

I mål med integration

Evaluering af et initiativ til styrkelse af kommunernes evne til at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet



Frederik Thuesen, Gabriel Pons Rotger, Vibeke Jakobsen & Anika Liversage

I mål med integration – Evaluering af et initiativ til styrkelse af kommunernes evne til at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet

© VIVE og forfatterne, 2020

e-ISBN: 978-87-7119-753-2

Arkivfoto: Mathilde Bech/VIVE

Projekt: 100665

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

Denne rapport præsenterer resultaterne af en evaluering af initiativet 'I mål med integration', der har det formål at styrke kommunernes indsats og resultater i forhold til at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet. 17 kommuner deltog i initiativet.

'I mål med integration' var et af to delinitiativer under indsatsen 'Integration, der virker – en mere målrettet kommunal beskæftigelsesindsats', som blev vedtaget i oktober 2015 og igangsat i 2016 som en udmøntning af satspuljeaftalen for 2016. Baggrunden for initiativet var den store tilstrømning af flygtninge til Europa og Danmark i 2014-2016, som følge bl.a. af krigen i Syrien. Projektet løb over 4 år fra 2016-2019. Indsatsen skulle gennem en målrettet og koordineret indsats med fokus på virksomme metoder sikre et løft i beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere i udvalgte kommuner.

Det andet delinitiativ under satsningen 'Integration, der virker' fik betegnelsen 'Virksomhedsrettet indsats med en brancheorienteret tilgang for flygtninge og indvandrere'. Her deltog 11 kommuner. Dette andet delinitiativ evalueres i en anden VIVE-rapport, som udgives parallelt med denne (Thuesen, Rotger & Jakobsen, 2020).

De deltagende kommuner i 'I mål med integration' modtog som del af projektet proces- og konsulentstøtte samt beskæftigelses- og integrationsfaglig rådgivning om virkningsfulde indsatser. Kommunerne gennemførte i samspil med den eksterne bistand et udviklingsforløb med henblik på at styrke den lokale beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

Undersøgelsen er gennemført af seniorforsker Frederik Thuesen (projektleder), seniorforsker Gabriel Pons Rotger, seniorforsker Vibeke Jakobsen og seniorforsker Anika Liversage.

Vi vil gerne takke professor Michael Rosholm, Institut for Økonomi, Århus Universitet, som har gennemlæst og kvalitetssikret rapporten. Professor Søren Winter, VIVE Styring og Ledelse, har også gennemlæst og kommenteret rapporten.

Evalueringen er finansieret af Styrelsen for international rekruttering og integration (SIRI).

Lisbeth Pedersen

Forsknings- og analysechef for VIVE Arbejde og Ældre
2020

Indhold

Sammenfatning.....	6
Overordnede konklusioner	6
Baggrund og formål.....	7
Indsatsen.....	8
Evalueringens data og metoder	9
Evalueringens resultater	11
Konklusion og perspektiv	14
1 Indledning	16
1.1 Baggrund og formål	16
1.2 Mange flygtninge – og en ændret politisk kontekst	17
1.3 Arbejdsmarkedskontekst	20
1.4 Kommunerne i 'I mål med integration'	22
1.5 Evalueringens opbygning	23
2 Indsatsen i projektet: Hjælp til selvhjælp	25
2.1 Kommunernes projekter	25
2.2 Projektstøtten – overordnet betragtet	27
2.3 Afdækning og kortlægning.....	28
2.4 Forandringsteorier, målsætninger og implementering.....	30
2.5 Løbende monitorering og opfølgning.....	37
2.6 Udbredelse af metoder og læring	37
2.7 Opsummering	38
3 Evalueringkoncept, data og metoder	40
3.1 Analyser af målgruppens progression i arbejdsmarkedsparathed	40
3.2 Effektanalyser og data	41
3.3 Kvalitative analyser af erfaringer blandt centrale aktører i projektet	46
4 Progressionsmåling – sammenhænge mellem FIP-indikatorer og beskæftigelse.....	48
4.1 Udviklingen af FIP og gennemførelsen af FIP-målingerne.....	49
4.2 Data og metode vedrørende FIP	53
4.3 Karakteristika ved FIP-borgerne og FIP-borgernes jobsøgning	56
4.4 Progression i arbejdsmarkedsparathed	61
4.5 Sammenhængen mellem FIP-indikatorer og beskæftigelsessandsynlighed.....	66
4.6 Analyse af sammenhængen mellem indikatorerne	72
4.7 Sammenhæng mellem indeks og beskæftigelses- og uddannelses- sandsynligheden	76
4.8 Opsummering	80
5 Effekter af indsatsen for borgere i målgruppen.....	83

5.1	Validitet af DID-metoden i hovedanalyserne	84
5.2	Hovedresultater.....	85
5.3	Heterogenitet: Effekter på forskellige grupper af borgere.....	89
5.4	Robusthedsanalyser	94
5.5	Opsummering	95
6	Erfaringer blandt kommunale medarbejdere og ledere.....	97
6.1	Karakteristika ved interviewpersoner, data og metode.....	97
6.2	Udfordringer i forhold til at få målgruppen i beskæftigelse	98
6.3	Projektet – 'I mål med integration'	101
6.4	Kommunalpolitiske, økonomiske og organisatoriske barrierer	106
6.5	Erfaringer med FIP	107
6.6	Opsummering	111
7	Erfaringer blandt borgere og virksomheder – kvalitativ analyse.....	113
7.1	Karakteristika ved interviewpersoner, data og metode.....	113
7.2	Virksomhedsrepræsentanter og borgere – baggrund.....	114
7.3	Praktik – et første møde	115
7.4	Samarbejdet imellem kommuner og virksomheder	118
7.5	Flygtningenes fortællinger om deres sagsbehandlere.....	120
7.6	Praktikken – og mestring af det danske sprog	121
7.7	I praktik og løntilskud – fører det til et arbejde?.....	123
7.8	Når det lykkes at komme i arbejde	125
7.9	IGU – integrationsgrunduddannelsen	126
7.10	Nye medarbejdere – og behov for støtte	128
7.11	Når man ikke lykkes med at finde job	129
7.12	Uddannelse og selvstændig – som alternativer til ufaglært lønarbejde....	130
7.13	Opsummering	131
	Litteratur.....	133

Sammenfatning

Denne rapport præsenterer resultaterne fra en evaluering af initiativet 'I mål med integration', som skulle styrke beskæftigelsen blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte fra ikke-vestlige lande i 17 udvalgte kommuner. 'I mål med integration' var en del af indsatsen 'Integration, der virker – en mere målrettet kommunal beskæftigelsesindsats', som blev vedtaget i oktober 2015 som del af satspuljeaftalen for 2016. Kommunerne fik støtte i 3 år fra 4. juli 2016 til 30. juni 2019.¹

Mere specifikt skal evalueringen besvare følgende spørgsmål:

- I hvilken grad styrker deltagerkommunerne deres beskæftigelses- og virksomhedsrettede integrationsindsats?
- Fører kommunernes beskæftigelsesrettede indsats til et markant løft i a) brugen af virksomhedspraktik og b) overgang til ordinær beskæftigelse/uddannelse?
- Er der en sammenhæng mellem borgernes progression i arbejdsmarkedsparathed og deres efterfølgende adgang til beskæftigelse og uddannelse?
- Hvilke erfaringer har nøgleaktører – ledere og sagsbehandlere i kommuner samt borgere og virksomhedsrepræsentanter – gjort sig med den indsats, som kommunerne har iværksat på integrationsområdet?

Overordnede konklusioner

Evalueringen når frem til, at kommunerne i projektet styrker deres virksomhedsrettede beskæftigelsesindsats i løbet af 2. halvdel af projektperioden. Fra slutningen af 2017 og i løbet af 2018 styrker kommunerne i projektet således deres brug af virksomhedspraktik i forhold til målgruppen sammenlignet med en kontrolgruppe. Vi kan dog ikke finde nogen positive effekter af indsatsen på målgruppens beskæftigelse, selvforsørgelse eller uddannelse. Dette gælder også, selvom vi opdeler analyserne på undergrupper og ser på fx effekter på mænd og kvinder.

Vi finder også frem til, at der er en sammenhæng mellem borgernes arbejdsmarkedsparathed og deres efterfølgende beskæftigelse. Kommunerne i projektet har målt borgernes arbejdsmarkedsparathed ved hjælp af to korte spørgeskemaer – ét til sagsbehandleren og ét til borgeren. Vores analyser viser, at borgerspørgsmål omkring selvtillid, målrettethed og helbred kan forudsige beskæftigelse. Det samme kan forskellige spørgsmål til sagsbehandleren omkring borgerens selvtillid, målrettethed og kvalifikationer. Vores analyser viser også en sammenhæng mellem danskkundskaber og deltagelse i uddannelse.

Hvad angår erfaringer med projektet blandt ledere og medarbejdere, har mange ledere og medarbejdere oplevet, at de har haft mulighed for at tage nye tiltag og udvikle nye metoder i regi af IMMI-projektet, og det har de oplevet som meget værdifuldt. Det er dog også klart, at mange ledere og særligt mange medarbejdere har erfaret, at IMMI-projektet ikke for alvor har ændret noget på, hvordan de og deres organisation arbejder med at få borgerne i job. Endelig gav mange virksomhedsrepræsentanter, som vi har interviewet, udtryk for, at de i vid udstrækning oplevede kommunerne som nogle, der ofte var i stand til at finde integrationsborgere, der havde potentiale i forhold til den enkelte virksomhed. Mange af de interviewede borgere gav til

¹ De deltagende kommuner fik senere mulighed for at søge om at forlænge projektperioden til 30. september 2019.

gengæld udtryk for frustrationer over, at jobcentrets indsats endnu ikke havde virket og hjulpet dem i job.

I forhold til vores analyser af projektets beskæftigelseseffekter skal det påpeges, at VIVE alene har analyseret på data vedrørende 2017 og 2018 – og ikke 2019. Det skyldes, at en række registre under Danmarks Statistik vedrørende 2019 endnu ikke var opdateret på det tidspunkt, hvor vi gennemførte vores analyser. I forhold til vores kvalitative interview skal man være opmærksom på, at vi kun interviewede ledige borgere – og altså ikke borgere, som det var lykkedes at finde et job.

Baggrund og formål

Baggrunden for 'I mål med integration' (IMMI) var den flygtningestrøm, som i 2014-2016 ramte Danmark og en række andre lande i Europa – i høj grad som følge af krigen i Syrien. Folketinget fandt derfor behov for at igangsætte initiativer til at forbedre integrationen – herunder særligt integrationen på arbejdsmarkedet – for de nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Dette behov skal ses i lyset af, at ikke-vestlige indvandrere gennem en længere årrække har haft en vedvarende lav beskæftigelsesfrekvens sammenlignet med både etniske danskere og vestlige indvandrere. Selvom beskæftigelsen for ikke-vestlige indvandrere er steget gennem de seneste år, så er den fortsat betragteligt lavere end for etniske danskere. Det gælder særligt for ikke-vestlige indvandrerkvinder sammenlignet med etnisk danske kvinder.

Landets kommuner fik i foråret 2016 mulighed for at søge puljemidler til at sætte fokus på og styrke deres beskæftigelsesrettede integrationsindsats i forhold til flygtninge og familiesammenførte. Udbudsbeskrivelsen til kommunerne beskrev formålet med puljen på følgende vis:

Puljen støtter derfor gennemførelsen af forløb, hvor kommuner gennem en målrettet og koordineret indsats med fokus på virksomme metoder skal sikre markante løft i beskæftigelsen af flygtninge og indvandrere. Omdrejningspunktet i tilbuddene til borgerne vil bygge på virksomme metoder indeholdende en virksomhedsrettet indsats og mere brancheorienterede forløb.

Initiativet omfatter både indholdet i indsatsen og organiseringen af den beskæftigelsesrettede indsats for flygtninge, familiesammenførte og ikke-vestlige indvandrere med andre problemer end ledighed, herunder på tværs af faggrupper. Hovedfokus er dog lagt på indsatsen rettet mod nyankomne flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven.²

Som det fremgår af ovenstående udbud, var hovedfokus således på at sikre markante løft i beskæftigelsen for flygtninge og indvandrere. Efter at kommunernes projekter var blevet igangsat, blev fokus senere indsnævret til at handle om at løfte beskæftigelsen blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Det var også et fokus i projektet, at kommunerne skulle arbejde med virksomme metoder og blive bedre til at organisere deres beskæftigelsesrettede integrationsindsats effektivt.

Alle landets kommuner kunne ansøge om støtte, men det var specificeret i udbudsbeskrivelsen, at SIRI ville lægge vægt på at støtte kommuner, som man vurderede havde de største udfordringer med beskæftigelsesindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte under

² <https://uim.dk/puljer-udbud/puljer/fordelte-puljer/malrettet-kommunal-beskaeftigelsesindsats-for-flygtninge-og-indvandrere>

integrationsloven og ikke-vestlige indvandrere med andre problemer end ledighed. Til brug for udvælgelsen indgik bl.a. en benchmarking af kommunernes integrationsindsats, som KORA (nu VIVE) udarbejdede i foråret 2016 (Arendt et al., 2016).

Indsatsen

Man kan betegne indsatsen i projektet som 'hjælp til selvhjælp'. Samlet kan man sætte indsatsen i projektet og forhåbningerne til effekterne på denne formel: Kommunernes egne projekter + virksomme metoder + proces- og konsulentstøtte + løbende monitorering = forøget beskæftigelse i målgruppen.

Projekterne

De 17 kommuner, som fik økonomisk støtte fra puljen, havde således i en ansøgning til SIRI på forhånd skitseret det projekt, som de ville igangsætte, og de tiltag, som de ville iværksætte i kommunens organisering på området for at styrke beskæftigelsen blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Udgangspunktet for den konkrete indsats i projektet var således kommunernes egne tanker omkring og forslag til, hvad der skulle til for at forbedre integrationen i deres kommune. Mange af de tiltag, som kommunerne skitserede i deres projektbeskrivelser, handlede om at sætte tidligt ind med en virksomhedsrettet indsats for nyankomne, om at forbedre det interne samarbejde i kommunens forvaltning mellem sagsbehandlere og jobkonsulenter, om at sikre, at alle medarbejdere i kommunens integrationsindsats (sagsbehandlere, boligsociale medarbejdere mv.) mødte borgerne med et fokus på job og om at forbedre samarbejdet mellem kommunens jobcenter og de lokale virksomheder. Som det vil fremgå af kapitel 1, var meget af det, disse kommuner ønskede at gøre, således noget, alle landets kommuner blev forpligtede til at gøre som følge af ændringer i integrationslovgivningen med ikrafttræden juli 2016.

Proces- og konsulentstøtte samt virksomme indsatser

Kommuner, der deltog i 'I mål med integration', modtog som del af projektet proces- og konsulentstøtte samt beskæftigelses- og integrationsfaglig rådgivning om virkningsfulde indsatser med særlig fokus på brugen af virksomhedspraktik, løntilskudsjob og jobfokus i sagsbehandlernes samtaler med borgerne. Kommunerne gennemførte i samspil med den eksterne bistand et udviklingsforløb med henblik på at styrke den lokale beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Denne støtte rettede sig både imod kommunernes forvaltningsmæssige organisering af indsatsen, herunder den tværgående organisering på tværs af forskellige fag- og forvaltningsområder, og imod den kommunale tilrettelæggelse af selve den beskæftigelsesrettede integrationsindsats og brugen af redskaber som virksomhedspraktik og løntilskudsjob.

Initiativet blev tilrettelagt således, at kommunerne i starten af projektperioden med konsulentbistand skulle afdække styrker og svagheder i deres beskæftigelsesrettede integrationsindsats, mulighederne i det lokale arbejdsmarked mv. De skulle endvidere formulere ambitiøse mål på området. På baggrund af disse analyser og de mål, som kommunerne fastsatte, blev der tilrettelagt et detaljeret forløb for, hvorledes målene kunne indfries. Kernen i projektet var at implementere virksomme metoder og indsatser samt at optimere den eksisterende drift ved at tilrettelægge sammenhængende beskæftigelsesrettede indsatser for ledige flygtninge og indvandrere. Projektet som helhed og de deltagende kommuner skulle også – om nødvendigt – adressere mulige andre problemer end ledighed hos borgerne i målgruppen, fx evnen til at mestre hverdagen i Danmark eller eventuelle helbredsproblemer.

Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) havde ansvaret for den overordnede projektledelse samt for indsamling af systematisk viden til gavn for den fremadrettede rådgivning til andre kommuner. Rambøll Management Consulting i et konsortium med CABI og Peter Plougmann var som ekstern leverandør af konsulentrådgivning ansvarlig for facilitering – fx målfastsættelse – og for implementeringsstøtte til kommunerne i projektet.

Monitorering og måling af progression i arbejdsmarkedsparathed

Forskere fra VIVE Arbejde og Ældre var sammen med Rambøll Management ansvarlige for monitorering af kommunernes målopfyldelse i løbet af projektperioden ved hjælp af data fra jobindsats.dk og DREAM. Rambøll og VIVE fulgte således løbende op på, hvordan tre mål udviklede sig blandt borgere i målgruppen i de deltagende kommuner:

1. Andelen af jobparate
2. Brugen af virksomhedsrettet aktivering
3. Afgang til selvforsørgelse eller ordinær uddannelse.

VIVE var også ansvarlig for udvikling af et værktøj til progressionsmåling på borgerniveau. Værktøjet 'Flygtninges og Indvandreres Progression i arbejdsmarkedsparathed' (FIP) havde til formål ved hjælp af to korte spørgeskemaer – ét til borgeren og ét til borgerens sagsbehandler – at måle udviklingen i en ledig borgers arbejdsmarkedsparathed (Thuesen, Jakobsen & Sørensen, 2017). Borgerskemaet fik vi oversat til arabisk, somali, farsi, tigrigna og engelsk for at styrke borgernes muligheder for at forstå spørgsmålene. Udgangspunktet for FIP var tidligere forskning og undersøgelser, som viser, at arbejdsmarkedsparathed og jobsandsynligheden hænger sammen med, fx i hvor høj grad en borger søger job. Eller i hvor høj grad borgeren selv og borgerens sagsbehandler tror på, at borgeren kommer i beskæftigelse inden for 6 måneder. FIP var således både et værktøj til at måle progression i arbejdsmarkedsparathed og et samtaleværktøj for sagsbehandleren og borgeren, som skulle hjælpe begge til at sætte fokus på de områder, hvor borgeren fortsat havde behov for at udvikle sig for at styrke sine jobchancer.

Evalueringens data og metoder

Evalueringen af IMMI-initiativet benytter sig af flere datakilder og metoder: (1) Vi benytter for det første data fra FIP – dvs. data indsamlet via to løbende spørgeskemaundersøgelser, besvaret parallelt af borgere og sagsbehandlere, vedrørende borgerens arbejdsmarkedsparathed. (2) For det andet benytter vi registerdata til brug for økometriske effektanalyser af initiativets effekter. (3) For det tredje benytter vi kvalitative data til brug for analyser af erfaringer med projektet og med de deltagende kommuners generelle beskæftigelsesrettede integrationsindsats indsamlet blandt kommunale ledere og sagsbehandlere, borgere og virksomhedsrepræsentanter.

(1) Progressionsmåling – FIP

I forbindelse med IMMI-projektet udviklede VIVE, som allerede nævnt, et evalueringsværktøj til at indsamle data om borgernes progression vedrørende sociale, personlige og faglige kompetencer samt selvtillid, helbred, sprog og jobsøgning (FIP). FIP benytter sig altså af en række spørgsmål til sagsbehandlere og borgere, der gjorde det muligt – over tid og på tværs af kommuner – at måle, om kommunens og borgerens indsats bringer borgeren tættere på at kunne komme i beskæftigelse.

I alt indsamlede vi i løbet af projektperioden 1.150 borger- og 1.145 sagsbehandlerbesvarelser fra 1. runde og 617 borger- og 631 sagsbehandlerbesvarelser fra 2. runde. Det er disse besvarelser, vi benytter i vores analyser af udviklingen i borgernes arbejdsmarkedsparticipation. Vi har også borgere, som har tre, fire og fem besvarelser. Der er imidlertid for få besvarelser i disse runder til, at vi vil anvende dem i vores analyser (ca. 250 i tredje runde, 100 i fjerde runde og 30 i femte runde).

Vi anvender faktoranalyse til at afdække, hvilke kombinationer af spørgsmål der indbyrdes hænger sammen – fx vedrørende borgerens jobsøgning, mestring af det danske sprog eller helbred. Endvidere anvender vi regressionsanalyser til at undersøge, hvorledes spørgsmålene og kombinationer af spørgsmål hænger sammen med beskæftigelse og uddannelse.

(2) Effektanalyser

Evalueringen indbefatter også en effektanalyse med det formål at evaluere, om de indsatser og metoder, som benyttes i arbejdet med at forbedre integrationsindsatsen i forbindelse med IMMI, har en positiv effekt i forhold til de opstillede målsætninger. I alt indgik 6.296 borgere i indsatsen i 2017, og 5.360 indgik i 2018. VIVE har trukket data vedrørende disse borgeres baggrundskarakteristika (fx køn, alder, oprindelsesland), vedrørende hvilken indsats de har fået (fx virksomhedspraktik og løntilskudsjob) og vedrørende afgang til beskæftigelse og uddannelse fra Danmark Statistik register (herunder DREAM). Vi har gennemført analyserne på baggrund af data fra 2013-2018. Registerne om borgernes baggrundsplysninger er endnu ikke opdateret for 2019. Derfor har vi ikke kunnet gennemføre analyser angående beskæftigelses- og uddannelseseffekter for 2019, hvilket er en begrænsning i forhold til evalueringens konklusioner.

De konkrete estimationsmetoder, som vi benytter – *difference-in-difference* (DID) og *syntetisk kontrolgruppe-metode* (SC) – præsenteres nærmere i kapitel 3. Metoderne har til formål at kunne identificere kausale effekter – positive eller negative – af indsatsen. De bygger derfor begge på en konstruktion af en kontrolgruppe, som indsatsgruppen – integrationsborgerne i IMMI-kommunerne – er sammenlignelige med, og som vi bruger til at estimere effekterne af indsatsen.

Målgruppen for indsatsen – og dermed evalueringen – er 18-64-årige flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, som har opholdt sig mindre end 3 år i Danmark, som er ankommet til Danmark imellem 2013 og 2018, og som har bopæl i en af deltagerkommunerne ved påbegyndelsen af indsatsen. Potentielt set kan alle disse borgere blive omfattet af de nye indsatser. Vores effektmålingsdesign måler derfor en "intent-to-treat" effekt, altså en samlet effekt for *alle de personer*, der potentielt kunne indgå i målgruppen, ikke kun dem, der rent faktisk deltager i de nye indsatser.

(3) Kvalitative studier blandt borgere og professionelle aktører

Som et vigtigt supplement til de to ovenstående analyser indgår der også kvalitative studier af de erfaringer, som vigtige aktører i projektet har gjort sig i forhold til at nå projektets målsætninger. Data om disse erfaringer er indsamlet via kvalitative interview med sagsbehandlere og kommunale jobcenterledere i deltagerkommunerne samt repræsentanter fra virksomheder, som har haft flygtninge eller indvandrere i virksomhedspraktik, løntilskudsjob mv. Vi har også interviewet borgere om deres erfaringer med kommunens integrationsarbejde og med at søge job og komme i virksomhedspraktik mv.

Vi har i alt gennemført 44 interview med 60 interviewpersoner i 8 kommuner fra projektet. Disse 44 interview fordelte sig på 8 interview med ledere og 8 gruppeinterview med medarbejdere i

kommunernes integrationsforvaltninger. Endvidere gennemførte vi 8 interview med repræsentanter fra virksomheder, der havde haft borgere i fx virksomhedspraktik, løntilskudsjob eller ordinær beskæftigelse. Vi interviewede også 20 borgere – 10 mænd og 10 kvinder – fra 5 forskellige kommuner. Til borgerinterviewene benyttede vi tolk. Udfordringer omkring at organisere tolkebi-stand gjorde, at vi kun interviewede borgere fra 5 forskellige kommuner og ikke fra 8 kommuner, som det var tilfældet i relation til de øvrige interviewpersoner. Interviewene blev refereret og analyseret i analyseprogrammet *Nvivo* med fokus på interviewpersonernes mest dominerende opfattelser samt vigtige nuancer i forhold til de emner, som evalueringen berører.

Evalueringens resultater

Effekter på beskæftigelse, selvforsørgelse og uddannelse

Evalueringens hovedresultat er, at vi ikke kan finde signifikante positive effekter af projektet på flygtninges afgang til beskæftigelse, selvforsørgelse eller ordinær uddannelse. I forhold til IMMI-initiativets hovedmål kan vi altså ikke finde nogen effekt.

En begrænsning i forhold til disse resultater er, at vi kun har haft mulighed for at analysere data for årene 2017 og 2018 (pga. endnu ikke tilgængelige data for 2019, som nævnt ovenfor). Det betyder, at effekter af projektet, som måtte have vist sig i 2019, ikke kan identificeres i vores analyser.

I vores effektanalyser undersøger vi de kausale effekter af projektet på en række udfald, hvor det forventes, at IMMI-støtte har haft en gavnlig effekt sammenlignet med ikke at modtage IMMI-støtte. Vi analyserer således effekten af IMMI-støtte på beskæftigelse, selvforsørgelse, ordinær uddannelse og på deltagelse i virksomhedspraktik.

Opsummerende peger resultaterne på insignifikante negative beskæftigelseseffekter og selvforsørgelseseffekter af IMMI på nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Vi finder også insignifikante negative effekter på afgang til uddannelse. Projektet har altså ingen effekter på beskæftigelse, selvforsørgelse eller uddannelse for borgere i målgruppen.

Effekter på virksomhedspraktik

Til gengæld finder vi signifikante positive effekter på kommunernes brug af virksomhedspraktik. Der er dog ingen effekter på det område før 4. kvartal i 2017. De positive effekter fortsætter igennem 2018. Effekterne er store. Kommunerne i IMMI-projektet formår i markant større omfang end de kommuner, vi sammenligner dem med, at få sendt borgere i målgruppen i virksomhedspraktik. Der er fortrinsvis tale om privat virksomhedspraktik.

Det er tænkeligt, at de (insignifikante) negative effekter på beskæftigelse og selvforsørgelse, som vi finder, kan være drevet af fastholdelseseffekter som følge af øget deltagelse i virksomhedspraktik. Fastholdelseseffekter kan opstå, fordi borgerne bliver 'fastholdt' i offentlig forsørgelse, mens de er del af en indsats eller et projekt, hvor de kan være mindre tilbøjelige til at søge og finde job, end de ellers ville have været uden indsatsen. Vi finder tegn på disse effekter især i løbet af 2018, men ikke i 2017, da IMMI-kommunerne lige var gået i gang med at implementere IMMI-projektet.

Man kunne imidlertid også tænke, at virksomhedspraktik i en efterfølgende periode ville føre til forøget beskæftigelse i målgruppen. Her er det u hensigtsmæssigt, at vi ikke har adgang til at analysere data for 2019. Det er dog vigtigt at bemærke, at vi allerede ser en forøget brug af

virksomhedspraktik i forhold til målgruppen i IMMI-kommunerne sammenlignet med kontrolkommunerne fra 4. kvartal 2017. Til trods for denne forøgede brug af virksomhedspraktik allerede i slutningen af 2017 kan vi ikke finde nogen beskæftigelseseffekter af indsatsen i 2018.

Vi har også undersøgt heterogene effekter – dvs. om vores effekter varierer med personkarakteristika. Vi kunne konstatere, at de positive virksomhedspraktikeffekter er meget homogene på tværs af forskellige målgrupper. Samtidig har vi fundet, at størrelsen og den statistiske signifikans af de (negative) beskæftigelseseffekter varierer med køn, alder, opholdslængde og opholdsgrundlag. Resultaterne af analysen for de syriske borgere, som er mindre følsom over for ikke-observerede karakteristika, peger på negative beskæftigelseseffekter.

Sammenhænge mellem progression i arbejdsmarkedsparathed og beskæftigelse

Hvad angår vores analyser af borgernes arbejdsmarkedsparathed baseret på progressionsmålingsværktøjet FIP, finder vi, at mændene i gennemsnit scorer højere værdier i forhold til alle spørgsmålene end kvinderne. Det vil sige, at både borgere og sagsbehandlere vurderer mændene som mere arbejdsmarkedsparathed end kvinderne.

Forskellene på kvinder og mænd er især store i forhold til borgeres og sagsbehandlers vurdering af, om borgeren kommer i job inden for 6 måneder, hvor vigtigt det er for borgeren at finde et arbejde, hvor let borgeren synes, det er at have fokus på at få et arbejde, sagsbehandlers vurdering af borgerens faglige kvalifikationer og sagsbehandlers vurdering af, om borgeren er aktivt jobsøgende.

Alle spørgsmål viser gennemsnitlig progression fra første og anden FIP-måling for både kvinder og mænd. For kvinderne ser vi især progression i forhold til dansk kundskaber, faglige kvalifikationer og viden om, hvilket arbejde, det er realistisk at få. For mændene ser vi især progression i forhold til deres egen vurdering af helbred i forhold til at kunne varetage et job, viden om, hvad man skal gøre for at forbedre sine jobmuligheder, hvor let det er at have fokus på at få arbejde og viden om realistiske jobmuligheder.

Efterfølgende analyser viser, at borgerspørgsmålene kan opdeles i tre kombinationer af spørgsmål (faktorer), der hver især beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparathed. For borgerspørgsmålenes vedkommende drejer det sig om *evnen til at samarbejde*, *dansk kundskaber* og *selvtillid*, *måltæthed* og *helbred*. For sagsbehandlerspørgsmålene drejer det sig om fire kombinationer af spørgsmål (faktorer), der hver beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparathed. Disse kan betegnes som *evnen til at samarbejde*, *dansk kundskaber*, *selvtillid*, *måltæthed* og *kvalifikationer* og *helbred*. Analyserne muliggør dermed, at man kan operere med 7 dimensioner (faktorer/indeks) inden for borgernes arbejdsmarkedsparathed.

Regressionsanalyser af både de enkelte spørgsmål fra skemaerne og de 7 indeks viser for det første, at alle de 22 spørgsmål og de 7 indeks hver især hænger sammen med borgerens beskæftigelses sandsynlighed. En højere score på de enkelte spørgsmål og indeks indebærer altså en højere sandsynlighed for beskæftigelse. Analyserne af de enkelte spørgsmål tyder på, at især troen på, om borgeren er i arbejde inden for 6 måneder, kan forudsige beskæftigelse (både borgerens egen og sagsbehandlernes vurdering heraf). Analyserne af de 7 indeks tyder på, at især borgerindekset *selvtillid*, *måltæthed* og *helbred* og sagsbehandlerindekset *selvtillid*, *måltæthed* og *kvalifikationer* kan forudsige beskæftigelse. Disse indeks indbefatter begge et spørgsmål om, hvorvidt borgeren eller sagsbehandleren tror på, at borgeren er i arbejde inden for 6 måneder. Endelig viser analyserne en sammenhæng mellem en højere score på indeksene for dansk kundskaber og en højere sandsynlighed for deltagelse i uddannelse.

Resultater vedrørende erfaringer med projektet blandt nøgleaktører

De kvalitative undersøgelser underbygger til en vis grad de fraværende beskæftigelseseffekter fra effektanalyserne. De peger dog også på, at mange ledere og medarbejdere i IMMI-kommunerne har oplevet IMMI-projektet som værdifuldt på en række områder.

Mest markant har mange ledere og nogle medarbejdere oplevet, at de har haft mulighed for at tage nye tiltag og udvikle nye metoder i regi af IMMI-projektet. Det har de oplevet som meget værdifuldt.

Mange ledere og medarbejdere oplevede, at møder, seminarer og workshop i regi af IMMI-projektet tilførte dem noget værdifuldt ved at bidrage med inspiration, ny viden og erfaringsudveksling med andre kommuner. Den mere driftsorienterede del af projektet, hvor de løbende blev holdt op på udviklingen i resultater, oplevede de i mindre grad som noget, der tilførte deres arbejde værdi.

Hvad angår støtte fra facilitator i projektet i form af fx opstilling af forandrings teorier og mål, er det tydeligt, at mange ledere opfattede disse værktøjer som nyttige styringsredskaber og værktøjer til at skabe en fælles bevidsthed i organisationen om, hvad man arbejder henimod, og hvordan man skal gøre det.

Medarbejderne var typisk mindre bevidste om virkningerne af disse redskaber, og i det hele taget har mange af projektets aktiviteter i væsentlig mindre grad påvirket medarbejdernes praksis (ifølge deres eget udsagn). Man kan derfor stille spørgsmålstegn ved, i hvor høj grad kommunernes egne planlagte tiltag samt de virksomme metoder og tiltag foreslået af facilitator egentlig er blevet implementeret i de deltagende kommuner. De kvalitative studier tyder på, at medarbejderne kun i begrænset omfang har ændret praksis som følge af projektet sammenlignet med, hvordan de ellers ville handle i forhold til målgruppen.

En række organisatoriske faktorer i nogle af deltagerkommunerne kan endvidere have hæmmet potentielle positive effekter af IMMI – herunder besparelser i nogle af IMMI-kommunerne, omorganisering og medarbejderudskiftninger. Det fremgår også af interview med ledere og medarbejdere i nogle af kommunerne.

Hvad angår ledernes og medarbejdernes erfaringer med FIP, så er FIP som samtaleværktøj værdifuldt for sagsbehandlerne og borgerne i kraft af de emner, som spørgeskemaerne giver anledning til at drøfte. Mange spørgsmål er dog svære for borgerne at forholde sig til selv – selvom spørgsmålene er oversat til en given flygtnings modersmål. FIP er dog værdifuldt ved, at det fastholder både borger og sagsbehandler på et jobfokus i samtalen.

Borgerne og virksomhedsrepræsentanterne, som vi interviewede om deres erfaringer, fortæller om den generelle kommunale integrationsindsats og ikke om en særlig IMMI-indsats. Disse borgere – altså nyankomne flygtninge og familiesammenførte – og virksomhedsrepræsentanter havde meget forskelligartede erfaringer med IMMI-kommunernes integrations- og beskæftigelsesindsats.

Mange virksomhedsrepræsentanter fortalte i vid udstrækning om oplevelser af kommunerne som lydhøre og engagerede – og som nogle, der ofte var i stand til at finde integrationsborgere, der havde potentiale i forhold til den enkelte virksomhed.

Fra de interviewede borgeres perspektiv var erfaringerne mere blandede. Da VIVE kun interviewede borgere, der stadig var under integrationsindsatsen – og dermed alle var ledige –

kunne mange fortælle om frustrationer over, at de trods gentagne praktikker, og hvad de selv oplevede som store anstrengelser, ikke var kommet i arbejde.

En meget vigtig udfordring både for sagsbehandlere og virksomheder er her, hvordan de skal forholde sig til borgere, som har svært ved at finde indpas i en virksomhed. Disse vanskeligheder kan udspringe af fx vanskeligheder ved at tilegne sig dansk på et tilstrækkeligt niveau, udfordringer ved at forstå arbejdskulturen (og være "en god ansat"), helbredsproblemer og andet. Virksomhederne oplever, at de i mødet med sådanne borgere dels kan komme til at bruge ganske store ressourcer på at have dem i virksomheden, dels til tider må afbryde forløb før tid, og dels ikke ønsker at ansætte sådanne personer, efter at en praktik er slut.

Uanset sådanne generelle udfordringer indikerer de kvalitative interview med borgere og virksomhedsrepræsentanter, at de oplevede, at meget var lykkedes i de undersøgte kommuners integrationsindsats. Det var tydeligt, at vejen fra ankomst til virksomhed havde fungeret godt, og at trinnene fra fx sprogskole over praktik og løntilskud både havde sikret virksomhederne mange nye medarbejdere og gjort mange flygtninge selvforsørgende.

Konklusion og perspektiv

Vores effektanalyser viser, at IMMI-initiativet ikke har påvirket målgruppens afgang til beskæftigelse, selvforsørgelse eller ordinær uddannelse positivt. Indsatsen har altså ikke med målbare effekter suppleret, hvad deltagerkommunerne i øvrigt gør for at få målgruppen i beskæftigelse eller uddannelse.

IMMI-kommunerne har dog forøget deres brug af virksomhedspraktik, men altså uden at det har haft en positiv effekt på beskæftigelse, selvforsørgelse eller uddannelse i den periode, som VIVE har haft mulighed for at analysere på, dvs. 2017 og 2018. Dette er bemærkelsesværdigt, givet at forskningslitteratur ellers har peget på, at man kan forvente positive beskæftigelseseffekter som følge af virksomhedspraktik (Heinesen et al., 2013; Rosholm & Svarer, 2011). En nyere undersøgelse af beskæftigelseseffekter af den lovgivning, som fra 2016 betød, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte som udgangspunkt skulle erklæres jobparate samt inden for den første måned skulle i vedvarende virksomhedspraktik, finder tilsvarende, at lovændringen har en positiv beskæftigelseseffekt på mænd (Arendt, 2019).

Det er oplagt at tolke de fraværende effekter af IMMI-initiativet i lyset af tre udviklingstræk:

1. Lovgivningsinitiativer, som har påvirket alle danske kommuner og givet dem stærke lov-mæssige forpligtelser til at styrke deres integrationsindsats. Alle danske kommuner har således inden for de senere år opereret inden for lovrammer, der forpligtede dem til at sætte stærkt ind på at forbedre arbejdsmarkedsintegrationen af nyankomne flygtninge og andre ikke-vestlige indvandrere.
2. Generelle økonomiske incitamenter – særligt i forlængelse af refusionsreformen – som har givet alle danske kommuner stærke økonomiske incitamenter til at få ledige borgere i uddannelse eller beskæftigelse, således også integrationsborgere.
3. Udviklingen på arbejdsmarkedet, som i alle landsdele har givet ikke-vestlige indvandrere bedre muligheder for at finde et job.

Endvidere må man påpege, at den ydede proces- og konsulentbistand ikke for alvor har formået at styrke integrationsindsatsen med målbare effekter på beskæftigelsen – i hvert fald

inden for projektperioden – i projektkommunerne. Forandringsteorier, handleplaner, metodebeskrivelser, parathedsanalyser, progressionsmåling, statusnotater mv. har ikke haft målbare beskæftigelseseffekter.

Givet de tre udviklingstræk i konteksten, som er skitseret ovenfor, har initiativets indsats altså ikke nået de tilsigtede effekter på beskæftigelse og selvforsørgelse. Indsatsen har altså ikke for alvor styrket deltagerkommunernes evne til at integrere nyankomne flygtninge og familie-sammenførte på arbejdsmarkedet. Indsatsen bestod, som ovenfor beskrevet, af en kombination af elementer. De manglende virkninger kan derfor udtrykkes ved hjælp af denne formel:

Kommunernes egne projekter + virksomme metoder + proces- og konsulentstøtte
+ løbende monitorering \neq forøget beskæftigelse i målgruppen

Det er vanskeligt præcist at udpege, hvilke delelementer i indsatsen, som ikke har haft de ønskede effekter – eller om det er den specifikke kombination, der ikke har virket. I relation til projektets tilrettelæggelse og implementering kan vi dog konstatere, at der i projektets første år frem mod slutningen af 2017 gik megen tid med, at kommunerne sammen med facilitator analyserede egne styrker og svagheder, analyserede det lokale arbejdsmarked, lavede metodemodning og handlingsplaner mv. Først herefter fik man fokus på for alvor at prøve at implementere virksomme metoder. Dette underbygges af vores analyser, som viser, at først fra slutningen af 2017 og i løbet af 2018 kommer borgerne i forøget omfang i virksomhedspraktik sammenlignet med kontrolkommunerne.

Det leder til den konklusion, at indsatsen har fokuseret for meget på kommunernes organisering og arbejdsgange og for lidt på hurtigere at få borgerne ud i virksomhedspraktik og løntilskudsjob på virksomheder, som potentielt kan ansætte dem. Hovedforklaringen på de manglende effekter må således søges i selve indsatsen og dens kombination af elementer. Sekundært har der været problemer med implementeringen af virksomme metoder og med at få deltagerkommunerne, herunder særligt medarbejderne, til i endnu højere grad at arbejde virksomhedsrettet med borgernes integration.

Afslutningsvis skal det dog også påpeges, at mange af de deltagende kommuner har fundet det værdifuldt at deltage i projektet, i kraft af at de kunne få inspiration, udveksle erfaringer og afprøve nye metoder i deres integrationsindsats.

1 Indledning

1.1 Baggrund og formål

En høj arbejdsmarkedsdeltagelse i befolkningen er det økonomiske grundlag for velfærdssamfundet og en forudsætning for at sikre den enkelte danskers levestandard og livsudfoldelse. Derfor er der behov for, at flest mulige borgere i den erhvervsaktive alder arbejder og forsørger sig selv. En af de store udfordringer i det danske samfund i dag er imidlertid, at flygtninge, familiesammenførte og øvrige indvandrere fra ikke-vestlige lande har relativt lave beskæftigelsesfrekvenser.

Beskæftigelsesfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere lå i 2014 på omkring 50 pct. (Danmarks Statistik, 2016). Beskæftigelsesfrekvensen var – og er – lavere for kvinder (46 pct.) end for mænd (53 pct.). I de senere år er der kommet mange flygtninge til Danmark – primært fra Syrien. Syrien er samtidig det oprindelsesland, hvorfra indvandrerne havde den laveste beskæftigelsesfrekvens i 2014 (mænd: 16 pct., kvinder: 10 pct., se Danmarks Statistik, 2016).

Med udgangen af 2015 blev der i satspuljen for 2016 afsat midler for årene 2016-2019 til initiativet 'Integration, der virker – en mere målrettet kommunal beskæftigelsesindsats'. Dette initiativ har til formål gennem en målrettet og koordineret indsats med fokus på virksomme metoder, herunder i særdeleshed brug af virksomhedspraktik og løntilskudsjob, at sikre et løft i beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere fra ikke-vestlige lande i udvalgte kommuner og på længere sigt løfte beskæftigelsesgraden generelt for gruppen i alle kommuner. Initiativet blev udmøntet i to delinitiativer:

- Delinitiativ 1. I mål med integration
- Delinitiativ 2. En virksomhedsrettet indsats gennem udbredelse af en brancheorienteret tilgang.

Denne evaluering har til formål at evaluere delinitiativ 1 og dets gennemførelse i deltagerkommunerne med et særligt fokus på beskæftigelseseffekter på målgruppen.

I starten af 2016 skete der endvidere det, at den Venstre-ledede regering under Lars Løkke Rasmussen i marts 2016 indgik en topartsaftale med Kommunernes Landsforening (KL), hvis hovedmålsætning var, at "flygtninge får en markant højere arbejdsmarkedstilknytning end i dag" (s. 1). Aftalen blev bl.a. udmøntet i en række ændringer af integrationsloven.

Regeringen under Lars Løkke Rasmussen indgik – også i marts 2016 – en trepartsaftale med arbejdsmarkedets parter. Af denne aftale fremgik det mere specifikt, at "det er regeringens sigtelinje, at hver anden flygtning og familiesammenførte skal i arbejde" (s.1). Siden flygtningekrisen i 2015 har det været et centralt politisk mål i Danmark, at flere flygtninge og familiesammenførte skal i arbejde, og det skal ske hurtigere end tidligere, hvilket de to omtalte aftaler og en række lovændringer og nye initiativer har skullet bidrage med.

En central sigtelinje for de initiativer, som blev iværksat i 2016, var, at integrationsindsatsen i langt højere grad end tidligere skal være *virksomhedsrettet*. Dette er fx udmøntet i topartsaftalen mellem regeringen og kommunerne (s. 7), hvoraf det fremgår, at kommunerne skal sigte efter at igangsætte den virksomhedsrettede indsats inden 2 uger og senest efter 1 måned. De skal også "tilbyde en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats således, at der højst kan være 6

ugers pause mellem tilbuddene. Formålet er, at nytilkomne tidligst muligt introduceres til en konkret arbejdsplads, og at der stilles krav om, at den nytilkomne i videst muligt omfang opkvalificerer sig og arbejder for ydelsen”.

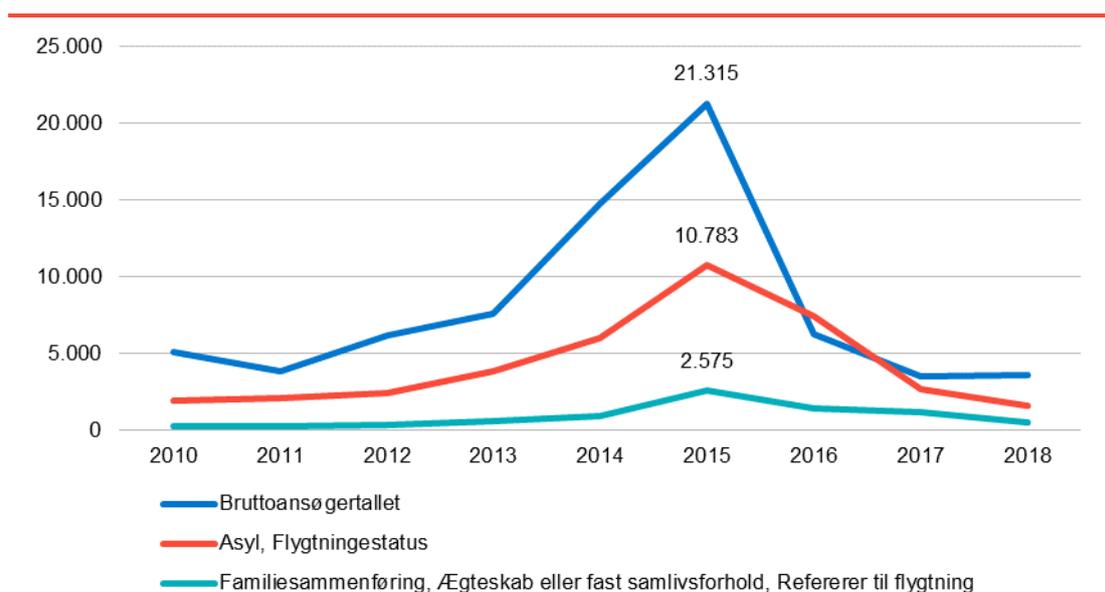
1.2 Mange flygtninge – og en ændret politisk kontekst

Udgangspunktet for IMMI var en stor tilstrømning af flygtninge til Europa og Danmark i årene 2014-2016 samt en række politiske initiativer og lovændringer, som skulle klæde kommunerne og det danske samfund mere bredt på til at håndtere denne tilstrømning.

1.2.1 Flygtningestrømmen

I årene op til projektstart for IMMI-projektet kom der mange flygtninge til Danmark. Da tilstrømningen toppede – i 2015 – var der 21.315 personer, som søgte asyl i Danmark. 10.783 personer fik i 2015 meddelt opholdstilladelse som flygtninge, mens 2.575 fik tildelt opholdstilladelse som familiesammenførte ægtefæller og fast samlevende.

Figur 1.1 Asylansøgere (bruttoansøgere), opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte i Danmark 2010-2018



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

Kilde: Danmarks Statistik. Se <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>.

Som det fremgår af Figur 1.1, faldt tallene for både asylansøgere, flygtninge med opholdstilladelser og familiesammenførte ægtefæller til flygtninge noget i årene efter 2015. Ikke desto mindre stillede tilstrømningen af flygtninge kommunerne over for en stor opgave med at skaffe bolig og danskundervisning til disse personer og i øvrigt sørge for deres integration i det danske samfund generelt og på arbejdsmarkedet.

1.2.2 Politiske initiativer på integrationsområdet i juni 2016

I forlængelse af stigningen i antallet af flygtninge og familiesammenførte med opholdstilladelse i Danmark i årene op til 2015 vedtog Folketinget sommeren 2016 en række tiltag, som skulle

styrke integrationsindsatsen. Ændringerne blev udmøntet i en række ændringer af integrationsloven og forskellige andre love (se UIBM, 2016). En række tiltag handlede om at målrette integrationsprogrammet mod arbejdsmarkedet med øget brug af virksomhedsrettede tiltag.

De centrale ændringer af integrationsloven med ikrafttræden 1. juli 2016 mv. bestod i:

- a) Integrationsplan med entydigt jobfokus inden for det første år
- b) Integrationskontrakt, der specificerer konkrete beskæftigelses- og uddannelsesmål og aktiviteter til at nå disse mål
- c) Integrationsperiode op til 5 år, hvis målene ikke nås inden for det første år
- d) Visitation af integrationsborgere som jobparate som udgangspunkt (ikrafttræden 1. oktober 2016)
- e) Tidlig virksomhedsrettet indsats
- f) Kontinuerlige virksomhedsrettede indsatser
- g) Forberedende forløb til virksomhedsrettede tilbud under integrationsprogrammet
- h) Fortsat danskuddannelse parallelt med den virksomhedsrettede indsats
- i) Bonus til kommuner og virksomheder, som opnår de bedste resultater med at få flygtninge i arbejde.

Ad a) Flygtninge og familiesammenførte, som får opholdstilladelse i Danmark, skal gennemgå et integrationsprogram. Det blev besluttet i forbindelse med lovændringerne i juni 2016, at dette program skal tilrettelægges, med henblik på at udlændingen opnår beskæftigelse inden for 1 år efter, at kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for den pågældende.

Ad b) Som del af integrationsprogrammet indgår borgeren en integrationskontrakt med kommunen. Kontrakten skal specificere konkrete job- og/eller uddannelsesmål for borgeren, og hvilke aktiviteter der skal til for at kunne realisere disse.

Ad c) Hvis målet med integrationsprogrammet – at borgeren opnår beskæftigelse – ikke realiseres inden for det første år, skal integrationsprogrammet forlænges, så længe målene ikke nås. Det samlede integrationsprogram blev forlænget op til 5 år (mod tidligere 3 år). Dette betyder også, at kommunen om nødvendigt skal tilbyde en særlig integrationsrettet indsats op til 5 år.

Ad d) Det blev også besluttet som del af lovændringerne i juni 2016, at alle nyankomne udlændinge, som modtager integrationsydelse, som udgangspunkt skal mødes som jobparate, selvom de måtte have sproglige eller IT-relaterede udfordringer, med mindre det var åbenbart, at udlændingen ikke var i stand til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud. Efter 3 måneder skal kommunalbestyrelsen foretage en egentlig visitation af udlændingen som job- eller aktivitetsparat. Denne lovændring trådte i kraft 1. oktober 2016.

Denne visitation skal anvende de kriterier, som er fastsat i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (§ 4 a, stk. 1, se også bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 3, stk. 1 og 2). Heri fremgår det, at en person er **jobparat**, hvis den pågældende vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde, som gør den pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for 3 måneder. En borger er **aktivitetsparat**, hvis den pågældende ikke vurderes til at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde, som gør den pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for 3 måneder. Vurderingen skulle tage udgangspunkt i en udlændings muligheder for at få et arbejde – ikke den pågældendes sandsynlighed for at få et arbejde.

Ad e) Et centralt element i de vedtagne lovændringer i juni 2016 var en tidlig virksomhedsrettet indsats. Kommunerne blev her pålagt en pligt til så vidt muligt efter 2 uger – og senest efter 1 måned – at tilbyde en udlænding, som modtager integrationsydelse, et virksomhedsrettet tilbud

i form af virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. Dette krav gjaldt dog ikke, hvis det er åbenbart, at udlændingen ikke er i stand til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud. Ændringen indebar også, at udlændingen fik både ret og pligt til et virksomhedsrettet tilbud med det formål, at udlændingen tidligt i integrationsprogrammet opnår kontakt til en konkret arbejdsplads. Kravet var, at den virksomhedsrettede indsats for jobparate som minimum skal være på 15 timer om ugen.

Ad f) Den nye lovgivning rummede også krav om en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats, hvilket betyder, at der for jobparate udlændinge maksimalt må være 6 uger mellem hvert virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud.

Ad g) Aktivitetsparate udlændinge, hvor det er åbenbart, at de – fx pga. væsentlige sociale, helbredsmæssige eller andre udfordringer – ikke med det samme kan magte virksomhedspraktik eller løntilskud, skal også tilbydes en virksomhedsrettet indsats. De kan fx tilbydes et forbedrende forløb til virksomhedsrettede tilbud.

Ad h) Ved siden af de virksomhedsrettede tilbud og i perioderne mellem disse tilbud skulle udlændingen fortsat deltage i danskuddannelse. Integrationsprogrammets mål om forbedret beskæftigelse blandt flygtninge og familiesammenførte understreges i øvrigt også af, at begynderundervisning i dansk siden januar 2014 har været tilrettelagt, så undervisningen er rettet mod arbejdsmarkedet og eventuelt mod et specifikt job eller arbejdsplads (se Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, 2014).

Ad i) Endelig rummede lovændringerne fra 2016 også en ændret finansieringsmodel for integrationsindsatsen – bl.a. en midlertidig forhøjelse af statens grundtilskud til kommunerne vedrørende udlændinge omfattet af integrationsprogrammet. De rummede også en styrkelse af de resultattilskud, som kommunerne har mulighed for at hjemtage for hver udlænding omfattet af integrationsprogrammet for resultater opnået i forhold til beskæftigelse, uddannelse og danskprøve. Resultattilskuddene for opnået ordinær beskæftigelse eller ordinær uddannelse i 6 måneder blev eksempelvis forhøjet fra 49.118 kr. til 75.000 kr. (2016-niveau) i de første 3 år.

De ovenstående lovændringer berørte altså samtlige kommuner i Danmark. Lovændringerne er gennemgået her, fordi de udgør den forandrede lovramme, som også de 17 kommuner, der deltog i IMMI-projektet, opererede ud fra.

IGU

Ud over de ovennævnte lovændringer skal det endvidere bemærkes, at kommunerne i 2016 og 2017 også måtte afsætte ressourcer til at iværksætte den nye Integrationsgrunduddannelse (**IGU**), som blev etableret som en del af trepartsaftalen mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter i marts 2016. IGU'en varer 2 år og omfatter ansættelse i en lønnet praktikstilling på en virksomhed og skoleundervisning med uddannelsesgodtgørelse. Formålet med IGU'en er at sikre mulighed for arbejde og opkvalificering for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, hvis kvalifikationer og produktivitet endnu ikke står mål med kravene på det danske arbejdsmarked. Uddannelsen bygger på eksisterende overenskomster og på satserne for den 2-årige erhvervsgrunduddannelse (EGU). Se også Rambølls evaluering af IGU fra juni 2018 (Rambøll, 2018a).

Refusionsreformen

Hvad angår kommunernes udgifter og incitamenter i forbindelse med integrationsindsatsen, er det endvidere værd at være opmærksom på den reform af den statslige refusion til kommunernes udgifter til overførselsudgifter, som trådte i kraft 1.1.2016.³ Reformen aftrapper over det første år den statslige refusion af kommunens udgifter til overførselsindkomster fra 80 pct. inden for de første 4 uger til blot 20 pct. efter 1 år. Dette gælder også udgifter til integrationsydelse. Ud over de økonomiske incitamenter til at få ledige flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse, som trådte i kraft 1. juli 2016, fik alle kommuner altså allerede med refusionsreformen et meget stærk økonomisk incitament til at få disse borgere i arbejde.⁴

Samlet set må man pege på, at der var mange ændringer af lovgivningen og af de økonomiske incitamenter på integrationsområdet, som IMMI-kommuner (og landets øvrige kommuner) skulle forholde sig til i tiden op til projektstart i 2016.

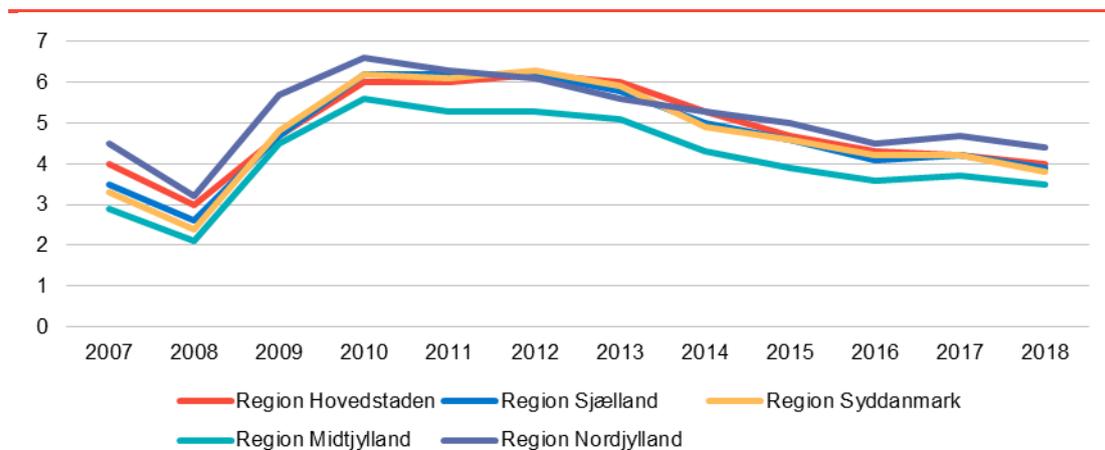
Som det bemærkes i Rambøll Managements årsrapport 2017 for IMMI-projektet, så var "det første år i projektet [...] præget af den tidligere stigning i antallet af flygtninge og en række nye lovændringer og krav, der nødvendiggøre væsentlige ændringer af kommunernes integrationsindsats" (jf. Rambøll Management, 2018b, s. 2).

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at *alle* danske kommuner – for så vidt som de havde ansvar for forsørgelse af et vist antal integrationsydelsesborgere – havde (og har) stærke tilskyndelser fra både lovgivning og økonomiske incitamenter til at bidrage til, at disse borgere kommer i arbejde.

1.3 Arbejdsmarkedskontekst

Hvad angår den arbejdsmarkedskontekst, som IMMI-projektet skulle implementeres i, kan man pege på to vigtige forhold. For det første, at ledigheden på landsplan var på vej ned, efter at den i årene efter den økonomiske krise i 2008 havde været relativt høj. Det er en tendens, der har vist sig i alle regioner i Danmark (se Figur 1.2).

Figur 1.2 Fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken efter område og tid



Anm. Årsopgørelsen af ledighed følger kalenderårene, dvs. 1/1 til 31/12.

Kilde: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>.

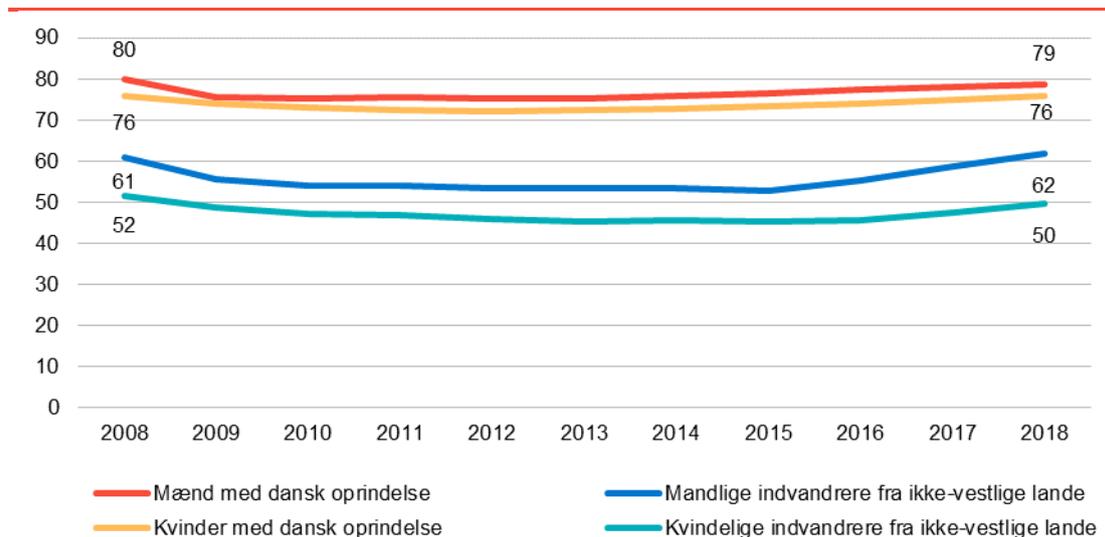
³ Se fx <https://star.dk/reformer/refusionsreformen/>

⁴ Forskere fra VIVE har gennemført en evaluering af refusionsreformen. Rapporten er under udgivelse (Pedersen et al., under udgivelse).

Den faldende generelle ledighed burde give relativt favorable vilkår for at forøge beskæftigelsen blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte – også i forskellige dele af landet.

Ikke desto mindre er det en kendsgerning, at beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrede med ikke-vestlig baggrund, både hvad angår mænd og kvinder, ligger en del under de tilsvarende frekvenser for danske mænd og kvinder (se Figur 1.3).

Figur 1.3 Beskæftigelsesfrekvenser for personer 16-64 år efter herkomst og tid



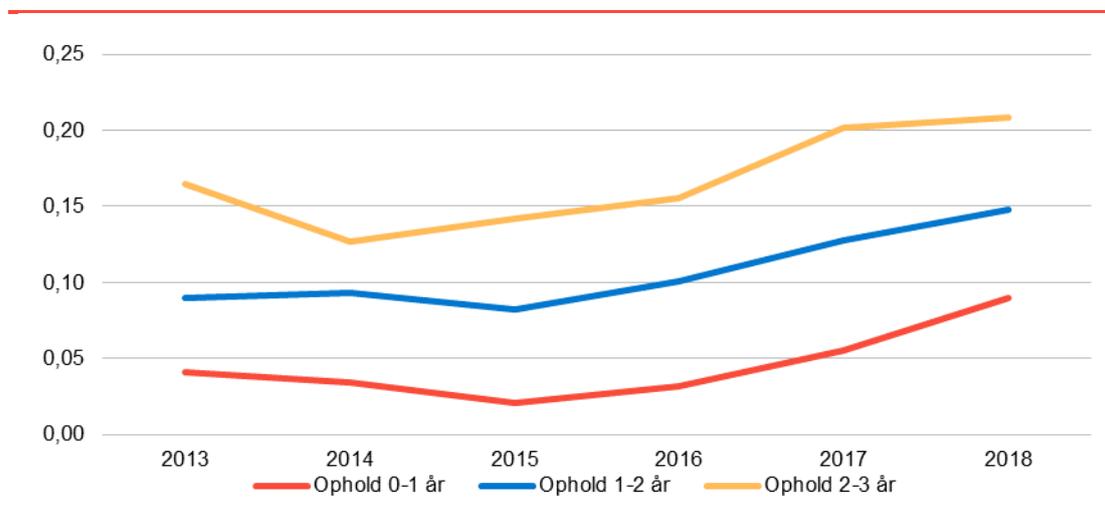
Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen er andelen af alle personer i en given befolkningsgruppe, som er i beskæftigelse. Opgjort hvert år ultimo november.

Kilde: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>.

Selvom beskæftigelsesfrekvensen for både mænd og kvinder med indvandrerbaggrund steg markant frem mod finanskrisen i 2008 (ikke vist på figuren), ligger begge gruppers beskæftigelse fortsat betragteligt under de tilsvarende frekvenser for mænd og kvinder med dansk baggrund. For kvinder androg forskellen i 2016 næsten 28 procentpoint. Det fremgår dog også af Figur 1.3, at for alle fire grupper er der en tendens i retning af forøget beskæftigelse i de senere år – for indvandrermande særligt fra 2015 og frem.

Nyankomne flygtninge – både mænd og kvinder – hører til den gruppe af indvandrere, som typisk har sværest ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet, selvom deres beskæftigelsesfrekvens typisk stiger med stigende opholdstid i værtslandet (jf. Figur 1.4).

Figur 1.4 Beskæftigelsesgrad opdelt på år og opholdslængde i Danmark. Flygtninge og familiesammenførte med 0-3 års ophold i de 17 kommuner i 'I mål med integration'.



Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Flygtninges beskæftigelsesgrad varierer afhængigt af længden af deres ophold i Danmark. I Figur 1.4 har vi på baggrund af registerdatainformation kortlagt beskæftigelsesgraden for tre undergrupper af flygtninge og familiesammenførte i de 17 kommuner i 'I mål med integration': borgere med opholdslængde under 1 år, borgere med opholdslængde mellem 1-2 år, og borgere med opholdslængde mellem 2-3 år. Figuren viser, at opholdslængde er afgørende for niveauet af beskæftigelse. Figuren viser også, at beskæftigelsesgrader varierer markant over tid. En del af variationen kan muligvis forklares på baggrund af ændringer i oprindelsesland for målgruppen. Desuden viser figuren også, at de økonomiske konjunkturer bliver mere favorable for målgruppen for IMMI i projektperioden.

Alt andet lige stod kommunerne i IMMI-projektet over for en udfordrende og ambitiøs opgave, når det handler om "at sikre et løft i beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere fra ikke-vestlige lande", således som formålet var med IMMI-projektet.

IMMI-kommunerne stod altså foran en udfordring, som samtlige danske kommuner blev indskærpet i løbet af marts 2016. Regeringen (Lars Løkke Rasmussen II) gjorde det således i trepartsaftalen med arbejdsmarkedets parter fra marts 2016 klart, at den havde som målsætning, at 50 pct. af alle flygtninge og familiesammenførte skal være i job. I 2014 gjaldt det kun for 28 pct. af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge (i alderen 25-64 år) efter 3 års deltagelse i integrationsprogrammet.

1.4 Kommunerne i 'I mål med integration'

De 17 kommuner, som deltog i 'I mål med integration', blev udvalgt af SIRI på baggrund af deres ansøgning og ud fra en vurdering af, hvilke kommuner der har de største udfordringer med beskæftigelsesindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven og ikke-vestlige indvandrere med andre problemer end ledighed.

Eksisterende data og analyser af kommunernes resultater på beskæftigelsesområdet indgik, sammen med kommunernes egne oplysninger, i udvælgelsen af, hvilke kommuner der havde

behov for et løft i indsatsen. Der indgik heri en tidligere benchmarkinganalyse af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet offentliggjort i 2014 af KORA samt en benchmarkinganalyse af KORA fra 2016 (Arendt et al., 2016).

Ved udvælgelsen blev der også lagt vægt på at udvælge kommuner med hensyn til geografisk spredning, forskellige typer af rammevilkår for integrationsindsatsen og målgruppens andel af indbyggertallet.

Table 1.1 Deltagende kommuner i 'I mål med integration'

Jylland	Fyn	Sjælland
Brønderslev	Assens	Helsingør
Favrskov	Faaborg-Midtfyn	Holbæk
Norrdjurs*	Odense	Lejre
Randers*	Nordfyn	
Rebild	Svendborg	
Skive		
Syddjurs*		
Sønderborg		
Vesthimmerland		

Anm.: Kommuner markeret med et * deltog med et fælles projekt.

De 17 kommuner deltog med i alt 15 projekter, idet tre kommuner (Randers, Syddjurs og Norddjurs) var gået sammen om et fælles projekt.

1.5 Evalueringens opbygning

De følgende kapitler præsenterer hvad indsatsen i 'I mål med integration' gik ud på, evalueringens metoder og data samt dens forskellige analyser. Evalueringen er opbygget på følgende vis:

Sammenfatning præsenteret formålet med 'I mål med integration'-initiativet, indsatsen og evalueringens formål, data og metoder samt resultater og konklusion.

Kapitel 1. Indledning beskriver med flere detaljer formålet med initiativet, flygtningekrisen i 2014-2015, den politiske og lovgivningsmæssige kontekst, arbejdsmarkedet for ikke-vestlige indvandrere i Danmark i de senere år og de 17 kommuner i projektet.

Kapitel 2. Indsatsen beskriver, hvori kommunernes integrationsprojekter bestod, og hvad støtten fra facilitator bestod i.

Kapitel 3. Evalueringkoncept beskriver mere indgående, hvilke data og metoder, evalueringen benytter sig af.

Kapitel 4. Progressionsmåling analyserer data vedrørende udvikling i arbejdsmarkedsparethed for målgruppen baseret på FIP-indikatorer – og sammenhænge mellem disse indikatorer og beskæftigelsen.

Kapitel 5. Effekter af indsatsen rummer en effektanalyse af initiativets effekter baseret på økonomiske metoder.

Kapitel 6. Erfaringer blandt kommunale medarbejdere og ledere analyserer ud fra kvalitative interviewdata, hvilke erfaringer man har gjort sig i kommunerne med IMMI-initiativet.

Kapitel 7. Erfaringer blandt borgere og virksomheder analyserer på baggrund af interviewdata, hvilke erfaringer udvalgte borgere (flygtninge og familiesammenførte) og virksomhedsrepræsentanter har gjort sig med IMMI-kommunernes arbejdsmarkedsrettede integrationsindsats.

2 Indsatsen i projektet: Hjælp til selvhjælp

Kommuner, som deltog i IMMI, fik med udgangspunkt i deres egne ansøgninger økonomisk støtte samt proces- og konsulentstøtte fra Rambøll Management og CABI til at styrke deres integrations- og beskæftigelsesfaglige indsats. Dermed var der ikke én – på forhånd veldefineret og protokolbeskrevet – indsats i projektet, som alle kommuner skulle implementere med henblik på at opnå de ønskede resultater. Indsatsen i projektet kan betegnes som kvalificeret hjælp til selvhjælp. Kommunerne fik med udgangspunkt i den tilgængelige viden på området hjælp til selv at blive bedre til at integrere flygtninge og familiesammenførte ikke-vestlige indvandrere.

Den selvhjælpsorienterede indsats i projektet skal ses i lyset af, at vi har ret sparsom evidensbaseret viden for, hvilken eller hvilke indsatser der i det hele taget kan styrke beskæftigelsen blandt ikke-vestlige indvandrere. KORAs benchmarking fra 2016 af danske kommuners integrationsindsats på beskæftigelsesområdet påpegede eksempelvis, at de vigtigste faktorer, som kan forklare kommunale forskelle i, om en indvandrer kommer i job eller ej, beror på individuelle forskelle mellem de ledige. KORAs analyse kunne ikke finde nogen stærke mønstre i, hvad succesfulde og mindre succesfulde kommuner gjorde. Analysen påpegede dog, "at succesfulde kommuner i højere grad bruger virksomhedsrettet aktivering", og at "det er et resultat, der støttes af litteraturen, hvoraf det fremgår, at den virksomhedsrettede aktivering er en af de få indsatser, hvor der er evidens for en positiv effekt" (Arendt et al., 2016, s. 10). Analysen påpegede også, at der var behov for at afdække, hvilke barrierer der var for, at flere ledige indvandrere kan komme i virksomhedsrettet aktivering, eftersom – på daværende tidspunkt – kun 14 pct. af de ledige indvandrere kom i privat virksomhedspraktik eller løntilskud.

De lovændringer på integrationsområdet fra juni 2016, som er beskrevet i forrige kapitel, forpligtede kommunerne til i langt højere grad end tidligere at give nyankomne flygtninge og familiesammenførte en virksomhedsrettet indsats.

Dermed var der altså meget sparsom evidens for, hvad kommuner med udfordringer på integrationsområdet kunne og burde gøre *ud over* det, som de skulle gøre som følge af lovgivningen.

I dette kapitel beskrives det koncept for en styrket integrations- og beskæftigelsesindsats, som Rambøll Management og CABI udviklede til – med udgangspunkt i kommunernes egne idéer og ressourcer – at opnå bedre resultater i forhold til flygtninges og familiesammenførtes beskæftigelse, uddannelse og selvforsørgelse. Kapitlet beskriver også kort, hvordan FIP-data indgik i monitoreringen af udviklingen i målgruppens arbejdsmarkedsparathed.

2.1 Kommunernes projekter

Hovedindsatsen i projektet tog udgangspunkt i kommunernes ansøgninger om deltagelse i projektet, der beskrev *formål med kommunens projekt*, karakteristika ved den *primære målgruppe* (borgerne) og ved den *sekundære målgruppe* (kommunen og dens samarbejdspartnere på integrationsområdet), *mål på brugerniveau* samt *erfaringer med dokumentation* af aktiviteter og resultater og *organisation og ledelse*.

Formål: I ansøgningerne beskrev kommunerne således, med udgangspunkt i lokale udfordringer og/eller forbedringspotentialer på integrationsområdet, formålet med det projekt, de ønskede at gennemføre med henblik på at forbedre integrationsindsatsen. Heri påpegede de typisk et mindre eller større gab i beskæftigelsesfrekvenser for målgruppen i forhold til landsgennemsnittet.

Der var ganske stor spredning i de mere *specifikke formål* for de enkelte projekter. Nogle ønskede at styrke integrationsindsatsen ved at udvikle en ny integrationsmodel med udgangspunkt i lokal forankring og lokale partnerskaber mellem aktører, herunder virksomheder, i en eller flere mindre byer i kommunen. Andre ønskede mere bredt at styrke virksomhedssamarbejdet omkring praktikpladser og løntilskudsjobs til integrationsborgerne samt forbedre sagsbehandlingen og gøre den mere jobrettet.

Generelt ønskede de fleste kommuner at etablere og styrke samarbejde med det lokale erhvervsliv og virksomheder. Enkelte beskrev planlagte indsatser omkring før-modtagelse – fx i form af kompetenceafklaring allerede inden flygtninge og familiesammenførte ankom til kommunen. Flere kommuner planlagde også et øget fokus på virksomhedsrettet danskundervisning, og flere planlagde en mere jobrettet tilgang (tidligt) i sagsbehandlingen. Mange kommuner ønskede også at ansætte en projektleder eller konsulent til at assistere ledelsen i kommunen i forhold til projektets gennemførelse. Efterfølgende blev en sådan projektleder da også ansat eller udpeget i alle projektkommunerne. Endvidere beskrev flere kommuner, at de ønskede at gennemføre en bedre kortlægning af borgerens kompetencer med henblik på beskæftigelse samt gennem efteruddannelse og kurser at løfte deres medarbejderes kvalifikationer i forhold til opgaven. Tre kommuner beskrev, at de ønskede at arbejde med en brancheorienteret tilgang til at løfte beskæftigelsen blandt personer i målgruppen (se også Thuesen, Rotger & Jakobsen, 2020).

Primær målgruppe: Kommunerne beskrev også karakteristika hos projektets primære målgruppe i kommunen – herunder målgruppens størrelse, og om der er tale om flere undermålgrupper. Denne beskrivelse rummede typisk oplysninger om sammensætningen af gruppen af integrationsydelsesmodtagere i kommunen – fx andel flygtninge og familiesammenførte, oprindelsesland, andel mænd og kvinder samt evt. uddannelsesniveau og sprogkunderskaber. Mange kommuner præciserede her, at de fleste flygtninge i kommunen kom fra Syrien og Eritrea samt lande som Somalia, Afghanistan og i nogle tilfælde også Rwanda og Iran.

Langt de fleste kommuner beskrev her, at målgruppen ville bestå af gruppen af nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Enkelte kommuner specificerede, at de ville arbejde med en afgrænset delmængde af den primære målgruppe i form af nyankomne flygtninge og familiesammenførte – fx sårbare kvindelige flygtninge og familiesammenførte – men langt de fleste ville arbejde bredt med nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Flere kommuner beskrev også målgruppens udfordringer – fx at nogle borgere ud over ledighed har vanskeligheder ved det danske sprog, begrænset eller ingen arbejds erfaring, længerevarende sygdoms- og/eller barselsforløb samt intet (jobrelevant) socialt netværk.

Mål på borgerniveau: Hvad angår mål på borgerniveau, var hovedmålet for kommunerne – som også specificeret af SIRI i initiativets overordnede formål – *en markant stigning i den andel, der kommer i job eller uddannelse inden for de første 3 år efter ankomsten til kommunen*. Nogle kommuner var mere specifikke og præciserede fx, at de ønskede at opnå, at gabet i beskæftigelsesfrekvens for gruppen af ikke-vestlige indvandrere, som aktuelt i deres kommune var større end landsgennemsnittet, skulle være mindre end landsgennemsnittet, efter at projektet var afsluttet.

Kommunens organisering, ledelse og dokumentationskultur: Endvidere beskrev ansøgningerne den nuværende integrationsindsats og dens konkrete initiativer, strategier og organisering. Flere præciserede, at der i forhold til den nuværende indsats var behov for at styrke det tværfaglige samarbejde imellem forskellige dele af kommunens forvaltning – samt behov for at udvikle en mere både helhedsorienteret og jobrettet indsats. Alle kommuner gjorde rede for, at

de planlagde en stærk ledelsesmæssig opfølgning på projektet. Projekterne var typisk *politisk forankret* i beskæftigelsesudvalget i kommunen og havde en styregruppe, der refererede til kommunens administrative ledelse på beskæftigelses- og socialområdet. Typisk var projekterne *organisatorisk forankret* i beskæftigelsesforvaltningen, dvs. i jobcentret, herunder i flere tilfælde i en decideret integrationsafdeling eller en tværgående 'integrations-task-force'. Flere kommuner lagde også op til, at beskæftigelsesafdelingens indsats løbende skulle koordineres med sundheds-, familie- og socialforvaltningen. Endvidere pegede flere kommuner på, at de ville styrke integrationsindsatsen gennem forbedrede partnerskaber med lokale virksomheder, virksomhedsnetværk og aktører fra det civile samfund.

Kommunerne beskrev også deres erfaringer med dokumentation af aktiviteter og resultater for målgruppen, herunder erfaringer med at arbejde med resultatbaseret styring. Af de 17 kommuner i projektet beskrev langt hovedparten, at de havde erfaring med at dokumentere indsatser og resultater på beskæftigelsesområdet, men ikke eller i meget begrænset omfang i forhold til denne målgruppe. Cirka en tredjedel af kommunerne havde erfaring med resultatbaseret styring (RBS) fra andre dele af beskæftigelsesområdet. Kun enkelte kommuner havde også erfaring med RBS fra integrationsområdet. Alle kommuner var meget interesserede at søge at forbedre deres indsats gennem bedre dokumentation af indsatser og resultater.

2.2 Projektstøtten – overordnet betragtet

Hovedindsatsen i projektet i form af konsulent- og processtøtte fra Rambøll Management og CABIs side kan beskrives ved hjælp af en fasemodel med fem faser:

1. Afdækning og kortlægning af kommunernes barrierer, ressourcer og muligheder i forhold til målgruppe, forvaltning og det lokale arbejdsmarked
2. Klargøring og metodemodning
3. Implementering
4. Opfølgning og monitorering
5. Udbredelse af metoder og læring (evaluering).

Faserne fremgår også af Figur 2.1.

Figur 2.1 Faser i indsatsen



Kilde: Rambøll Management og CABI.

De fem faser rummede mere specifikt nedenstående hovedaktiviteter:

Afdækning og kortlægning

1. Udarbejdelse af vidensyntese (rapport) vedrørende virksomme metoder

2. Kortlægningsworkshops: Gennemgang af kommunale målgrupper og arbejdsmarkedsanalyser (muligheder og begrænsninger i det lokale arbejdsmarked).

Klargøring og metodemodning

3. Opstilling af forandringsteori
4. Mål og handleplan, herunder analyse af forvaltningens 'parathed' til at realisere målene.

Implementering

5. Arbejde med metoder til at nå disse mål – herunder implementering af 'kerneelementer'.

Opfølgning og monitorering

6. Arbejde med at følge målgruppens progression i arbejdsmarkedsparathed (via FIP)
7. Løbende målopfyldelse via kvartalsudsendte statusrapporter (både i forhold til målopfyldelse og udvikling i FIP)
8. Ad hoc understøttelse i forhold til særlige udfordringer.

Udbredelse af metoder og læring

9. Netværksmøder og lederseminarer.

Nedenfor gennemgås disse faser i udviklingen og implementeringen af projektets indsats.

2.3 Afdækning og kortlægning

2.3.1 Videnssyntesen: Viden om virksomme metoder i integrationsindsatsen

En af de første aktiviteter i projektet bestod i, at Rambøll Management – med assistance fra et panel af arbejdsmarkedseksperter – udfærdigede et litteraturstudium om virksomme metoder i integrationsindsatsen. Rapporten havde til formål at "afdække den eksisterende viden om virksomme indsatser inden for den beskæftigelsesrettede integration" (Rambøll Management, 2017, s. 1). Som det fremgår i indledningen, findes der begrænset "viden af høj evidens om indsats og effekt [...] for målgruppen af nytillkomne flygtninge og familiesammenførte med ikke-vestlig baggrund" (s. 4). Der findes dog bedre viden om indsatser for andre grupper af ikke-vestlige indvandrere – fx personer på kontakthjælp og dagpenge samt uddannelseshjælp, revalidering og fleksjob. Syntesen trak derfor også på studier af indsatser for disse grupper.

På linje med nyere arbejdsmarkedsforskning skelnede rapporten (s. 2-3) mellem tre typer af vigtige effekter:

Programeffekter: Positive eller negative effekter, som viser sig i løbet af den tid, en given indsats varer, og som kan aftage eller forsvinde igen, når en indsats slutter.

Fastholdelseseffekter: Negative effekter, som viser sig i løbet af den tid, en given indsats varer, og som typisk forklares med, at borgeren søger og finder job i mindre omfang som følge af, at borgeren bruger tid på at deltage i indsatsen.

Nettoeffekter: Summen af program- og fastholdelseseffekter. Effekter, som viser sig efter, at indsatsen er afsluttet (på kort eller længere sigt), og som er den samlede effekt af indsatsen i løbet af den periode, den har varet.

På baggrund af en gennemgang af 29 inkluderede studier beskrev rapporten effekter af fem typer af indsatser, samt hvilken evidens der fandtes for disse effekter:

Integrationsprogrammet, herunder danskuddannelse: Typer af programmer, som ny-ankomne indvandrere og flygtninge deltager i med henblik på indslusning på det danske arbejdsmarked. Sådanne programmer inkluderer ofte virksomhedsrettet aktivering og danskuddannelse. Videnssynthesen påpegede her, at integrationsprogrammer og danskuddannelse ikke i sig selv, ifølge eksisterende forskning, har nogen positiv overordnet effekt på beskæftigelsen, men dog alligevel kan fremme borgerens progression mod uddannelse eller beskæftigelse.

Samtaler og kontaktførelser: Indsatser, hvor borgeren ved personligt fremmøde i jobcentret deltager i samtaler med sagsbehandleren. Videnssynthesen påpegede her, at samtaler og kontaktførelser typisk ikke har nogen positiv overordnet effekt på beskæftigelsen. Samtaler kan dog godt forøge aktiveringsgraden. Endvidere kan tidlige og intensive førelser samt forøget kvalitet i samtalerne have positive effekter på afgang til både beskæftigelse og uddannelse.

Virksomhedsrettede indsatser: Indsatser, hvor borgeren fx kommer i virksomhedspraktik eller løntilskudsjob, både i privat og offentligt regi. Analysen påpegede her, at særligt private løntilskud har positive effekter på beskæftigelsen. Offentlige løntilskud har også positive effekter, som dog – særligt for nyledige – udlignes af fastholdelseeffekter. Der er endvidere positive programeffekter af virksomhedspraktikker, særligt i den private sektor.

Vejledning, afklaring, opkvalificering og uddannelsesaktivering: Kurser, ikke-kompetencegivende og kompetencegivende uddannelse, kommunale aktiveringstilbud samt social og sundhedsmæssigt afklaring m.m. Analysen påpegede her, at vejledning og opkvalificering typisk har fastholdelseeffekter – altså ikke positive nettoeffekter på adgang til job. Uddannelsesaktivering har også meget begrænsede effekter på beskæftigelse.

Sanktioner, ydelsesniveauer og kommunalt refusionssystem: Økonomiske incitamenter rettet enten mod borgeren eller kommunen med henblik på at fremme borgerens jobudsigter. Analysen påpegede her, at reduktion i ydelsesniveauer har positive effekter på afgang til selvforsørgelse. Det samme gælder sanktioner i forhold til jobparate ledige. Analysen påpegede dog også, at undersøgelser tyder på, at sanktioner kan virke uhensigtsmæssigt i forhold til svagere grupper af ledige.

Formålet med syntesen var altså stille noget viden til rådighed for kommunerne i projektet og landets øvrige kommuner, som de kunne bruge til at udvikle deres beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

2.3.2 Kortlægning: analyser af de lokale arbejdsmarkeder, målgrupper samt selvevalueringer af organisering

Ved opstarten af IMMI-projektet blev der også igangsat kortlægninger af de enkelte deltagerkommuners arbejdsmarkeder, en målgruppeanalyse og en analyse af styrker og svagheder i organiseringen af beskæftigelsesindsatsen. Analyserne byggede både på registerdata og på kommunernes input fra workshops til afdækning af styrker og barrierer i beskæftigelsesindsatsen.⁵

Hvad angår **analysen af de kommunale arbejdsmarkeder**, viste den bl.a., at den mest almindelige virksomhedstype i alle deltagerkommunerne er enmandsvirksomheder med et lavt

⁵ Analyserne er sammenfattet i et notat fra Rambøll Management til SIRI.

beskæftigelsespotentiale i forhold til målgruppen. Alle kommuner var derfor i projektets indledende fase opmærksomme på, at de fortløbende måtte gøre et stykke arbejde med at afdække arbejdspladser i kommunen med potentiale for at tage integrationsborgere i en virksomhedsrettet indsats eller job.

Hvad angår **målgruppeanalysen**, så viste den, at de største indsatsgrupper i deltagerkommunerne kom fra Syrien og Eritrea. Flygtninge fra Eritrea er typisk yngre personer, som er ivrige for at påtage sig ufaglært arbejde, men ofte med urealistiske forestillinger om løn. Flygtninge fra Syrien er en mere sammensat gruppe. En større gruppe af både mænd og kvinder havde et betydeligt beskæftigelsespotentiale. En anden større gruppe bestod af kvinder uden arbejdsidentitet, og en større gruppe bestod af personer med medbragt uddannelse, som gav udtryk for vanskeligheder ved at håndtere et statustab ved at påtage sig et ufaglært arbejde i Danmark. I kommunerne var der ret forskellig opfattelse af beskæftigelsespotentialet i disse grupper, nogle kommuner så således bedre muligheder for at finde beskæftigelse til disse personer end andre kommuner.

Hvad angår **selvevalueringen af den kommunale organisering**, pegede den på styrker, men også på udviklingspotentialer. Hvad angår tværfagligt arbejde – som af alle kommuner blev set som vigtigt – påpegede Rambøll, at kommunerne i projektet har "øget deres fokus på at arbejde på tværs af organisationen. Derfor vurderer kommunerne også, at de kommunale rammer er på plads i forhold til målsætning for integrationsindsatsen, ledelsesopbakning, ressourcer, ansvarsfordeling mellem forvaltninger og mål for mødet med borgeren".

Hvad angår **udviklingspotentialer**, påpegede flere kommuner, at der var behov for, at alle kommunens integrationsmedarbejdere (sagsbehandlere, jobkonsulenter, boligteams og integrationskonsulenter) blev bedre til at samarbejde om at møde alle borgere i målgruppen – også unge og kvinder – med et jobfokus. Disse medarbejdere skulle også blive bedre til at integrere jobrettede aktiviteter i indsatsen. Endvidere blev det påpeget, at kommunerne skulle blive bedre til at opsøge virksomhederne, særligt i forhold til afdækning af 'flaskehalsområder', hvor der kunne være et jobpotentiale. Kommunerne ønskede også at udvikle deres tilbudsvifte med forløb, der kombinerer arbejdsmarkedsrettede indsatser, sprog, afklaring, kompetenceafklaring og -opbygning i ét samlet forløb. Endelig ønskede flere kommuner at samarbejde bedre med aktører fra det civile samfund og at få mere viden om målgruppen – og blive bedre til at screene målgruppen for risikofaktorer.

2.4 Forandringsteorier, målsætninger og implementering

Den indledende afdækning og kortlægning var udgangspunkt for opstilling af de forandringsteorier og målsætninger, som var en del af projektets fase 2.

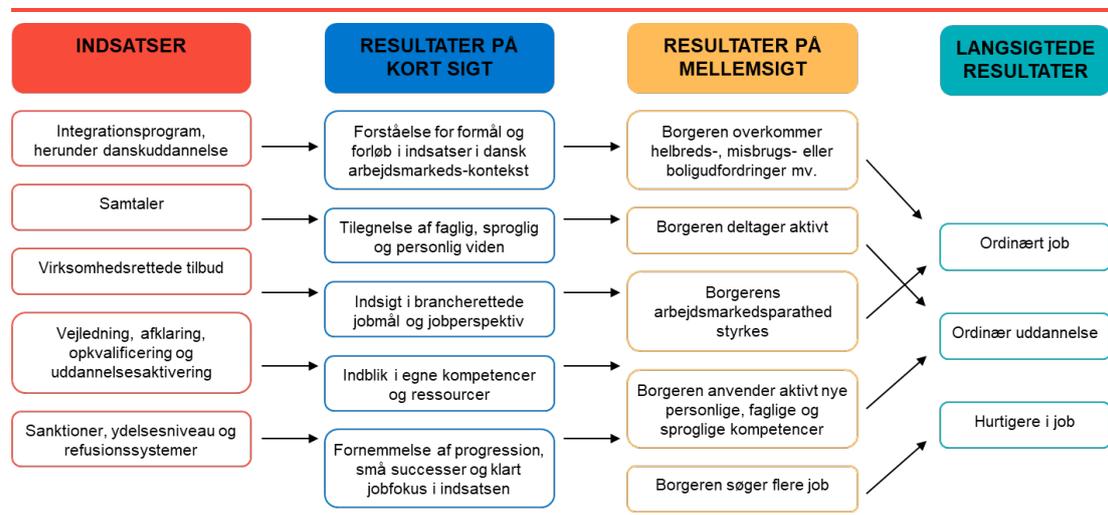
2.4.1 Forandringsteorier

Rambøll Management og CABI faciliterede her en workshop i hver af deltagerkommunerne, hvor disse gennem opstilling af forandringsteori skulle beskrive, hvorledes de ville realisere projektets målsætninger.

En forandringsteori er en beskrivelse af, *hvad* kommunerne vil opnå (resultater og effekter), for *hvem* (målgruppe), *hvordan* (indsatser) og *hvorfor* (målsætninger). En generisk model for de forandringsteorier, som kommunerne skulle udfylde, tog udgangspunkt i videnssynthesens fem typer af indsatser og lagde op til, hvordan kommunerne kunne præcisere, hvilke indsatser, de

ville bruge, opstille mål for kortsigtede resultater, mellemlangsigtede resultater og langsigtede resultater (se et forenklet eksempel på en forandringsteori i Figur 2.2).

Figur 2.2 Simplificeret eksempel på forandringsteori



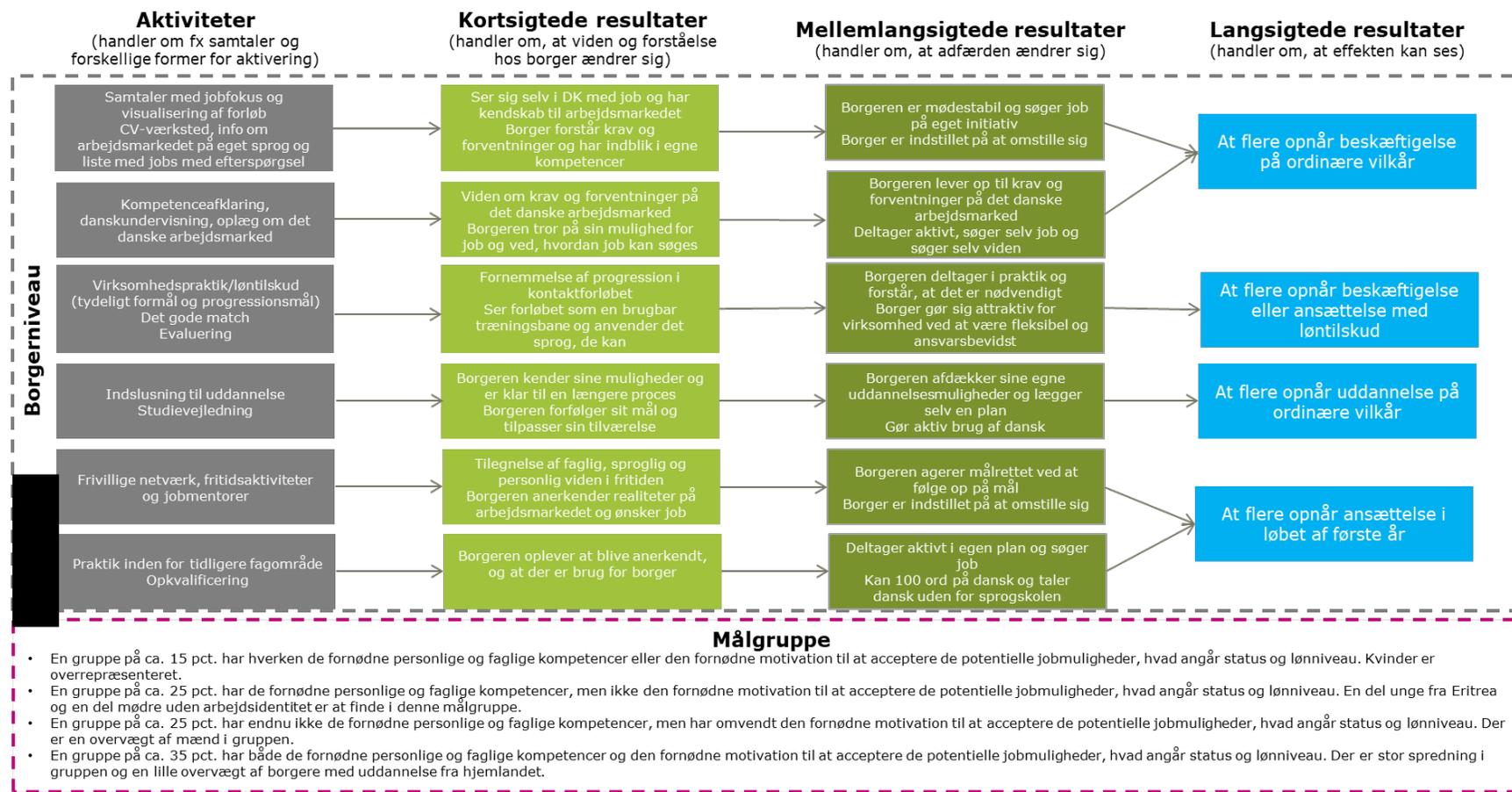
Anm.: Egen figur med inspiration fra kommunernes forandringsteorier.

Forandringsteoriene havde således til formål at specificere sammenhængen mellem indsatser, resultater på kort og mellemlangt sigt og resultater på langt sigt.

Et eksempel på en udfyldt forandringsteori kan ses i Figur 2.3.

Figur 2.3 Eksempel på udfyldt forandringsteori for indsatsen i en deltagerkommune. Fokus på jobparate integrationsborgere.

FORANDRINGSTEORI FOR [IMMI-KOMMUNE] - JOBPARATE



Anm.: Kommunen er anonymiseret.

Kilde: Rambøll Management.

2.4.2 Målsætninger

En meget vigtig del af projektets indsats bestod i, at kommunerne skulle arbejde med resultatbaseret styring – og det vil sige, at kommunerne med konsulentassistance skulle opstille målsætninger for deres projekter, som de efterfølgende skulle bruge til at styre indsatsen efter. Det blev af kommunerne i dialog med Rambøll Management/CABI, SIRI og VIVE besluttet at arbejde med tre overordnede målsætninger for projektet:

- Målsætning 1: Andel jobparate
- Målsætning 2: Andel i virksomhedsrettet aktivering
- Målsætning 3: Andel selvforsørgende eller i gang med ordinær uddannelse.

Disse tre målsætninger skulle både afspejle relevante procesmål vedrørende vejen til beskæftigelse eller uddannelse samt også projektets endemål – at få flere i ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

Formålet med at opstille et mål for **andel jobparate** var, at kommunerne skulle forøge denne andel, med henblik på at sagsbehandlere skulle møde borgeren med klare jobforventninger og de krav, som lovgivningen knytter til denne visitationskategori.

Formålet med at opstille mål for **andel borgere i virksomhedsrettet aktivering** var, at kommunen skulle forøge denne andel med henblik på at styrke borgernes beskæftigelses sandsynlighed. Så påpeget tidligere i dette kapitel er virksomhedspraktik og særligt løntilskudsjob to typer af virksomhedsrettede indsatser, som med betydelig grad af evidens kan forventes at påvirke borgeres beskæftigelsesgrad positivt.

Formålet med at opstille mål for andel borgere, som var **selvforsørgende eller i ordinær uddannelse**, var at opstille kvantificerbare målsætninger for det, som var IMMI-projektets overordnede målsætning – at forøge beskæftigelsesgraden i målgruppen.

Alle disse tre målsætninger lod sig monitorere kvartalsmæssigt ved hjælp af data fra Jobindsats.dk og fra Beskæftigelsesministeriets database DREAM.

De præcise målgrupper specificeres i boks 2.1.

Boks 2.1 Målgruppe for 'I mål med integration' – definition af population til brug for kvartalsmæssig målopfyldelse i statusnotater

Målsætning 1

Andel jobparate borgere: Jobparate borgere, der modtager integrationsydelse, og som er omfattet af integrationsprogrammet. Andel jobparate blev udregnet på baggrund af tal fra Jobindsats.dk for det pågældende kvartal.

Målsætning 2

Andel borgere i virksomhedsrettet aktivering: Borgere, der modtager integrationsydelse, og som er omfattet af integrationsprogrammet, og som i Jobindsats.dk er registreret under kategorierne: 'Ansættelse med løntilskud i alt', 'Virksomhedspraktik i alt', 'Nytteindsats i alt'.

Målsætning 3

Andel borgere i ordinær uddannelse og/eller selvforsørgelse: Beregning af udviklingen i målsætning 3 (ordinær uddannelse og selvforsørgelse) skete ud fra DREAM. Bemærk, at en borger blev opgjort som selvforsøger, hvis borgeren i mindst 5 ud af de 13 uger i et kvartal *ikke* modtog nogen form for offentlig forsørgelsesydelse (i henhold til DREAM-registret). Det vil sige, at i løbet af 5 uger har personen ikke modtaget nogen offentlig forsørgelsesydelse, ikke engang én dag. Bemærk, at de 5 uger ikke behøver at være sammenhængende. Samme princip gjaldt i forhold til ordinær uddannelse – hvis borgeren har modtaget SU i mindst 5 uger ud af de 13 uger i et kvartal, talte borgerne som i gang med uddannelse. Endelig kunne borgeren også være enten SU-modtager eller selvforsørgende i 5 uger ud af 13 i et kvartal.

Det skal også påpeges, at kommunerne i første omgang fastsatte kvantitative mål for selvforsørgelse baseret på tal for afgang til selvforsørgelse for *kontakthjælpsmodtagere* i integrationsprogrammet. Da der i løbet af 1. halvdel af 2017 blev mulighed for via DREAM at trække data for afgang til selvforsørgelse for *integrationsydelsesmodtagere* i integrationsprogrammet, førte det til, at kommunerne blev nødt til at genoverveje deres mål. Derfor forelå der først et mål for andel borgere i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse fra 3. kvartal 2017.

Af Tabel 2.1 fremgår kommunernes mål for den vigtige målsætning 3 for 3. kvartal 2017 og for 1. kvartal 2019. Målsætningerne, der blev opstillet i løbet af sommeren 2017, skal også ses i lyset af de base-line tal, som VIVE udfærdigede i 4. kvartal 2016. Som det fremgår af tallene, sigtede kommunerne altså mod en fordobling i afgang til selvforsørgelse og ordinær uddannelse fra 4. kvartal 2016 til 3. kvartal 2017 – og igen i gennemsnit næsten en fordobling fra 3. kvartal 2017 til 1. kvartal 2019.

Som det også fremgår af Tabel 2.1, gik det meget frem i projektkommunerne i forhold til at gøre borgerne selvforsørgende eller få dem i gang med uddannelse. Det betyder dog ikke, at der var en effekt af IMMI-projektet, som vores effektmåling med brug af en kontrolgruppe viser (se kapitel 5).

Tabel 2.1 IMMI-kommunernes målsætninger for andel borgere i målgruppen i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse 3. kvartal 2017 og 1. kvartal 2019

	Baseline-måling	Andel i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse	
	4. kvartal 2016	3. kvartal 2017	1. kvartal 2019
Assens	7	25	45
Brønderslev	9	10	20
Favrskov	11	20	30
Faaborg-Midtfyn	7	18	40
Helsingør	7	20	50
Holbæk	6	20	50
Lejre	24	27	36
Norddjurs	5	15	25
Nordfyn	13	20	30
Odense	18	30	42
Randers	10	20	35
Rebild	10	21	50
Skive	8	20	50
Svendborg	5	15	42
Syddjurs	9	20	30
Sønderborg	11	30	50
Vesthimmerland	10	20	40
Gennemsnit for projektkommuner	10	21	39

Kilde: Statusnotater fra Rambøll Management til IMMI-kommunerne.

2.4.3 Metodebeskrivelser og implementering

Ud over forandringsteorier og målsætninger fik kommunerne også konsulentassistance til at lave metodebeskrivelser og handleplaner til mere præcist at beskrive de mest effektive veje til at få ledige borgere i målgruppen i beskæftigelse eller uddannelse.

På baggrund af kommunernes bidrag til disse metodebeskrivelser identificerede facilitator 'kernen i indsatsen', som bestod i fire kernelementer i indsatsen rettet mod borgerne (se boks 2.1.)

Boks 2.2 Kernelementer i den borgerrettede indsats

1. Fokus på forventningsafstemning og forståelse for indsatsen formål og organisering
2. Fokus på borgerinddragelse
3. Fokus på job og uddannelse
4. Fokus på ressourcer og progression.

Som Rambøll Management gør opmærksom på i årsrapporten for '1 mål med integration' for 2017, har kommunerne "selv deltaget i udformningen af disse fire kernelementer, hvorfor elementerne bygger på kommunernes egne formodninger om, hvad der virker i indsatsen over for borgeren" (Rambøll, 2018, s. 25). Kernelementerne skulle:

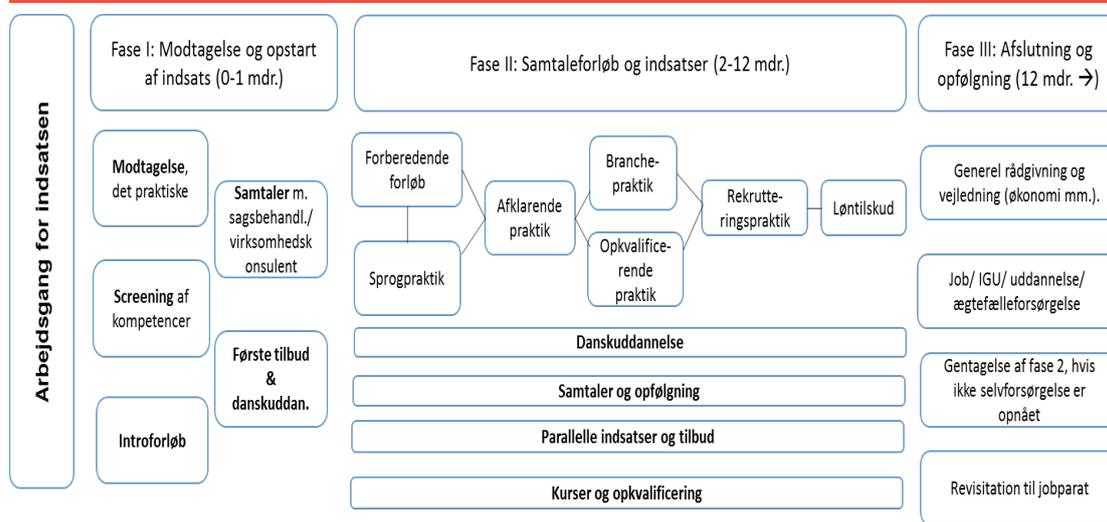
1. Sikre, at borgeren havde forståelse for integrationsindsatsens formål og organisering samt sikre en gensidig forventningsafstemning i forhold til, hvad borgeren kunne forvente af kommunen, og hvad kommunen forventer af borgeren.
2. Sikre, at borgeren blev inddraget i udformningen af indsatsen, fx valg af praktiksted.
3. Have fokus på målet i form af primært job og sekundært uddannelse.
4. Have fokus på borgerens ressourcer og fremskridt i retning af at få et job.

Kerneelementerne havde endvidere til formål ”at skabe dialog mellem projektledere og integrationsmedarbejdere om integrationsindsatsen” (Rambøll, 2018, s. 25). På den baggrund skulle kommunerne hvert kvartal besvare et spørgeskema om arbejdet med kerneelementerne. Den spørgeskemaundersøgelse gav Rambøll mulighed for at vurdere, i hvor høj grad kommunerne implementerede deres egne handleplaner – herunder i særdeleshed de fire kerneelementer – som intenderet (med andre ord med en høj grad af fidelitet) – og give kommunerne feedback i forhold til udviklingen i deres organisering af indsatsen.

Figur 2.3 præciserer arbejdsgangen for indsatsen baseret på Rambøll Managements metodebeskrivelse med en syntese af projektkommunernes indsats. Som det fremgår af figuren, bestod arbejdsgangen i tre faser:

- Fase I: Modtagelse og opstart af indsats
- Fase II: Samtaleforløb og indsats
- Fase III: Afslutning og opfølgning.

Figur 2.4 Arbejdsgangen for indsatsen



Anm.: Uddrag af figur fra Rambøll Managements årsrapport for 2017 for 'I mål med integration' (Rambøll, 2018, s. 11).

Fase I bestod i, at borgeren ankom til kommunen, blev modtaget og boligplaceret, fik screenet sine kompetencer, gennemgik et introforløb, kom til de første samtaler med sagsbehandleren i jobcentret eller integrationsteamet og fik sit første virksomhedsrettede tilbud samt kom i gang med danskuddannelse.

Fase II bestod i, at borgeren efterfølgende kom i en række praktikforløb og parallelt hermed fulgte danskuddannelse, gik til samtaler med sagsbehandleren, evt. fik andre indsatsen (fx med henblik på helbredsudredning eller familierådgivning) samt evt. deltog i kurser og opkvalificering.

Fase III bestod i en afsluttende og opfølgende fase, hvor borgeren ideelt set var kommet ud i job/IGU – eller kommet videre i uddannelse eller kunne blive forsørget af en ægtefælle. Som integrationsloven specificerer, varer integrationsprogrammet 12 måneder, men med mulighed for forlængelse op til 5 år, hvis beskæftigelse (selvforsørgelse) ikke er opnået inden for det første år (jf. kapitel 1). Fase III kunne derfor også være en fase, hvor der blev gjort status i forhold til, hvorfor borgeren endnu ikke var kommet ud i job eller videre i uddannelse. Fasen kunne derfor også bruges til at kunne få (yderligere) generel rådgivning og vejledning (fx om økonomi, IGU-muligheder, uddannelse mv.) og til at overveje, hvad der så kunne gøres for at få borgeren videre.

Rambølls syntese af kommunernes indsats beskriver også roller og ansvar (primært for sagsbehandler og virksomhedskonsulent) samt redskaber (fx integrationskontrakt, samtaleguides, CV, FIP-progressionsværktøj mv.), der kunne rette sig imod både medarbejdere, borgere og eksterne interessenter (fx anden aktør eller virksomheder).

2.5 Løbende monitorering og opfølgning

Efter at projekterne i kommunerne var blevet igangsat og havde fastsat målsætninger samt fået specificeret metodebeskrivelse og handleplaner, bestod en vigtig del af konsulent- og procesbistanden i løbende at følge op på, hvordan målopfølgningen og indsatsen generelt udviklede sig. Til det formål udsendte Rambøll Management kvartalsmæssige statusnotater primært med fokus på de tre tidligere nævnte primære målsætninger for projektet samt med fokus på fidelitet i kommunernes implementering af de fire kerneelementer. VIVE leverede til det formål datainput på baggrund af DREAM vedrørende andelen af borgere i selvforsørgelse og uddannelse.

En vigtig del af IMMI-projektet var også, at kommunerne skulle arbejde med progressionsmåling i forhold til målgruppen. Den type progressionsmåling kendes også fra andre projekter, fx Beskæftigelsesindikatorprojektet, der har haft til formål bringe udsatte ledige tættere på arbejdsmarkedet, og hvor man har set det som hensigtsmæssigt undervejs at måle på udviklingen i bløde mål fx borgerens selvtillid, helbredsstyring, jobsøgning mv. Til det formål udviklede VIVE værktøjet FIP til IMMI-projektet (FIP beskrives nærmere i kapitel 4). VIVE udsendte også kvartalsmæssige statusnotater for udviklingen i FIP-indikatorer til hver enkelt kommune.

I forlængelse af de to typer af kvartalsmæssige statusnotater fulgte Rambøll Management og CABI nøje op i forhold til kommunernes udvikling. Årsrapporten for IMMI-projektet for 2017 opsummerer årets aktiviteter på følgende vis: "Der er i 2017 gennemført adskillige projektaktiviteter. Helt konkret har følgende aktiviteter været afholdt: forandringsteori- og metodeworkshops; parathedsworkshop; indikatorworkshop; undervisningsdage; halvårslige projektbesøg; kvartalsvis udsendelse af statusrapporter; kvartalsvis statusopfølgning på handleplanen; kvartalsvist spørgeskema om kerneelementerne; halvårligt projektlede netværksmøde; lederseminar; inddragelse af ressourcepersoner; og ad hoc understøttelse af særlige udfordringer og løbende styregruppemøder med SIRI." (Rambøll Management, 2018, s. 2). Som det fremgår af citatet, blev der således fulgt ganske nøje op i forhold til kommunernes projekter og deres udvikling.

2.6 Udbredelse af metoder og læring

IMMI-initiativet indebar også en intensiv kommunikations- og netværksopbyggende indsats med det formål at udbrede gode erfaringer indhøstet i projektkommunerne i løbet af projektperioden til andre kommuner.

2.6.1 Kommunikationsindsatsen

En vigtig del af projektet var løbende at kommunikere erfaringer gjort i projektkommunerne til andre af landets kommuner. Derfor blev der løbende i hele projektperioden udsendt et **nyhedsbrev** med status fra projektkommunerne, inspirationsmaterialer, interview og links til værktøjer udviklet som led i projektet. Der blev i alt udgivet 7 nyhedsbreve fra projektet mellem 23. januar 2017 og 1. juli 2019. Alle tidligere nyhedsbreve er tilgængelige på CABIs projekthjemmeside⁶; øvrigt projektmateriale kan findes på Integrationsviden.dk.⁷

Kommunikationsindsatsen indbefattede endvidere:

Ressourcepersoner: Som led i udbredelsen af erfaringer og metoder fra projektet blev en gruppe af projektledere fra projektkommunerne endvidere klædt på til at sparre med andre kommuner om deres erfaringer med udvikling af integrationsindsatsen.

Formidlingsmaterialer: Med afsæt i viden fra projektet blev der udviklet 10 borgercases til refleksion over forskellige fokusområder og tilgange i integrationsindsatsen. Disse kunne benyttes til at skabe refleksion om medarbejdernes tilgang til mødet med borgerne både blandt projektkommuner og andre kommuner.

Løbende formidling og oplæg: I tillæg til ovenstående aktiviteter blev der formidlet viden og materialer fra projektet via projekthjemmesiden og offentlige opslag på LinkedIn.

Spredning af kommunernes værktøjer: Der blev desuden udviklet en række værktøjer i projektet af Rambøll eller kommunerne. Disse blev indsamlet og formidlet løbende på projekthjemmesiden, på netværksmøder og i nyhedsbrevet med henblik på at udbrede kendskabet til og brugen af værktøjerne på tværs af kommuner

2.6.2 Netværksmøder og lederseminarer

Endvidere blev der afholdt en række løbende netværksmøder for ledere og projektledere fra kommunerne, seminarer i de enkelte kommuner og undervejs også en række seminarer med fokus på specifikke emner – fx udvikling af spørgsmål til FIP.

2.7 Opsummering

Man kan betegne indsatsen i 'I mål med integration' som 'hjælp til selvhjælp'. Der var tale om en kompleks indsats, som først og fremmest tog udgangspunkt i kommunernes egne projekter og idéer til at løfte beskæftigelsen for målgruppen. Der var derfor ikke nogen entydig – protokolbeskrevet – indsatsmodel, som alle kommunerne blot skulle følge. De skulle med udgangspunkt i deres egne projektforslag, med støtte fra facilitator (Rambøll/CABI) og med brug af virksomme metoder søge at løfte målgruppens beskæftigelsesgrad.

Mange af de tiltag, som kommunerne skitserede i deres projektbeskrivelser, handlede om at sætte tidligt ind med en virksomhedsrettet indsats for nyankomne, om at forbedre det interne samarbejde i kommunens forvaltning mellem sagsbehandlere og jobkonsulenter, om at sikre,

⁶ Se <https://www.cabiweb.dk/om-cabi/cabis-projekter/i-maal-med-integration/>, besøgt d. 14.10.19.

⁷ Se <https://www.integrationsviden.dk/beskaeftigelse/i-mal-med-integration>, besøgt d. 9.3.20.

at alle medarbejdere i kommunens integrationsindsats (sagsbehandlere, boligsociale medarbejdere mv.) mødte borgerne med et fokus på job og om at forbedre samarbejdet mellem kommunens jobcenter og de lokale virksomheder.

Kommuner, der deltog i 'I mål med integration', modtog som del af projektet proces- og konsulentstøtte samt beskæftigelses- og integrationsfaglig rådgivning om virkningsfulde indsatser med særligt fokus på brugen af virksomhedspraktik, løntilskudsjob og jobfokus i sagsbehandlernes samtaler med borgerne. Kommunerne gennemførte i samspil med den eksterne bistand et udviklingsforløb med henblik på at styrke den lokale beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Denne støtte rettede sig både imod kommunernes forvaltningsmæssige organisering af indsatsen, herunder den tværgående organisering på tværs af forskellige fag- og forvaltningsområder, og imod den kommunale tilrettelæggelse af selve den beskæftigelsesrettede integrationsindsats og brugen af redskaber som virksomhedspraktik og løntilskudsjob.

Initiativet blev tilrettelagt således, at kommunerne i starten af projektperioden med konsulentbistand skulle afdække styrker og svagheder i deres beskæftigelsesrettede integrationsindsats, mulighederne i det lokale arbejdsmarked mv. De skulle endvidere formulere ambitiøse mål på området. På baggrund af disse analyser og de mål, som kommunerne fastsatte, blev der tilrettelagt et detaljeret forløb for, hvorledes målene kunne indfries. Kernen i projektet var at implementere virksomme metoder og indsatser samt at optimere den eksisterende drift ved at tilrettelægge sammenhængende beskæftigelsesrettede indsatser for ledige flygtninge og indvandrere.

Rambøll Management Consulting i et konsortium med CABI var som ekstern leverandør af konsulentrådgivning ansvarlig for facilitering – fx målfastsættelse – og for implementeringsstøtte til kommunerne i projektet. Forskere fra VIVE Arbejde og Ældre var sammen med Rambøll Management ansvarlige for monitorering af kommunernes målopfyldelse i løbet af projektperioden ved hjælp af data fra jobindsats.dk og DREAM.

3 Evalueringskoncept, data og metoder

Evalueringen kombinerer overordnet betragtet tre forskellige metodiske tilgange til at belyse projektets virkninger på beskæftigelse og arbejdsmarkedsparathed og de erfaringer, som centrale aktører har gjort sig i løbet af projektperioden.

For det første har vi gennemført kvantitative faktor- og regressionsanalyser af data fra progressionsmålinger af målgruppens arbejdsmarkedsparathed. Data til disse analyser stammer fra projektets progressionsmålingsværktøj FIP (nærmere beskrevet i kapitel 4).

For det andet har vi gennemført effektanalyser baseret på difference-in-difference samt syntetisk kontrolgruppe-estimation af projektets resultater i forhold til beskæftigelse, uddannelse og selvforsørgelse (se kapitel 5). Data til disse analyser stammer fra Danmark Statistiks registre.

For det tredje har vi suppleret resultaterne fra disse analyser med kvalitative analyser baseret på enkelt- og gruppeinterview med jobcenterledere og sagsbehandlere fra 8 udvalgte projektkommuner (se kapitel 6). Vi har i disse kommuner også gennemført interview med ledige mænd og kvinder fra målgruppen (dvs. flygtninge og familiesammenførte) og med virksomhedsrepræsentanter for at høre om deres erfaringer med kommunens indsats (se kapitel 7).

Denne metodiske triangulering bidrager til at sikre, at alle relevante aspekter af projektets virkninger belyses, og trianguleringen styrker således validiteten af evalueringens konklusioner. Nedenfor beskrives først data og metoder brugt til analyserne af progressionsdata og herefter til effektanalyserne. Til sidst beskrives data og metoder til analyser af de kvalitative data.

3.1 Analyser af målgruppens progression i arbejdsmarkedsparathed

Til analyserne af målgruppens progression i arbejdsmarkedsparathed anvender vi FIP-data kombineret med data fra DREAM-databasen og oplysninger fra Danmarks Statistiks registre vedrørende køn, alder, oprindelsesland og ind- og udvandring. Vi har oplysninger fra DREAM-databasen frem til juni 2019 og oplysninger fra Danmarks Statistik om personer bosiddende i Danmark 1. januar 2019.

I udgangspunktet skulle progressionsværktøjet FIP anvendes ved de fire årlige lovpligtige samtaler mellem borgere og sagsbehandlere, og besvarelserne af borger- og sagsbehandlerskemaerne (se kapitel 4) blev indtastet i SFI- (senere VIVE-) Collect, som er et internetbaseret værktøj til at gennemføre spørgeskemaundersøgelser. De indtastede besvarelser er gemt på en af VIVEs servere, og efterfølgende blev de lagt ud på Danmarks Statistik og koblet med registerdata.

Vi begynder med simple sammenligninger af gennemsnitlige værdier for mænd og kvinder for de forskellige FIP-indikatorer, der skal måle arbejdsmarkedsparathed, og undersøger, om der er progression i arbejdsmarkedsparathed målt ved FIP-indikatorerne.

Derudover anvender vi faktoranalyse til at undersøge sammenhængen mellem FIP-spørgsmålene. De enkelte spørgsmål i progressionsværktøjet FIP er valgt, fordi vi forventer, at de hver især beskriver forskellige sider af begrebet arbejdsmarkedsparathed. Derfor vil vi ved faktoranalyser undersøge, om der er en stor korrelation mellem disse spørgsmål og dermed, om det giver mening, at de alle er med til at beskrive arbejdsmarkedsparathed. Dernæst undersøger vi, om nogle af spørgsmålene er mere korrelerede med hinanden end med andre, og dermed hvilke dimensioner af arbejdsmarkedsparathed, vi kan finde i data.

Endelig anvender vi regressionsanalyse til at undersøge sammenhængen mellem FIP-spørgsmålne på den ene side og beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden på den anden side. Dette gør vi for at få viden om, hvorvidt FIP-indikatorerne kan forudsige beskæftigelsesandsynligheden. Vi vil både undersøge sammenhængen med niveauet af FIP-indikatorerne og sammenhængen med ændringerne i FIP-indikatorerne, og derfor anvender vi kun oplysninger for de borgere, der har to målinger. Vi får dermed et datagrundlag, der består af 435 personer.

I regressionsanalyserne kontrollerer vi for en række variable: køn, oprindelsesland, alder, medbragt uddannelse, medbragt erhvervserfaring, indvandringstidspunkt og antal dage mellem første og anden besvarelse. Vi estimerer modellerne med sagsbehandler fixed effekter, da sagsbehandlerne kan være forskellige med hensyn til, hvordan de håndterer FIP, herunder hvordan de scorer borgerne.

3.2 Effektanalyser og data

I dette afsnit præsenterer vi undersøgelsens datagrundlag og metoder til brug i effektmålingen. Vi undersøger effekten af IMMI-projektet på målgruppens beskæftigelsesgrad, selvforsørgelse, uddannelse (modtagelse af SU), deltagelse i virksomhedspraktik og deltagelse i løntilskud.

3.2.1 Data

Undersøgelsen er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik og suppleret med oplysninger om ydelser og beskæftigelse fra DREAM-registeret. Vi anvender individdata for alle 17-64-årige flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der er omfattet af reglerne om integrationsydelse, og som har boet i Danmark mellem 0 og 3 år. Vi anvender data for årene 2013-2018.

Udfaldsmålne i effektanalyserne (beskæftigelsesgrader, selvforsørgelse, uddannelse, deltagelse i virksomhedspraktik og deltagelse i løntilskud) er dannet på baggrund af DREAM-registeret for perioden 2013-2018.

For at måle opholdslængde blandt personer i målgruppen benytter vi data fra Danmarks Statistik om ind- og udvandring i Danmark. Vi arbejder i undersøgelsen med en overordnet antagelse om, at eventuelle målefejl i informationen om borgernes opholdslængde ikke er korreleret med bopæl i IMMI-kommuner. På baggrund af denne information konstruerer vi en variabel, som tæller samtlige dage, borgerne har opholdt sig i Danmark.

Endelig anvender vi i analyserne oplysninger fra Danmarks Statistiks registre om køn, alder, opholdsgrund, oprindelsesland og familieforhold.

3.2.2 Metoder

Grundlæggende vil vi med effektmålinger gerne observere, hvordan en målgruppe bliver påvirket af en indsats. Det optimale ville være, hvis vi kunne observere den samme målgruppe på et givet udfaldsmål både efter, at den havde modtaget indsatsen (den faktiske ændring i udfaldsmålet), og hvis den ikke havde modtaget indsatsen (den kontrafaktiske ændring i udfaldsmålet). I forhold til denne evaluering kunne vi fx spørge: "Hvordan ville beskæftigelsesgraden for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge have udviklet sig, hvis de have været en del af IMMI-projektet?". Løsningen på dette problem er at finde en gruppe, som ikke har modtaget indsatsen, og så antage, at denne gruppe rent faktisk ville opføre sig nøjagtigt som den

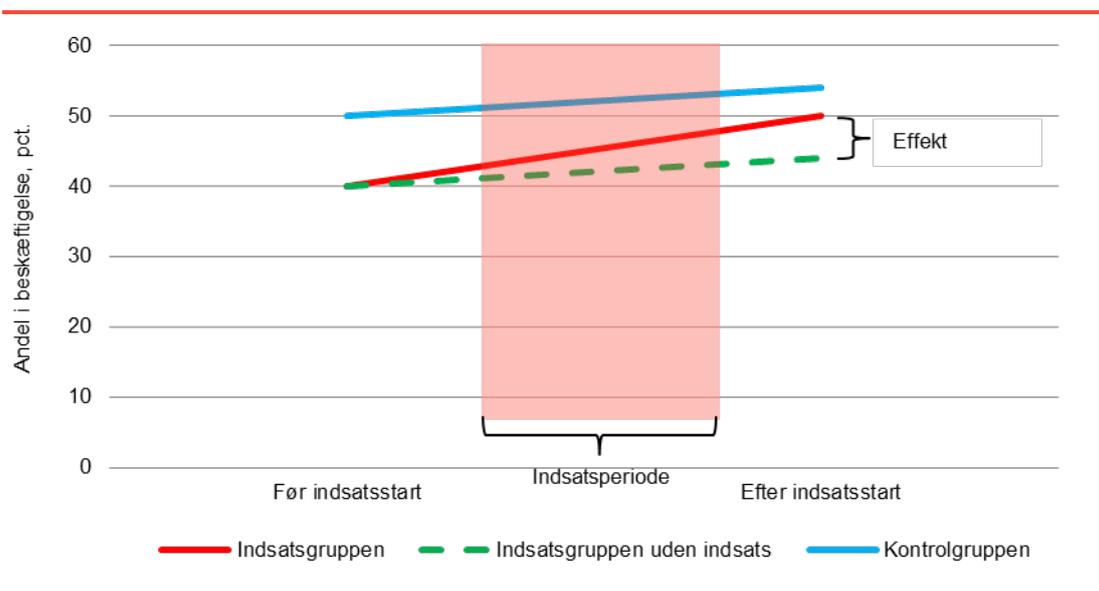
gruppe, der fik indsatsen, hvis de nu også havde fået den (kaldet kontrolgruppen). Denne antagelse er den såkaldte "identificerende antagelse". Når den identificerende antagelse er på plads, kan vi sammenligne gruppen, der modtog indsatsen, med kontrolgruppen og derved udregne den eventuelle effekt som forskellen i udviklingen på et givent udfaldsmål mellem de to grupper.

Den økonometriske metode, vi anvender til effektanalyserne er "Difference-in-Differences" (DID). For at finde ud af, om resultaterne er robuste over for metodevalg, anvender vi også metoden "Synthetic Control" (SC) og kombinerer metoderne til yderligere at afgrænse kontrolgruppen i vores DID-analyse.

Difference-in-Differences (DID)

Vi identificerer eventuelle effekter ved hjælp af en såkaldt "Difference-in-Differences" (DID)-model (Card, 1990; Bertrand, Duflo & Mullainathan, 2004). Ved brug af denne model sammenligner vi udviklingen på hvert udfaldsmål for sig på baggrund af før- og eftermålinger for henholdsvis indsats- og kontrolgruppen. Modellen giver endvidere muligheder for at kontrollere for en række baggrundskarakteristika. DID-modellen anvendes ofte til at måle en ændring skabt af en given indsats som i denne evaluering. Den effekt, vi måler, er en gennemsnitseffekt. Det betyder, at der for nogle grupper af individer har været en effekt, som er større end gennemsnitseffekten, mens der for grupper af individer har været en effekt, som er mindre.

Figur 3.1 Idéen bag DID-modellen



I Figur 3.1 viser vi principperne i en DID-model illustreret ved et (tænkt) eksempel, der svarer til analyserne i denne effektevaluering. Den viser sammenhængen mellem det at have været omfattet af IMMI-projektet (indsatsgruppen) eller ej (kontrolgruppen) og andelen, der er i beskæftigelse (udfaldsmålet). Den røde linje angiver således udfaldsmålet før og efter indsatsstart for indsatsgruppen, mens den blå linje angiver udfaldsmålet før og efter indsatsstart for kontrolgruppen. Derudover angiver den stiplede grønne linje den kontrafaktiske situation, nemlig udfaldsmålet før og efter indsatsstart for indsatsgruppen i fravær af indsatsen. Effekten kan således beregnes på følgende måde: $(\text{indsatsgruppen}_{\text{efter_indsats}} - \text{indsatsgruppen}_{\text{før_indsats}}) - (\text{kontrolgruppen}_{\text{efter_indsats}} - \text{kontrolgruppen}_{\text{før_indsats}})$. I eksemplet er der tale om en positiv effekt af indsatsen. I denne evaluering kan effekten skrives som:

$$\hat{\tau}^{\text{DID}} = (\bar{y}_{\text{IMMI},2017-18} - \bar{y}_{\text{IMMI},2013-16}) - (\bar{y}_{\text{KONTROL},2017-18} - \bar{y}_{\text{KONTROL},2013-16})$$

hvor 2017-2018 er perioden efter indsatsens start, og 2013-2016 er perioden, før indsatsen er startet. Indsatsgruppen er målgruppen i IMMI-kommuner, og kontrolgruppen er målgruppen i andre kommuner.

Der er imidlertid tre forudsætninger, som skal være opfyldt i analyser baseret på en DID-model:

1. Gruppenspecifikke udviklingstræk for udfaldsmål ville have været ens i fravær af indsatsen, det vil sige, at forskellen mellem indsats- og kontrolgruppen på et givent udfaldsmål skulle være konstant over tid i fravær af en indsats (jf. paralleliteteten i den blå og den stiplede grønne linje i Figur 3.1)
2. "Før-målingen" må ikke være påvirket af fremtidig indsats (annonceringseffekt)
3. Der må ikke – samtidig med indsatsen – være andre ændringer af betydning for adfærd, der påvirker indsats- og kontrolgruppen forskelligt.

Den første forudsætning kan undersøges ved at sammenligne udviklingen i henholdsvis indsats- og kontrolgruppen i perioden op til indsatsens start på de(t) pågældende udfaldsmål. Er denne "før"-udvikling tilnærmelsesvis ens (det vil sige, at forskellen er statistisk insignifikant), kan man tale om "common trends", som antages at ville fortsætte ved fravær af en indsats og under forudsætning af, at forudsætning 3 (at der ikke er andre ændringer af betydning for adfærd (fx konjunkturer), der påvirker indsats- og kontrolgruppen forskelligt) er opfyldt. I kapitel 5 undersøger vi forudsætning 1 ved at sammenligne udviklingen i udfaldsmålene for henholdsvis indsats- og kontrolgruppen i en periode op til indsatsstart (2013-2016). Forudsætning 2 og 3 kan vi ikke undersøge med udgangspunkt i vores data.

Synthetic Control

Som robustheds-check af resultaterne af DID-modellen benytter vi os også af Synthetic Control metoden (SC-metode) (Abadie & Gardeazabal, 2003; Abadie & L'Hour, 2016; Abadie, Diamond & Hainmueller, 2010, 2015). SC-metoden adskiller sig fra DID-metoden ved ikke at være afhængig af, at der er en fælles tidsudvikling i indsatskommuner og kontrolkommuner (antagelsen om "common trends", som er en central antagelse i DID), og metoden er meget mindre følsom end DID-metoden i forhold til udvælgelsen af kontrolgruppen. Beskæftigelse blandt nyankomne ikke-vestlige indvandrere fra IMMI-kommunerne kan således – når man benytter SC-metoden – følge en anden trend end i kontrolkommunerne.

Overordnet set vægter SC, i hvilken grad, hver kontrolkommune skal indgå i vores effektmåling. Kommuner med meget lignende historik i perioden før indsatsstart (her 2013-2016), hvad angår målgruppens deltagelse på arbejdsmarkedet, kan få en højere vægt i SC-effektmåling end kommuner med anderledes udvikling. SC-metoden kræver, at et vægtet udfaldsmål i meget stor grad er i stand til at reproducere den historiske udvikling i det samme udfaldsmål i IMMI-kommunerne (indsatskommunerne). Ud over at vægte på udfaldsmål kan man også vægte på baggrundskaraktistika (fx opholdslængde).

Indsats- og kontrolgrupper

Tabel 3.1 viser størrelsen af indsatsgruppen i 2017 og 2018. Der er omkring 6.300 personer i indsatsgruppen i 2017 og omkring 5.400 personer i indsatsgruppen i 2018.

Tabel 3.1 Antal personer i indsatsgruppen opdelt på kommune og år

	2017	2018
Assens	328	248
Brønderslev	299	212
Faaborg-Midtfyn	333	284
Favrskov	369	302
Helsingør	363	325
Holbæk	452	378
Lejre	204	154
Norddjurs	280	228
Nordfyns	215	215
Odense	937	861
Randers	554	496
Rebild	205	178
Skive	336	284
Svendborg	371	292
Syddjurs	287	241
Sønderborg	475	427
Vesthimmerlands	288	235
I alt	6.296	5.360

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Kontrolgruppen består af målgruppen i kommuner, der ikke har deltaget i IMMI-projektet. Fra kontrolgruppen ekskluderer vi endvidere personer i følgende kommuner: (1) Københavns Kommune og alle kommuner fra Københavns omegn⁸, (2) kommuner i landsdele uden deltagere i IMMI-projektet, (3) kommuner, der var med i BOT-projektet og (4) Ø-kommunerne (Bornholm, Fanø, Ærø og Samsø). Vi afgrænser yderligere kommunerne anvendt i vores DID-analyse ved at fravælge kommuner med meget lave vægte i den syntetiske kontrolgruppe (vægtende fremgår af Bilagstabel 4.1). Kontrolgruppekommunerne – når vi anvender DID- og SC-metoderne – fremgår af Tabel 3.2.⁹

⁸ Nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge bosat i København udviser markant højere beskæftigelse end nye flygtninge og familiesammenførte bosatte i IMMI-kommuner.

⁹ DID-resultater er robuste i forhold til at ekskludere yderligere kommuner fra kontrolgruppen (se kapitel 5).

Tabel 3.2 Kommuner i vores evaluering

Landsdel	IMMI	SC kontrol	DID-kontrol
Østsjælland	Lejre	Greve, Køge, Roskilde og Solrød	Køge, Roskilde og Solrød
Nordsjælland	Helsingør	Allerød, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Hillerød og Hørsholm	Allerød, Frederikssund, Gribskov, Halsnæs, Hillerød og Hørsholm
Vest- og Sydsjælland	Holbæk	Guldborgsund, Kalundborg, Lolland, Næstved, Odsherred, Slagelse, Sorø, Stevns og Vordingborg	Guldborgsund, Kalundborg, Lolland, Odsherred, Sorø, Stevns og Vordingborg
Fyn	Assens, Faaborg-Midtfyn, Nordfyns, Odense og Svendborg	Langeland, Middelfart og Nyborg	Langeland, Middelfart og Nyborg
Østjylland	Favrskov, Norddjurs, Randers og Syddjurs	Aarhus, Hedensted, Horsens og Silkeborg	Hedensted, Horsens og Silkeborg
Nordjylland	Brønderslev, Rebild og Vesthimmerlands	Aalborg, Frederikshavn, Hjørring, Jammerbugt, Mariagerfjord og Morsø	Aalborg, Frederikshavn, Hjørring, Jammerbugt, Mariagerfjord og Morsø
Vestjylland	Skive	Herning, Holstebro, Ikast-Brande, Lemvig, Ringkøbing-Skjern, Struer og Viborg	Herning, Holstebro, Lemvig, Ringkøbing-Skjern, Struer og Viborg
Sydjylland	Sønderborg	Billund, Esbjerg, Kolding, Tønder, Varde, Vejen og Vejle	Billund, Esbjerg, Kolding, Tønder, Varde, Vejen og Vejle

Anm.: Egen opgørelse.

Tabel 3.3 giver et overblik over målgruppen over tid for borgere bosat i IMMI-kommuner og for borgere bosat i kontrolkommuner. Tabellen viser, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i gennemsnit er 32 år gamle. Forud for projektstart, i 2015 og 2016, har de opholdt sig 1,2 år i Danmark (422 dage). Andelen af mænd er højest i 2015-2016, hvor omkring 57 pct. af målgruppen var mænd. Andelen af mænd og aldersfordelingen er nærmest identisk på tværs af IMMI-kommuner og de 41 udvalgte kontrolkommuner. Det fremgår også af tabellen, at antal børn i forskellig alder og opholdslængde også er ens på tværs af vores grupper af kommuner. Tabellen viser også, at borgeres oprindelsesland heller ikke er meget anderledes i IMMI-kommuner end i kontrolkommuner.

Der er en voldsom stigning i antal flygtninge fra Syrien i perioden 2015-2016. Det betyder, at ca. halvdelen af vores stikprøve har syrisk baggrund. Ser vi på udfaldsmålene, så ser vi små forskelle i beskæftigelsesgrader og selvforsørgelse, på trods af at målgrupperne fra IMMI-kommuner og kontrolkommuner ellers er utroligt sammenlignelige i forhold til centrale demografiske karakteristika. Målgruppen i IMMI-kommuner har lavere beskæftigelsesgrader end målgruppen i kontrolkommunerne, både før og efter IMMI-støtte. En mulig forklaring på deres forskellige succes på arbejdsmarkedet i perioden 2013-2016 kan muligvis tilskrives forskelle mellem indsatsgruppe og kontrolgruppe på, hvilke landsdele de har bopæl i. Cirka 30 pct. af målgruppen i IMMI-kommuner er bosat på Fyn, mens kun 7 pct. af vores målgruppe i kontrolkommuner bor i en fynsk kommune. Der er også markant flere IMMI-borgere i Østjylland, end der er blandt borgere i kontrolgruppen. Desuden er der også færre borgere fra Nordsjælland, Sydjylland, Vest- og Sydsjælland eller fra Vestjylland i IMMI-kommunerne end i kontrolkommunerne.

Tabel 3.3 Beskrivende statistik om baggrund og udfaldsmålene fra nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge opdelt på IMMI- og DID-kontrolkommuner og tid

	IMMI			DID-kontrol		
	2013-14	2015-16	2017-18	2013-14	2015-16	2017-18
Alder (år)	32,495	32,359	31,841	32,411	32,108	31,784
Mand	0,478	0,572	0,510	0,482	0,575	0,510
Enlig	0,363	0,367	0,365	0,336	0,340	0,355
Antal børn 0-5 år	0,451	0,473	0,533	0,448	0,501	0,556
Antal børn 6-11 år	0,310	0,369	0,424	0,339	0,409	0,443
Antal børn 12-18 år	0,286	0,323	0,339	0,307	0,328	0,337
Ophold i Danmark (dage)	478	422	659	485	431	658
Afghanistan	0,117	0,033	0,019	0,115	0,035	0,024
Iran	0,119	0,039	0,041	0,091	0,033	0,033
Syrien	0,224	0,551	0,612	0,266	0,570	0,615
Eritrea	0,008	0,097	0,143	0,012	0,104	0,140
Thailand	0,071	0,033	0,030	0,072	0,036	0,034
Andre lande	0,462	0,249	0,156	0,445	0,224	0,156
Beskæftigelsesgrad	0,059	0,054	0,137	0,069	0,063	0,156
Selvforsørgelse	0,286	0,178	0,263	0,306	0,189	0,286
Uddannelse	0,044	0,038	0,108	0,049	0,039	0,105
Virksomhedspraktik	0,096	0,132	0,139	0,071	0,138	0,115
Løntilskud	0,005	0,014	0,032	0,012	0,018	0,038

Note: Andre lande betyder, at borgernes oprindelsesland er Albanien, Algeriet, Angola, Armenien, Aserbajdsjan, Bahrain, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina, Faso, Burundi, Cameroun, Centralafrikanske Republik, Chile, Colombia, Congo, Djibouti, Ecuador, Egypten, Elfenbenskysten, Etiopien, Filippinerne, Forenede Arabiske Emirater, Gambia, Georgien, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Hviderusland, Indien, Indonesien, Irak, Jordan, Kasakhstan, Kenya, Kina, Kirgisistan, Kosovo, Kuwait, Libanon, Liberia, Libyen, Malaysia, Mali, Marokko, Mauretanien, Moldova, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Rusland, Rwanda, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sovjetunionen, Sri Lanka, Statsløs, Sudan, Sydafrika, Sydsudan, Tadsjikistan, Taiwan, Tanzania, Togo, Tonga, Tunesien, Tyrkiet, Uganda, Ukraine, Usbekistan, Vietnam, Yemen, Zambia, eller Zimbabwe.

Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

3.3 Kvalitative analyser af erfaringer blandt centrale aktører i projektet

Den kvalitative undersøgelse tager udgangspunkt i interview med ledere fra udvalgte kommuner, sagsbehandlere, virksomhedsrepræsentanter foretaget i 8 kommuner i perioden oktober-november 2018. Det svarer til næsten halvdelen af de 17 kommuner, som var med i IMMI-projektet.

Vi har også gennemført borgerinterview med flygtninge og familiesammenførte i 5 af de 8 kommuner. Når antallet af kommuner, hvori vi gennemførte borgerinterview, er lavere end antallet af kommuner for de øvrige målgrupper, skyldes det logistiske udfordringer i forhold til at skaffe tolkeassistance til disse interview, hvor borgeren i de fleste tilfælde ikke talte særlig godt dansk. Denne udfordring blev lettere at håndtere, når vi kunne gennemføre flere interview på samme sted med brug af samme tolk.

Interviewpersonerne har alle erfaring med projektet 'I mål med integration' (IMMI) på forskellige måder, og denne udvælgelse har således til formål at belyse, hvordan projektet fungerer i praksis på forskellige niveauer.

Tabel 3.4 Interviewpersoner – fordelt på de fire aktørgrupper

Målgruppe	Køn	Antal interview	Antal interviewpersoner	Antal forskellige kommuner
Flygtninge og familiesammenførte til flygtninge	Mænd	10	10	5
	Kvinder	10	10	5
Ledere		8	8	8
Sagsbehandlere		8 (gruppeinterview)	24	8
Virksomhedsrepræsentanter		8	8	8
I alt		44	60	8*

Kilde: Egen opgørelse.

Anm.: *Bemærk, at der i alt var 8 forskellige kommuner – heraf interviewede vi borgere i 5 kommuner.

Interviewene med lederne og virksomhedsrepræsentanterne blev foretaget som semistrukturerede enkeltinterview på dansk. Disse interview varede ca. en time. Interviewene med sagsbehandlere blev foretaget som semistrukturerede gruppeinterview med 3-5 medarbejdere i hver gruppe. Interviewene havde en varighed på 60-90 minutter. De blev også foretaget på dansk. Borgerinterviewene blev også foretaget individuelt. De varede typisk 30-45 minutter og blev foretaget på dansk, engelsk eller på den pågældende borgers modersmål (typisk arabisk) med brug af tolk.

Interviewene var alle semistrukturerede og tog udgangspunkt i en spørgeguide. Brugen af spørgeguiden sikrede, at man under interviewet berørte de samme temaer, og spørgeguiden var således med til at sikre, at interviewene producerede pålidelige og sammenlignelige data. Temaerne varierede afhængig af, om det var interview med borgere, ledere, sagsbehandlere eller virksomhedsrepræsentanter. Alle spørgeguides berørte de interviewedes erfaringer med og oplevelse af projektet.

Mere specifikt drejede borgerinterviewene sig om mødet med jobcenteret og forvaltningen, deres oplevelse af eventuel progression samt deres erfaringer med FIP.

Sagsbehandlerne blev spurgt ind til deres arbejde med målgruppen, projektet IMMI, forankring i organisationen, de virksomhedsrettede indsatser og endelig deres egne erfaringer med FIP.

Interviewene med lederne fra kommunerne omhandlede kommunens indsats for målgruppen, projektet IMMI, forankring i organisationen, forandringsteori og målsætninger, virksomhedsrettede indsatser samt progression og erfaringer med FIP.

Endelig blev virksomhedsrepræsentanterne spurgt ind til deres erfaringer med forløb for målgruppen på virksomheden, virksomhedens samarbejde med kommunen og de virksomhedsrettede indsatser og virksomhedens behov for arbejdskraft.

De 8 kommuner, der blev foretaget interview i, blev udvalgt i samarbejde med facilitator. Udvalgelsen har sigtet mod at sikre variation på forskellige parametre fx geografi, procent forøgelse af borgere, som er kommet i selvforsørgelse, hvilke kommuner, som allerede lå højt i andel selvforsørgelse, brug af FIP og brug af virksomhedspraktik. Geografisk fordelte de 8 kommuner sig næsten ligeligt på Jylland, Fyn og Sjælland.

Samtlige interview blev optaget og efterfølgende refereret og kodet i databehandlingsprogrammet NVIVO.

4 Progressionsmåling – sammenhænge mellem FIP-indikatorer og beskæftigelse

Et hovedmål med integrationsindsatsen rettet mod flygtninge og indvandrere på integrationsydelse eller kontanthjælp er at hjælpe dem i ordinær beskæftigelse. For mange af disse flygtninge og indvandrere vil det kræve en langvarig og intensiv indsats at få dem i beskæftigelse. For ikke at tabe dette langsigtede mål af syne er det meget vigtigt at kunne arbejde hen imod nogle mål på kort og mellemlangt sigt, som fører frem mod hovedmålet om beskæftigelse. Mål for indsatsen på kort og mellemlangt sigt vil være at øge gruppens arbejdsmarkedsparathed. Arbejdsmarkedsparathed er et begreb, der anvendes til at beskrive de lediges ressourcer og kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet. Jo bedre ressourcer og kompetencer en ledig person har i forhold til de job, der findes på arbejdsmarkedet, jo mere arbejdsmarkedsparat er den ledige (Graversen, 2011).

I forbindelse med projektet 'I mål med integration' har VIVE udviklet progressionsværktøjet FIP (Flygtninges og Indvandreres Progression i arbejdsmarkedsparathed). Formålet med FIP er at måle progression ved hjælp af en række indikatorer for graden af arbejdsmarkedsparathed – det vil sige indikatorer, som har betydning for beskæftigelsessandsynligheden. Det skal derudover være indikatorer, som kan påvirkes af integrationsindsatsen.

FIP-indikatorerne er blandt andet udviklet på baggrund af tidligere erfaringer med progressionsmål og forskning om, hvilke faktorer der har betydning for den lediges jobchancer. I dette kapitel undersøger vi empirisk, om indikatorerne beskriver arbejdsmarkedsparathed for flygtninge og indvandrere. Det vil sige, om scorerne og ændringer i scorerne på indikatorerne forudsiger sandsynligheden for at komme i beskæftigelse.

Dette kapitel har følgende formål:

- Undersøge, hvilke indikatorer for arbejdsmarkedsparathed borgerne scorer højt og lavt på, og om vi kan se en progression i arbejdsmarkedsparathed fra første til anden måling
- Undersøge, om indikatorerne for arbejdsmarkedsparathed kan forudsige beskæftigelsessandsynligheden, samt om FIP-indikatorerne kan samles i nogle overordnede indeks, som kan forudsige beskæftigelsessandsynligheden.

I dette kapitel beskriver vi først kort, på hvilken baggrund vi har udviklet FIP-indikatorerne, og hvordan FIP-målingerne er gennemført (afsnit 4.1). Dernæst beskriver vi de data og metoder, vi anvender i kapitlet (afsnit 4.2), hvad der karakteriserer de borgere, der har deltaget i progressionsmålingerne (afsnit 4.3), og hvordan borgerne scorer på de forskellige indikatorer (afsnit 4.4). Vi ser efterfølgende på sammenhængen mellem indikatorerne for arbejdsmarkedsparathed og beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden (afsnit 4.5). Ved hjælp af faktoranalyse undersøger vi interne sammenhænge mellem de enkelte indikatorer og med baggrund heri, om indikatorerne kan samles i en række indeks, som beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparathed (afsnit 4.6). Disse FIP-indeks vil vi efterfølgende anvende i regressionsanalyser af FIP-indeksene på den ene side og deltagelse i beskæftigelse og uddannelse på den anden side (afsnit 4.7). Til sidst samler vi op på resultaterne i kapitlet (afsnit 4.8).

4.1 Udviklingen af FIP og gennemførelsen af FIP-målingerne

4.1.1 Udvikling af FIP-indikatorerne

I udviklingen af FIP-indikatorerne har vi taget udgangspunkt i, at værktøjet har flere formål. Indikatorerne skal:

- give sagsbehandleren et værktøj, der kan integreres i og være en støtte til sagsbehandlerens daglige arbejde med borgere med flygtninge- og indvandrerbaggrund.
- gøre det muligt – over tid og på tværs af kommuner – at måle, om kommunens og borgerens indsats bringer borgerne med flygtninge- og indvandrerbaggrund tættere på at komme i beskæftigelse.
- gøre det muligt at få mere viden om, hvilke indikatorer for progression, man især skal fokusere på i integrationsindsatsen, hvis man vil øge flygtninges og indvandreres beskæftigelsessandsynlighed.

I udviklingen af FIP har vi for det første trukket på en række erfaringer fra tidligere progressionsmålinger. Især har vi taget udgangspunkt i erfaringerne fra Beskæftigelsesindikatorprojektet (BIP) (se fx Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017), men også på erfaringerne fra et projekt med progressionsmålinger i Københavns Kommune (se Kolodziejczyk, Andersen & Arendt, 2017). Det er dog vigtigt at bemærke, at disse to projekter har en anden målgruppe end FIP. Målgruppen i BIP er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, mens projektet i Københavns Kommune har forskellige grupper af ledige eller sygedagpengemodtagere som målgruppe. De to projekter har altså ikke haft et specifikt fokus på flygtninge og indvandrere. For det andet baserer vi udviklingen af FIP på dansk og international forskning om, hvilke faktorer der øger lediges (herunder ledige flygtninges/indvandreres) arbejdsmarkedsparticipation og beskæftigelsessandsynlighed. For det tredje er udviklingen af FIP baseret på de forandringsteorier, kommunerne har udviklet på forandringsteori- og metodeworkshops faciliteret af Rambøll/Cabi i forbindelse med IMMI-projektet. Og endelig for det fjerde er spørgsmålene i FIP blevet tilpasset i dialog med repræsentanter fra IMMI-kommunerne, der til dagligt arbejder med beskæftigelsesindsatser for flygtninge og indvandrere. Vi har gjort plads til denne dialog og tilpasning for at sikre, at spørgsmålenes udformning giver mening for de mennesker, der skal arbejde med FIP i praksis.

Vi har også været opmærksomme på, at gruppen af flygtninge og indvandrere både består af aktivitetsparate og jobparate, og der derfor er stor variation i, hvilke krav der stilles til dem af kommunen, og hvad der er fokus på i samtalerne mellem sagsbehandler og borger. Vi har dog valgt at anvende det samme skema til aktivitets- og jobparate flygtninge og indvandrere, da der dels kan være borgere, som skifter kategori, dels af hensyn til sammenligneligheden mellem kommunerne (da visitationspraksis kan variere for kommunerne).

FIP består dels af et spørgeskema til borgeren, dels af et spørgeskema til sagsbehandleren. Borgerne og sagsbehandlerne har forskellige forudsætninger for at vurdere borgerens arbejdsmarkedsparticipation. Borgerne kender sig selv bedre end sagsbehandleren, mens sagsbehandleren formentligt har en større viden om, hvilke krav der stilles til arbejdstagerne på det danske arbejdsmarked. Tidligere erfaringer viser, at nogle spørgsmål er mest velegnede at stille til borgere og andre til sagsbehandleren (Væksthuset, 2012). Der er dog også spørgsmål, som det giver mening at stille til både borger og sagsbehandler.

I FIP opererer vi med følgende hovedkategorier af indikatorer:

- Sociale kompetencer
- Personlige kompetencer
- Faglige kompetencer
- Selvtillid og målrettethed
- Helbred
- Sprog
- Jobsøgning og engagement.

Tabel 4.1 giver en oversigt over de enkelte indikatorer (spørgsmål), vi har valgt at medtage inden for hver hovedkategori. Nedenfor er en kort gennemgang af hovedkategorier og indikatorer. En mere uddybende argumentation for indikatorerne findes i Thuesen, Jakobsen & Sørensen (2017).

Med **sociale kompetencer** forstås en persons sociale færdigheder og forudsætninger. Vi har valgt at medtage sociale kompetencer, der vedrører borgerens samarbejdsevner, da Beskæftigelsesindikatorprojektet viser, at samarbejdsevner og jobsandsynlighed hænger sammen (Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017).

De **personlige kompetencer** er de egenskaber, der har indflydelse på, hvordan man tackler dagligdagens gøremål. Mangelfulde personlige kompetencer kan påvirke tilstedeværelsen af struktur og stabilitet i hverdagen, og manglende struktur og stabilitet kan være en barriere for at opnå beskæftigelse (Væksthuset, 2012a). Her har vi dels valgt at stille spørgsmål om borgerens mødestabilitet, og hvor god borgeren er til at have fokus på at finde arbejde.

Teknisk-faglige kvalifikationer anvendes som begreb til at beskrive særkendet ved at arbejde i en bestemt branche eller fag. Vi har valgt at få sagsbehandlerens vurdering af, om borgeren har faglige kvalifikationer, der er relevante i forhold til arbejdsmarkedet.

Selvtillid og målrettethed har vi valgt at fokusere på, da tidligere forskning viser, at der er sammenhæng mellem individets identitet, mestringsforventning og arbejdsmarkedsparathed (Creed, Bloxsome & Johnston, 2001; Væksthuset, 2012a). Identitet dækker over den enkeltes oplevelse af sig selv. Selvtillid og selvværd er vigtige komponenter i begrebet identitet. Begrebet mestringsforventning (på engelsk self-efficacy) er knyttet til identitet og vedrører en persons tro på egen formåen i forskellige situationer og evne til at organisere og løse et problem. En persons egen målbevidsthed og ejerskab til det, der ønskes forandring på, er også afgørende for, at der sker en forandring (Væksthuset, 2012b). Vi har valgt at stille et spørgsmål om tro på, at borgeren kan finde et arbejde inden for et halvt år til både borger og sagsbehandler. Med hensyn til målrettethed stiller vi et spørgsmål til borgeren, som har til formål at afdække, om borgeren ved, hvilket arbejde, han/hun mener, at det er realistisk at få. Sagsbehandleren får et tilsvarende spørgsmål. Borgeren bliver også spurgt, om det er vigtigt for dem at få et arbejde inden for 6 måneder.

Et dårligt **helbred** kan have en negativ betydning for arbejdsmarkedstilknytningen (Currie & Madrian, 1999). I beskæftigelsesindikatorprojektet har man blandt andet fundet en sammenhæng mellem kontanthjælpsmodtageres helbred og deres sandsynlighed for at komme i job (Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017). Danske studier viser også en høj korrelation mellem dårligt helbred og svag arbejdsmarkedstilknytning for indvandrere og flygtninge i Danmark (Møller & Rosdahl, 2006; Schultz-Nielsen, 2002). Vi har valgt at spørge til både borgerens og sagsbehandlerens vurdering af borgerens helbred.

For flygtninge og indvandrere har kundskaber inden for værtslandets sprog, dvs. i dette tilfælde **danskkundskaber**, også stor sammenhæng med arbejdsmarkedstilknytningen (Aldashev, Gernandt & Thomsen, 2009; Dustmann & Fabbri, 2003; Thuesen, 2016). Vi har valgt at medtage spørgsmål til både borgere og sagsbehandler, der vedrører, hvor godt borgeren taler dansk, og hvor godt borgeren forstår dansk.

Den sidste hovedkategori handler om **jobsøgning og engagement**, som også har betydning for beskæftigelsesandsynligheden. Vi har valgt at spørge om borgeren ved, hvad han/hun skal gøre for at forbedre mulighederne for at få et job, mens sagsbehandleren er spurgt, om borgeren deltager aktivt i de aktiviteter, jobcenteret igangsætter, og om borgeren er aktiv og initiativrig i jobsøgningen.

Tablet 4.1 Indikatorer for arbejdsmarkedsparathed i FIP

Borgerbesvarelser	Sagsbehandlerbesvarelser
<i>Sociale kompetencer</i>	
Hvor god er du til at løse opgaver sammen med andre (fx i et aktiveringsforløb eller på en arbejdsplads)?	Hvordan vurderer du borgerens evne til at samarbejde med andre (fx i et aktiveringsforløb eller på en arbejdsplads)?
Hvor god er du til at forstå og udføre en besked fra en leder?	
<i>Personlige kompetencer</i>	
Hvor let er det for dig at have fokus på at få et arbejde?	Er problemer i hverdagen en hindring for, at borgeren har fokus på at få arbejde?
Hvor god er du til at møde til tiden (fx i forbindelse med møder på jobcentret eller når du skal møde til tiden på en arbejdsplads)?	Hvor mødestabil er borgeren?
<i>Faglige kvalifikationer</i>	
	I hvor høj grad har borgeren faglige kvalifikationer, som er relevante i forhold til det lokale arbejdsmarked?
<i>Selvtillid og målrettethed</i>	
Tror du, at du er i arbejde inden for 6 måneder?	Tror du, at borgeren kommer i job inden for de næste 6 måneder?
Ved du, hvilket arbejde det er realistisk for dig at få?	Har borgeren en idé om, hvilket arbejde det er realistisk for ham/hende at få?
Hvor vigtigt er det for dig at få et arbejde inden for de næste 6 måneder?	
<i>Helbred</i>	
Hvor godt er dit helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?	Hvor godt er borgerens helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?
<i>Sprog</i>	
Hvor godt taler du dansk?	Hvor godt taler borgeren dansk?
Hvor godt forstår du dansk?	Hvor godt forstår borgeren dansk?
<i>Jobsøgning og engagement</i>	
Ved du, hvad du skal gøre for at forbedre dine muligheder for at få et job?	I hvor høj grad er borgeren aktiv og initiativrig i sin jobsøgning?
	I hvor høj grad deltager borgeren aktivt i de aktiviteter, som jobcentret igangsætter?

Spørgsmålene vist i Tabel 4.1 skal besvares på en skala fra 1 til 7, hvor yderpunkterne repræsenterer to svarmuligheder, fx "meget godt" og "meget dårligt". I dette tilfælde svarer værdien 7 til "meget godt" og værdien 1 til "meget dårligt". Værdien 4 markerer midten og udtrykker dermed, at man ligger sig lige mellem de to svarmuligheder.

4.1.2 Spørgsmål ud over FIP-indikatorerne

Ud over spørgsmålene vist i Tabel 4.1, som skal anvendes til progressionsindikatorerne, er der en række andre spørgsmål til især sagsbehandlerne, men også nogle få til borgerne.

Den første gang, der foretages en måling på borgerens arbejdsmarkedsparathed, skal sagsbehandleren svare på en række spørgsmål om borgerens baggrund, fx borgerens medbragte uddannelse og erhvervserfaring. Vi har spurgt sagsbehandleren om dette for at skåne borgeren, idet det i forvejen kan være en udfordring for nogle af borgerne at svare på indikatorspørgsmålene på grund af sprog vanskeligheder. Det giver selvfølgelig en ekstra fejlkilde, at borgeren først giver informationen til sagsbehandleren, og sagsbehandleren efterfølgende giver informationen videre til os via spørgeskemaet, men på den anden side får vi på denne måde viden om sagsbehandlerens opfattelse og udgangspunkt for at tilrettelægge en indsats.

Hver gang der foretages en måling på borgeren, skal sagsbehandleren endvidere svare på, hvilken visitationskategori borgeren er i, og hvilke aktiviteter borgeren har deltaget i siden den seneste samtale (hvis det er den første samtale inden for de seneste 3 måneder). Borgeren skal svare på, om han/hun har søgt job og gennem hvilke jobsøgningskanaler.

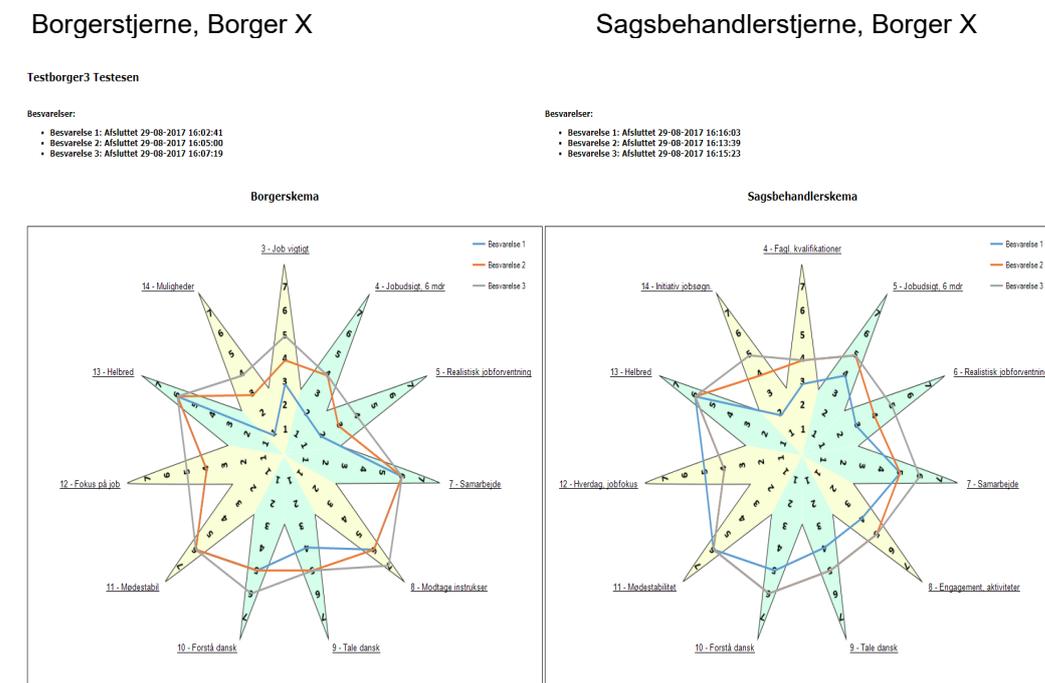
4.1.3 Gennemførelsen af progressionsmålingerne

I udgangspunktet skal FIP anvendes ved de fire lovpligtige samtaler mellem borgere og sagsbehandlere, der skal gennemføres hvert år. Besvarelserne af borger- og sagsbehandlerskemaerne skal indtastes i VIVE Collect, som er et internetbaseret værktøj til at gennemføre spørgeskemaundersøgelser. De indtastede data gemmes på en af VIVEs servere, men kommunerne har haft mulighed for selv at trække data for deres egen kommune ud af VIVE Collect.

Ud over den elektroniske udgave er der også en papirudgave af skemaerne. Desuden er der udviklet en FIP-stjerne for henholdsvis borger- og sagsbehandlerskemaet (se Figur 4.1). FIP-stjernerne tjener to formål. Dels kan borgeren anvende FIP-stjernen i udfyldelsen af borger-skemaet (se papirudgave af FIP-stjernen til borgere i bilag 1). Dels kan man få vist de to udfyldte FIP-stjerner ved siden af hinanden på skærmen eller printe dem ud på papir. Med udgangspunkt i de to FIP-stjerner kan man både sammenligne borgerens og sagsbehandlerens scoring af borgeren og se borgerens progression målt med FIP-indikatorerne i forhold til tidligere besvarelser/samtaler.

Målgruppen for FIP har i IMMI-projektet været flygtninge og indvandrere, der er under integrationsprogrammet, hvoraf mange har været kort tid i Danmark. Derfor har vi oversat borgerskemaet til arabisk, somali, farsi, tigrigna og engelsk. Processen omkring oversættelserne er beskrevet i bilag 2. Det oversatte skema ligger udelukkende i en papirversion, som borgeren kan få udleveret.

Figur 4.1 FIP-stjerner – eksempler på udfyldte stjerner



Anm.: De indikatorer, hvor stjernespidserne er farvet blågrøn, kan sammenlignes for borger- og sagsbehandlerbesvarelserne. Progressionen mellem runder er illustreret med afstandene mellem de blå, rød og grå linjer.

Note: Besvarelserne.

Idéen med FIP er som udgangspunkt, at borgeren og sagsbehandleren hver især udfylder et skema, og at de efterfølgende kan tage udgangspunkt i de udfyldte skemaer i samtalen. Sagsbehandleren kan vælge at udfylde sagsbehandlereskemaet direkte i VIVE Collect eller anvende papirudgaven af skemaet eller FIP-stjernen, mens borgeren skal udfylde en papirudgave af borgerskemaet eller FIP-stjernen. Sagsbehandleren skal så efterfølgende taste besvarelserne ind i VIVE Collect. Nogle borgere kan dog have svært ved at udfylde skemaet på egen hånd, fx fordi de er uvant med denne type spørgsmål, og kan i så fald få hjælp fra sagsbehandleren til at udfylde skemaet. Dette kræver, at sagsbehandleren hjælper borgeren til at forstå og reflektere over spørgsmålene, men ikke påvirker besvarelserne i retning af sin egen opfattelse af borgeren.

4.2 Data og metode vedrørende FIP

4.2.1 Data

I dette kapitel anvender vi FIP-data kombineret med data fra DREAM-databasen og oplysninger fra Danmarks Statistiks registre vedrørende køn, alder, oprindelsesland og ind- og udvandring.

FIP-data

Borgernes arbejdsmarkedsparathed er målt fra august 2017 til maj 2019 og tager udgangspunkt i spørgeskemaet til henholdsvis borger og sagsbehandler, som er beskrevet i afsnit 4.1. Vi har indsamlet i alt 1.150 borgerbesvarelser og 1.145 sagsbehandlerbesvarelser i første runde og 617 borgerbesvarelser og 631 sagsbehandlerbesvarelser i anden runde. Vi anvender kun FIP-besvarelser, hvor vi har en borgerbesvarelse og en sagsbehandlerbesvarelse, der er besvaret inden for den samme måned. Dette reducerer antal besvarelser til 1.007 i første og 482 i anden

runde.¹⁰ De 1.007 besvarelser i første runde anvender vi til faktoranalyser i afsnit 4.6. Til regressionsanalyserne i afsnit 4.5 og 4.7 reducerer vi antallet af besvarelser yderligere, idet vi ikke anvender målinger for borgere, der udvander igen i løbet af 2017 eller 2018, eller for borgere, hvor vi slet ikke har oplysninger om ind- og udvandring. Ligeledes anvender vi kun oplysninger om målinger gennemført i 2017 og 2018. Alt i alt ender vi op med 962 besvarelser i første runde og 435 besvarelser i anden runde (se også Tabel 4.1). Der var i gennemsnit 140 dage mellem den første og anden måling. Standardafvigelsen er 86 dage.

Tabel 4.2 Antal besvarelser fra de to FIP-spørgeskemaer

	Borgerbesvarelser	Sagsbehandlerbesvarelser
<i>Oprindelige besvarelser</i>		
Første runde	1.150	1.145
Anden runde	617	631
<i>Begge besvarelser er inden for samme måned</i>		
Første runde	1.007	1.007
Anden runde	482	482
<i>Antal besvarelser efter yderlig rensning af data</i>		
Første runde	962	962
Anden runde	435	435

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

FIP-dataene giver os dels oplysninger om, hvordan borgerne scorer på de udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, dels oplysninger om borgernes køn, opholdsgrund, medbragt uddannelse, medbragt erhvervs erfaring, jobsøgning og visitationskategori.

Data fra DREAM-databasen og Danmarks Statistiks registre

Vi har oplysninger fra DREAM-databasen frem til juni 2019 og oplysninger fra Danmarks Statistik om personer bosiddende i Danmark 1. januar 2019. Vi anvender oplysninger fra DREAM-databasen til at måle beskæftigelse og deltagelse i uddannelse.

I afsnit 4.5 og 4.7 ser vi på sammenhængen mellem FIP-indikatorer og beskæftigelse. Vi ser desuden også på sammenhængen mellem FIP-indikatorer og deltagelse i uddannelse, da uddannelse også er en vej til beskæftigelse på længere sigt. Til at måle beskæftigelse anvender vi beskæftigelsesgraden opgjort for hver måned. Beskæftigelseskravet er, at der er betalt arbejdsmarkedsbidrag af lønindtægten. I regressionsanalyserne i afsnit 4.5 og 4.7 anvender vi den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad i de første 6 måneder efter FIP-målingen som udfaldsvariabel. I beskæftigelsesgraden indgår timer i løntilskudsjob. Vi har derfor som en følsomhedstest også lavet analyserne med et mål for ordinær beskæftigelse, som er en dummy variabel¹¹, der viser, om borgeren i en af de 6 måneder efter målingen har været i beskæftigelse, men ikke i løntilskudsjob. Har borgeren været i beskæftigelse (men dog ikke i løntilskud), får dummy-variabelen værdien 1. Ellers får dummy-variabelen værdien 0.

Deltagelse i ordinær uddannelse opgøres på ugebasis i DREAM-databasen. I regressionsanalyserne anvender vi en dummy-variabel for, om borgeren på et tidspunkt i de 6 første måneder

¹⁰ Vi har også borgere, som har tre, fire og fem besvarelser, men der er for få besvarelser i disse runder, til at vi vil anvende dem (ca. 250 i tredje runde, 100 i fjerde runde og 30 i femte runde).

¹¹ En dummy-variabel kan kun tage værdierne 1 og 0.

efter målingen har været i ordinær uddannelse. Ordinær uddannelse er målt ud fra, at borgeren modtager SU.¹²

Endelig anvender vi en række oplysninger om borgerne fra Danmarks Statistiks registre, som sammen med oplysninger fra FIP-dataene (fx om opholdsgrund, medbragt uddannelse og medbragt erhvervs erfaring) anvendes som kontrolvariable i regressionsanalyserne i afsnit 4.5 og 4.7. Det drejer sig om køn, alder, oprindelsesland og indvandringstidspunkt.

4.2.2 Metoder

I afsnit 4.6 anvender vi faktoranalyse til at undersøge sammenhængen mellem FIP-indikatorerne. Som beskrevet i afsnit 4.1 er indikatorerne valgt, fordi vi forventer, at de hver især beskriver forskellige sider af begrebet arbejdsmarkedsparathed. Derfor vil vi se på, om der er en stor korrelation mellem indikatorerne og dermed, om det giver mening, at de alle er med til at beskrive arbejdsmarkedsparathed. Dernæst undersøger vi, om nogle af indikatorerne er mere korreleret med hinanden end med andre, og dermed, hvilke dimensioner af arbejdsmarkedsparathed, vi kan finde i data. Vi har, som det fremgår af afsnit 4.1, forsøgt at udvælge indikatorer, så de beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparathed (fx sociale kompetencer, personlige kompetencer eller helbred), men der er ikke en klar samlet teori om de forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparathed. Vi anvender derfor eksplorativ faktoranalyse til at undersøge, hvordan indikatorerne grupperer sig.¹³

Vi anvender regressionsanalyse (OLS) til at undersøge sammenhængen mellem FIP-indikatorerne på den ene side og beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden på den anden side. Vi vil både undersøge sammenhængen med niveauet af FIP-indikatorerne og sammenhængen med ændringerne i FIP-indikatorerne, og derfor anvender vi kun oplysninger for de borgere, der har to målinger. Vi får dermed et datagrundlag, der består af 435 personer (se Tabel 4.2).

I regressionsanalyserne kontrollerer vi for følgende variable:

- køn (mand (ref¹⁴), kvinde)
- oprindelsesland (Syrien (ref), Eritrea, andre lande)
- alder (18-29 år, 30-40 år (ref), 41-65 år)
- medbragt uddannelse (medbragt grundskole (ref), medbragt uddannelse ud over grundskole, ikke medbragt uddannelse, uoplyst medbragt uddannelse)
- medbragt erhvervs erfaring (medbragt erhvervs erfaring (ref), ikke medbragt erhvervs erfaring, uoplyst medbragt erhvervs erfaring)
- antal måneder, borgeren har opholdt sig i Danmark ved besvarelsen af anden besvarelse af FIP
- tidspunktet for besvarelse af anden runde af FIP (dummies for år og kvartal)
- antal dage mellem første og anden besvarelse.

Endelig estimerer vi modellerne med sagsbehandler fixed effekter, da sagsbehandlerne kan være systematisk forskellige med hensyn til, hvordan de scorer borgerne i FIP. Hermed mener vi, at nogle sagsbehandlere alt andet lige scorer borgerne højere end andre sagsbehandlere.

¹² Kode 651 og 652 i DREAM.

¹³ Arendt, Andersen & Saaby (2016) anvender også eksplorativ faktoranalyse til at undersøge sammenhængen mellem BIP-indikatorer.

¹⁴ "ref" står for referencekategori.

Denne problematik kan vi tage højde for ved estimere modellerne med sagsbehandler fixed effekter, idet vi så ser på variationer mellem borgere for hver sagsbehandler.¹⁵

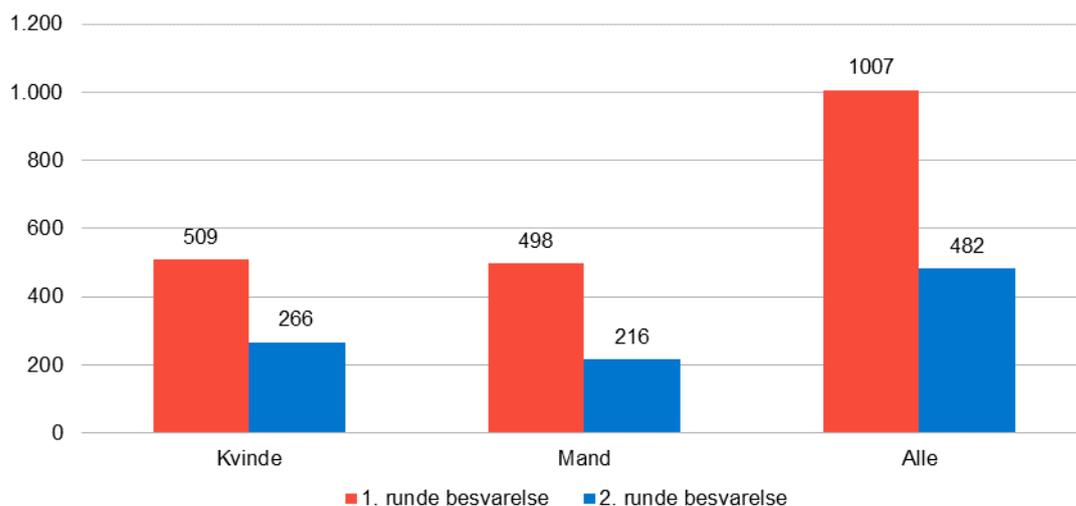
4.3 Karakteristika ved FIP-borgerne og FIP-borgernes jobsøgning

I dette afsnit beskriver vi først nogle baggrundskarakteristika ved de borgere, der har deltaget i FIP-målingen med mindst en besvarelse (FIP-borgere). Disse oplysninger har vi fra et spørgeskema til sagsbehandlerne (se afsnit 4.1). Dernæst viser vi, hvordan FIP-borgerne er fordelt på visitationskategorier ved deres første og anden besvarelse, og om de søger job.

4.3.1 Baggrundskarakteristika

Omtrent halvdelen af de borgere, der har deltaget i FIP-målingen, er kvinder. I den første runde af FIP-besvarelserne er der omtrent lige mange mænd og kvinder, der har deltaget: 509 kvinder og 498 mænd. I den anden runde af besvarelserne er der en lille overvægt af kvinder: 266 kvinder og 216 mænd (Figur 4.2). FIP-borgerne er mellem 18 og 65 år. Gennemsnitsalderen er 35 år for alle FIP-borgere, 36 år for mændene og 34 år for kvinderne (ikke vist i Figur eller Tabel).

Figur 4.2 Antal kvinder og mænd blandt FIP-borgerne i første og anden besvarelse

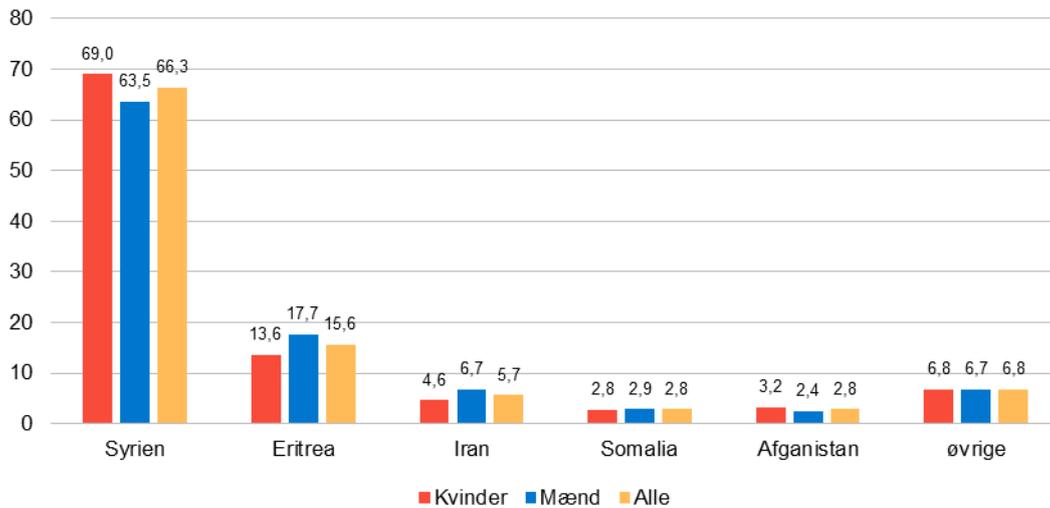


Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

I alt har 66 pct. af FIP-borgerne oprindelse i Syrien og 16 pct. oprindelse i Eritrea (Figur 4.3). Derudover har FIP-borgerne især oprindelse i Iran, Somalia og Afghanistan. Der er kun små forskelle i kvindernes og mændenes fordeling på oprindelsesland.

¹⁵ Vi har anvendt areg i STATA.

Figur 4.3 FIP-borgerne fordelt på oprindelsesland. Særskilt for køn. Procent.

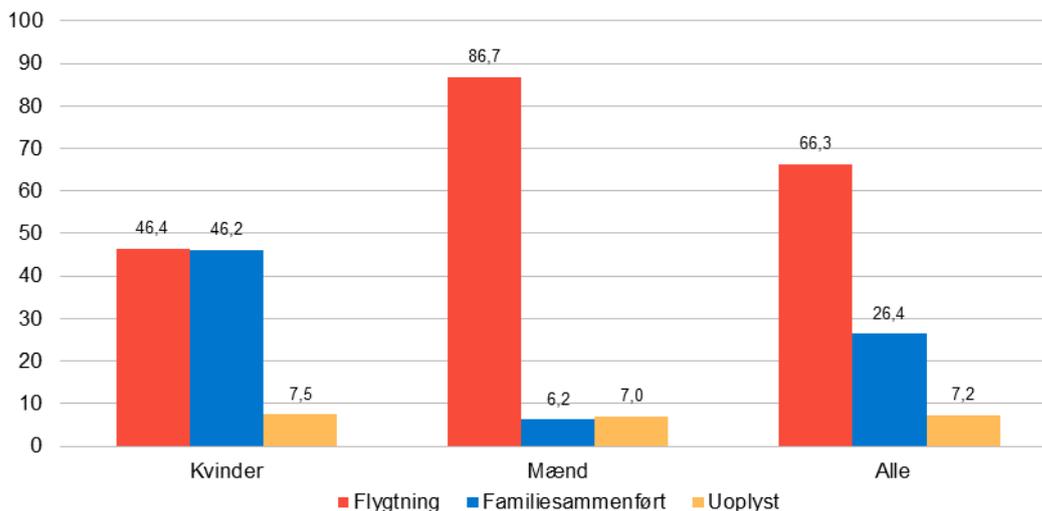


Anm.: Figuren bygger på oplysninger for 500 kvinder og 491 mænd.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

I Figur 4.4 er FIP-borgernes opholdsgrund vist. I alt er omkring to tredjedele af FIP-borgerne flygtninge, mens en fjerdedel er familiesammenførte (vi har uoplyst opholdsgrund for 7 pct. af borgerne). Dette dækker dog over store forskelle på mænd og kvinder. Blandt mændene er 87 pct. flygtninge og kun 6 pct. familiesammenførte. Blandt kvinderne er der derimod lige mange flygtninge og familiesammenførte (46 pct.). De resterende mænd og kvinder har uoplyst opholdsgrund.

Figur 4.4 FIP-borgerne fordelt på opholdsgrund. Særskilt for køn. Procent.



Anm.: Figuren bygger på oplysninger for 509 kvinder og 498 mænd.

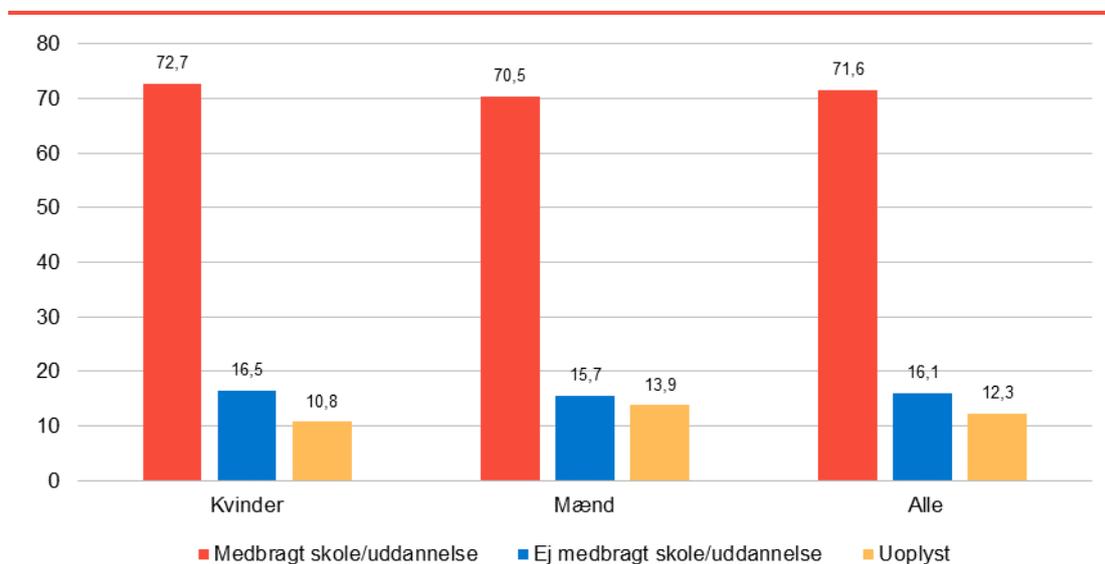
Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

I forbindelse med FIP er sagsbehandlerne blevet bedt om at svare på, om borgerne har gået i skole og taget uddannelse, før de kom til Danmark (medbragt uddannelse), og hvor mange års skolegang og uddannelse, de har medbragt. Ligeledes er sagsbehandlerne blevet spurgt, om borgerne har erfaring fra arbejdsmarkedet, før de kom til Danmark, og hvor mange år de i givet

fald har været i beskæftigelse, før de kom til Danmark (medbragt erhvervs erfaring). Både medbragt uddannelse og medbragt erhvervs erfaring kan have betydning for flygtninges og familiesammenførtes muligheder for at komme i job eller uddannelse i Danmark. Figur 4.5 viser andelen, der har medbragt uddannelse, og Tabel 4.3 viser fordelingen på antal års medbragt uddannelse for de borgere, der har medbragt uddannelse. Bemærk, at sagsbehandleren ikke kunne give os oplysninger om medbragt uddannelse for omkring 12 pct. af borgerne.

Ifølge sagsbehandlerne har lidt over 70 pct. af FIP-borgerne gået i skole eller taget en uddannelse i hjemlandet, mens omkring 16 pct. ikke har skolegang eller uddannelse fra hjemlandet (Figur 4.5). Blandt de FIP-borgere, der har medbragt uddannelse, har 9 pct. 1-5 års skolegang, 25 pct. 6-8 års skolegang og 17 pct. mere end 12 års skolegang og uddannelse (Tabel 4.3). Der er ikke forskelle på mænd og kvinder med hensyn til medbragt uddannelse. Dette resultat adskiller sig fra tidligere undersøgelser. For eksempel finder Arendt (2018), at flere mænd end kvinder blandt flygtninge og familiesammenførte medbringer uddannelse fra hjemlandet.

Figur 4.5 Fordeling på, om FIP-borgeren har medbragt uddannelse. Særskilt for køn. Procent.



Anm.: Figuren bygger på oplysninger for 509 kvinder og 498 mænd.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

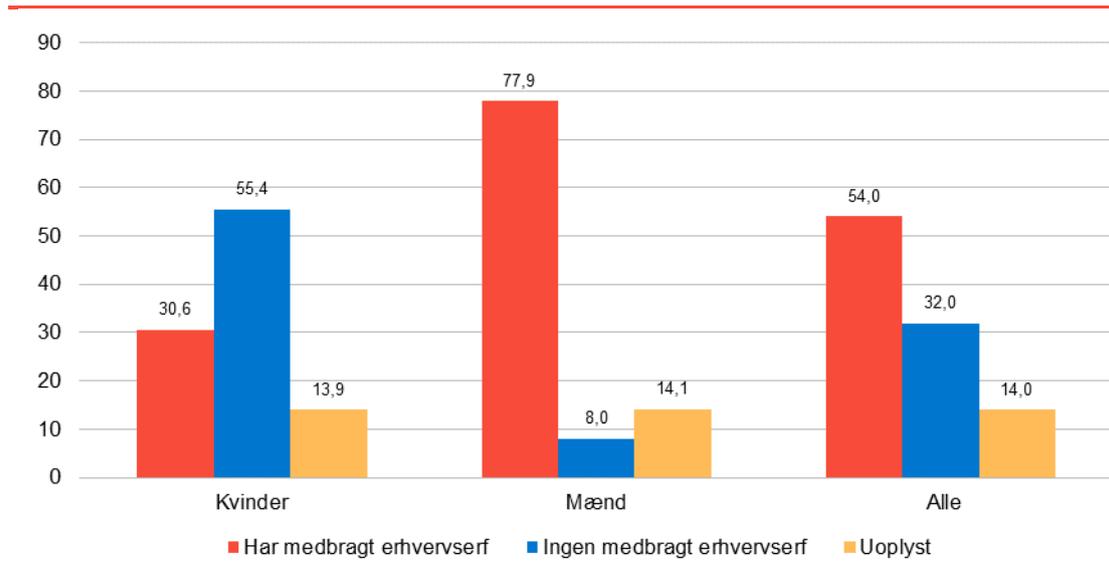
Tabel 4.3 Fordeling på antal års uddannelse. FIP-borgere, som har medbragt uddannelse. Særskilt for køn. Procent.

	Kvinde	Mand	Alle
1-5 år	7,8	9,4	8,6
6-8 år	25,4	23,6	24,5
9-11 år	25,7	29,3	27,5
12 år	21,6	17,9	19,8
13+ år	16,8	17,4	17,1
Uoplyst	2,7	2,3	2,5
I alt, pct.	100,0	100,0	100,0
I alt, personer	370	351	721

Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

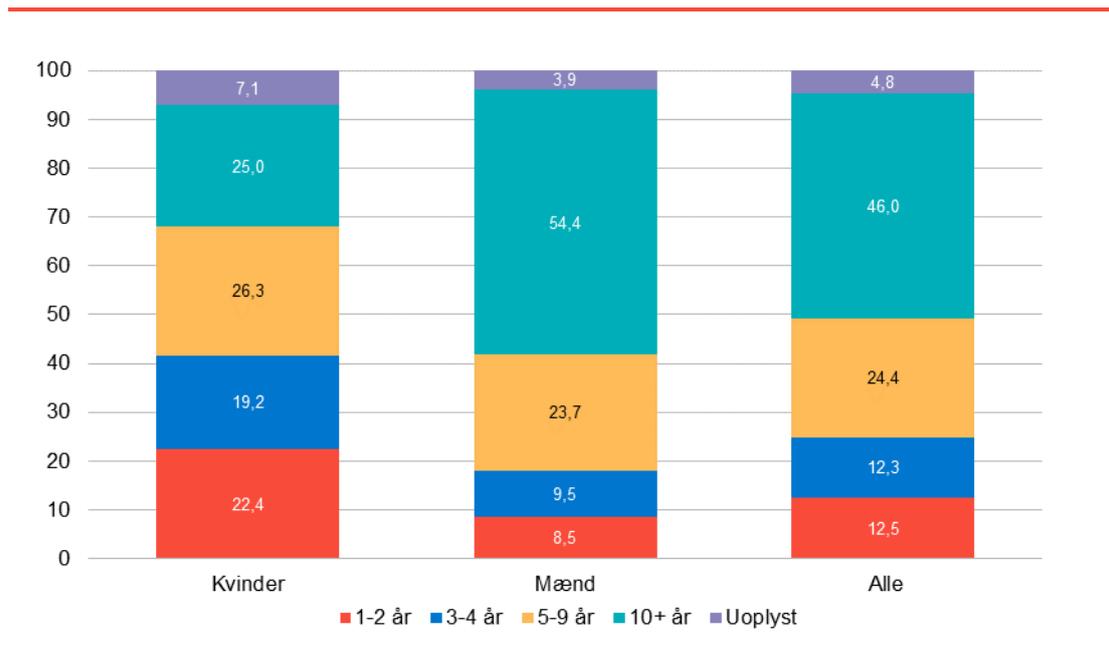
Der er til gengæld stor forskel på, hvor meget medbragt erhvervs erfaring, mænd og kvinder blandt FIP-borgere har. Mens 78 pct. af mændene har erhvervs erfaring fra hjemlandet, er det samme kun tilfældet for 30 pct. af kvinderne (Figur 4.6). Blandt de FIP-borgere, der har erhvervs erfaring fra hjemlandet, har mændene endvidere flere års erfaring end kvinderne: 54 pct. af mændene og 25 pct. af kvinderne har mindst 10 års erhvervs erfaring fra hjemlandet, mens 22 pct. af kvinderne og 9 pct. af mændene højst har 2 års erhvervs erfaring (Figur 4.7).

Figur 4.6 Fordeling på, om FIP-borgeren har medbragt erhvervs erfaring. Særskilt for køn. Procent.



Anm.: Figuren bygger på oplysninger for 509 kvinder og 498 mænd.
Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

Figur 4.7 Fordeling på antal års medbragt erhvervs erfaring. FIP-borgere, som har medbragt erhvervs erfaring. Særskilt for køn. Procent.



Anm.: Figuren bygger på oplysninger for 156 kvinder og 388 mænd.
Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

4.3.2 Visitationskategori og jobsøgning

I dette afsnit viser vi, hvordan FIP-borgerne er fordelt på visitationskategorier ved deres første og anden besvarelse, og om de søger job. Tabel 4.4 viser, at langt de fleste FIP-borgere er visiteret som jobparate: 87-88 pct. af mændene og 82-79 pct. af kvinderne.

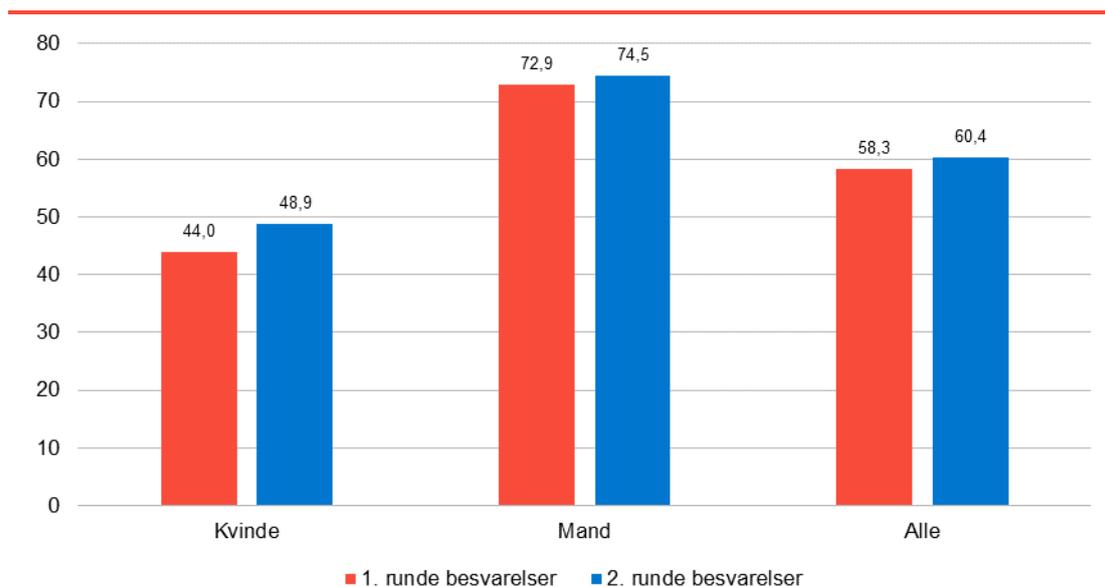
Tabel 4.4 Visitationskategori for FIP-borgere. Særskilt for 1. og 2. runde besvarelser. Procent.

	Kvinder	Mænd	Alle
<i>1. runde besvarelser</i>			
Jobparat	82,4	87,1	84,8
Aktivtetsparat	17,6	12,9	15,2
I alt	100,0	100,0	100,0
I alt, personer	507	497	1004
<i>2. runde besvarelser</i>			
Jobparat	79,2	87,5	83,0
Aktivtetsparat	20,8	12,5	17,0
I alt	100,0	100,0	100,0
I alt, personer	265	216	481

Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

Der er meget stor forskel på mænd og kvinder med hensyn til, hvor aktivt jobsøgende borgerne er (Figur 4.8). Mens 44-48 pct. af kvinderne svarer, at de søger job, er det samme tilfældet for 73-75 pct. af mændene. Den lavere andel kvinder, der søger job, kan ikke forklares med, at kvinderne har en lavere andel jobparate. Bilagsfigur 3.1 viser, at kvinderne søger mindre job end mændene inden for hver visitationskategori.

Figur 4.8 Andel FIP-borgere, som har søgt job.¹⁾ Særskilt for 1. og 2. runde besvarelser. Procent.



Note 1: Ved den første besvarelse blev borgeren spurgt til, om de havde søgt job i de tre forrige måneder. Ved anden besvarelse blev borgeren spurgt, om de havde søgt job siden første besvarelse.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

En sammenligning med resultater fra Beskæftigelsesindikatorprojektet viser, at en større andel søger job blandt nytilkomne flygtninge og familiesammenførte (FIP-borgere) end blandt ikke-vestlige indvandrere, der er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. I den sidstnævnte gruppe er det 34 pct. af kvinderne og 42 pct. af mændene, som er jobsøgende (se Rosholm, Sørensen & Skipper, 2018).

4.4 Progression i arbejdsmarkedsparathed

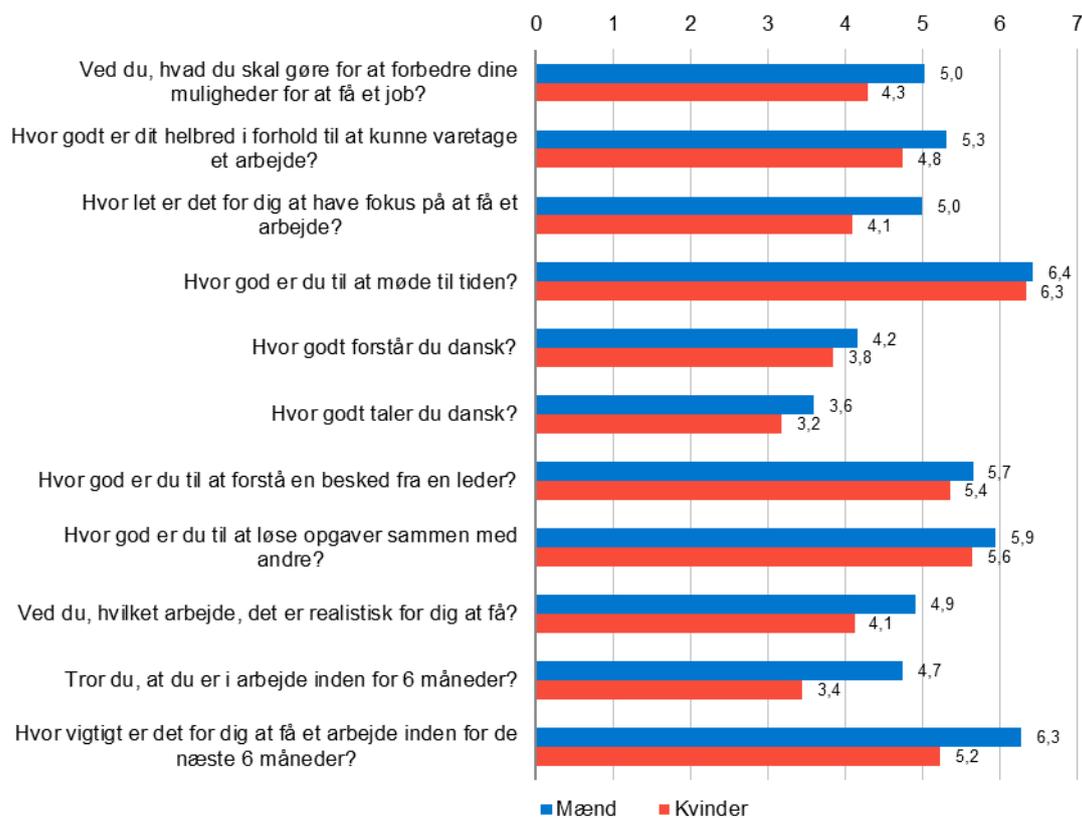
I dette afsnit ser vi på, hvordan resultaterne af FIP-målingerne er; hvilke af indikatorerne for arbejdsmarkedsparathed scorer borgerne højt og lavt på; er der forskelle på arbejdsmarkedsparatheden for mænd og kvinder, og kan vi se en progression i arbejdsmarkedsparathed fra første til anden måling.

Figur 4.9 viser de gennemsnitlige værdier for indikatorerne baseret på borgerbesvarelser i den første FIP-måling, mens Figur 4.10 viser de tilsvarende gennemsnitlige værdier for indikatorerne baseret på sagsbehandlerbesvarelser.

Vi starter med at se på borgerbesvarelserne. Figur 4.9 viser, at mændene i gennemsnit har større værdier end kvinderne på alle indikatorerne. Det vil sige, at mændene vurderer sig som mere arbejdsmarkedsparete end kvinderne. Der er især forskel på mænd og kvinder for indikatorer vedrørende troen på at finde arbejde (4,7 for mændene mod 3,4 for kvinderne), hvor vigtigt det er for borgeren at finde arbejde inden for 6 måneder (6,3 for mændene mod 5,2 for kvinderne), og hvor let det er at have fokus på arbejde (5,0 for mændene mod 4,3 for kvinderne). Dette viser, at mændene er mere målrettet i forhold til arbejdsmarkedet end kvinderne.

De indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, hvor borgerne har de laveste værdier, er indikatorerne vedrørende dansk kundskaber og for kvindernes vedkommende også for indikatoren vedrørende troen på at komme i arbejde. Borgerne har de højeste værdier for indikatorer vedrørende mødestabilitet.

Figur 4.9 Gennemsnitlige værdier for indikatorer baseret på borgerbesvarelser. 1. runde besvarelser for mænd og kvinder.



Anm.: N(kvinder) = 509 og N(mænd) = 498.

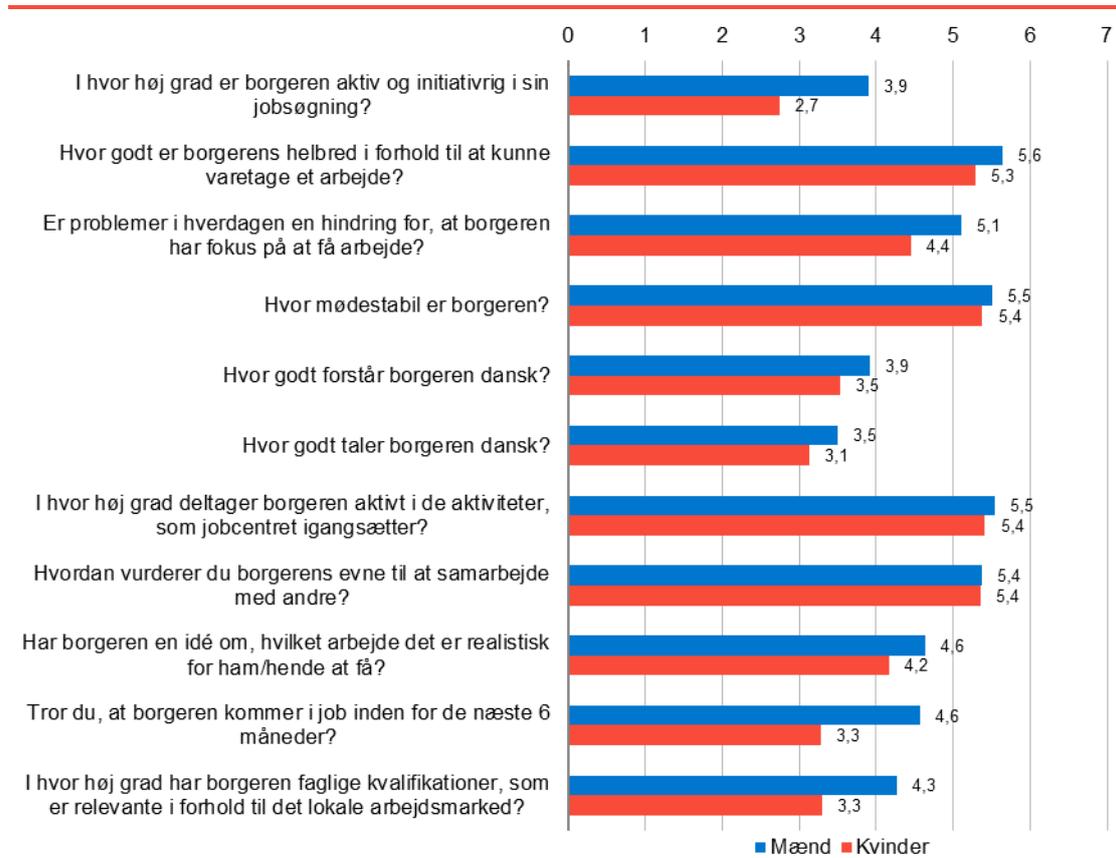
Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

Sagsbehandlerne vurderer også, at mændene i gennemsnit er mere arbejdsmarkedsparete end kvinderne (Figur 4.10). Mændene har større gennemsnitsværdier end kvinderne for alle indikatorerne for arbejdsmarkedsparethed (med undtagelse af indikatorerne for samarbejds-evner, hvor værdien er den samme for mænd og kvinder). Det vil sige, både borgerne selv og deres sagsbehandlere er af den opfattelse, at mændene i gennemsnit er mere arbejdsmarkedsparete end kvinderne. Dette hænger godt sammen med, at kvinderne medbringer mindre erhvervs erfaring fra (afsnit 4.3).

Der er især forskelle for mænd og kvinder for indikatoren vedrørende sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i arbejde (4,6 for mændene og 3,3 for kvinderne), indikatoren for, om borgeren har relevante faglige kvalifikationer (4,3 for mændene og 3,3 for kvinderne), og indikatoren vedrørende, hvor aktiv borgeren er i jobsøgningen (3,9 for mændene og 2,7 for kvinderne).

Sagsbehandlerne vurderer især, at borgernes arbejdsmarkedsparethed er høj for de indikatorer, der vedrører, hvor aktiv borgeren deltager i aktiviteter igangsat af jobcenteret, borgerens helbred og borgerens mødestabilitet. For mændene er de laveste værdier for indikatorer vedrørende sprog og aktiv jobsøgning. For kvinderne er der desuden lave værdier for indikatorer vedrørende troen på at komme i job og faglige kvalifikationer.

Figur 4.10 Gennemsnitlige værdier for indikatorer baseret på sagsbehandlerbesvarelser. 1. runde besvarelser for mænd og kvinder.

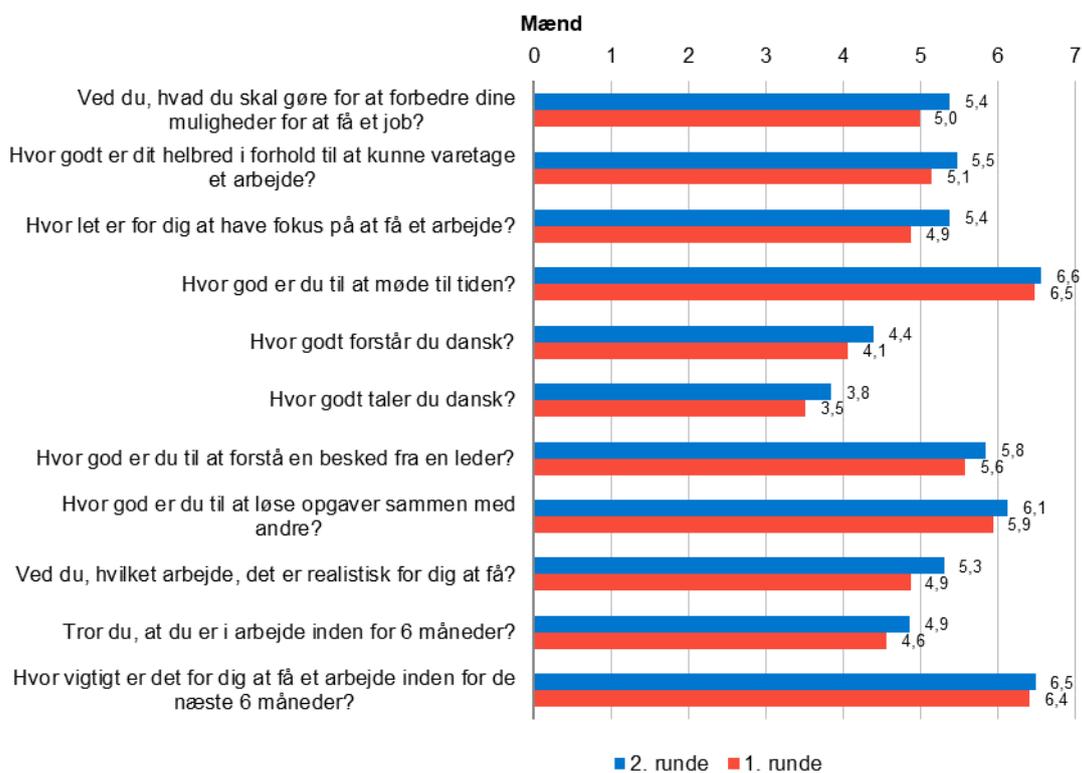
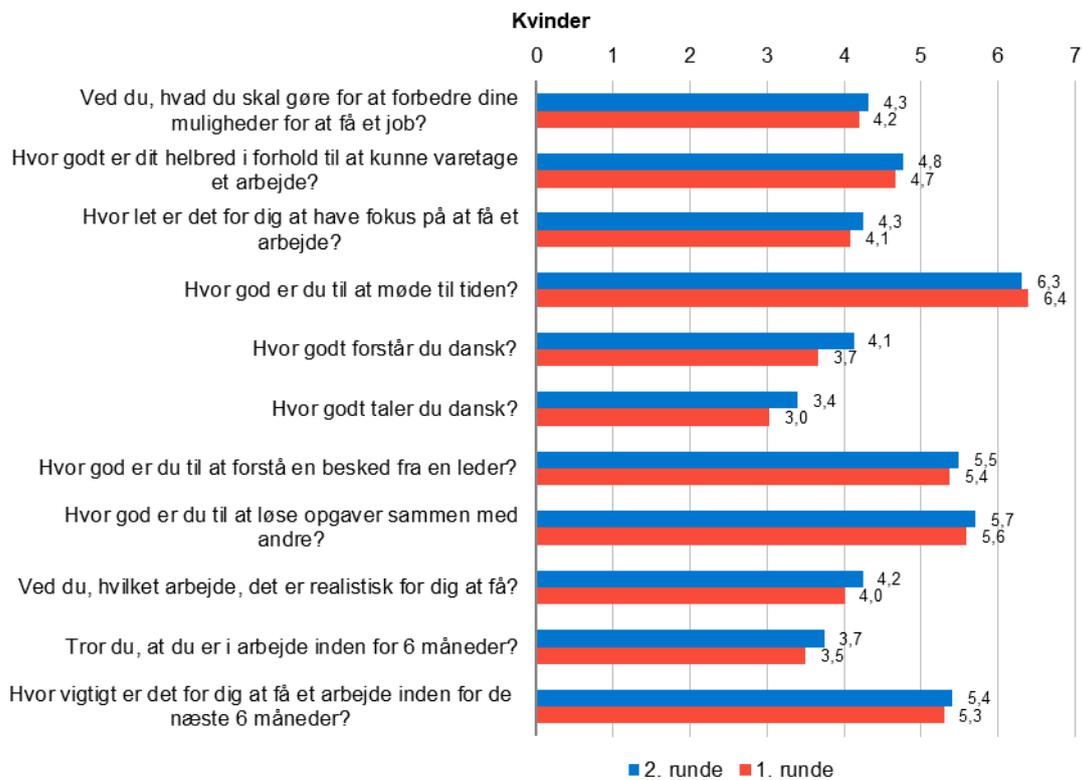


Anm.: N(kvinder) = 509 og N(mænd) = 498.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

Figur 4.11 og Figur 4.12 viser progressionen for mænd og kvinder på de 22 indikatorer for arbejdsmarkedsparathed.

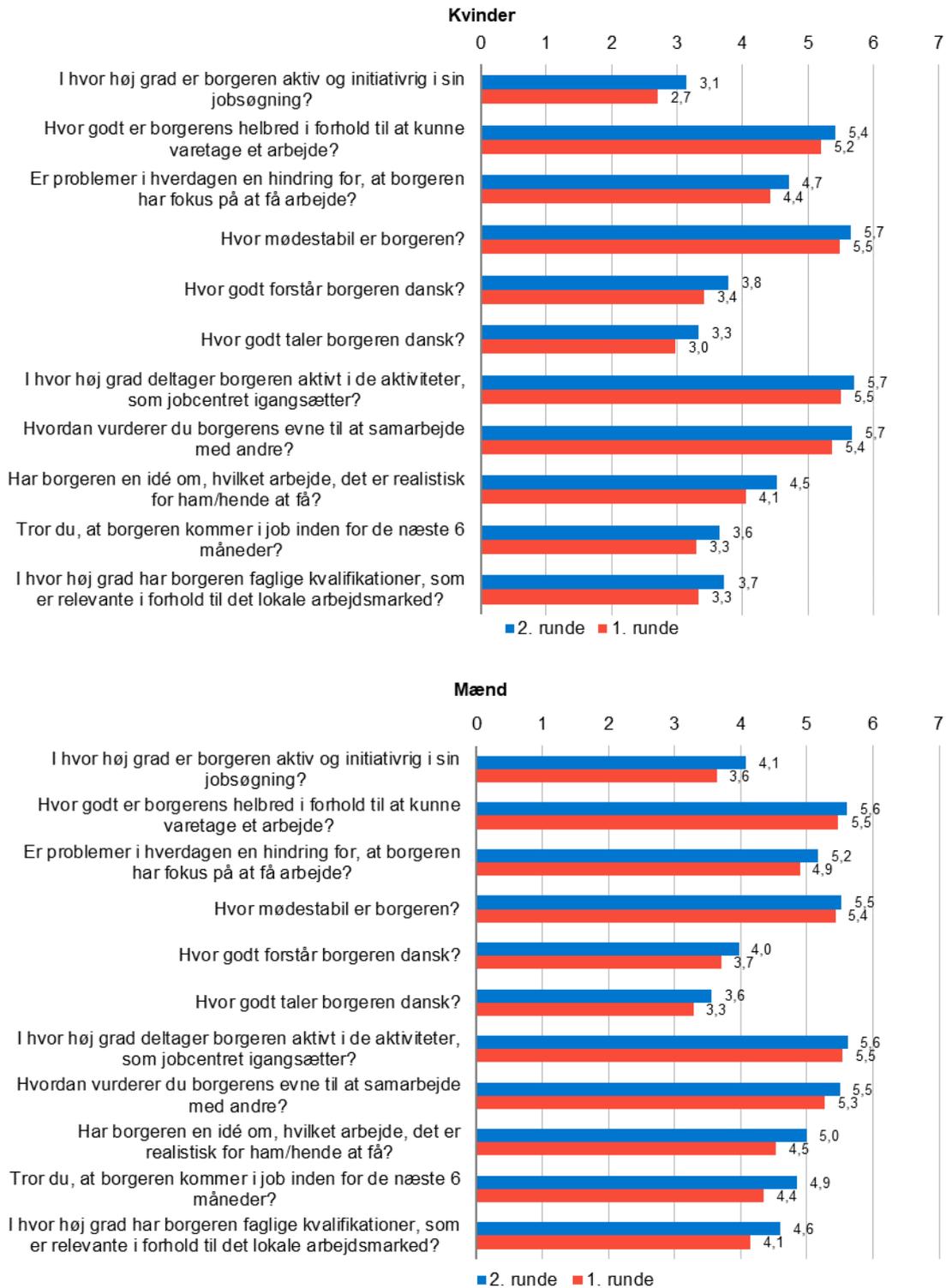
Figur 4.11 Gennemsnitlige værdier i første og anden besvarelsesrunde for indikatorer baseret på borgerbesvarelser. Borgere, som har mindst to besvarelsesrunder. Særskilt for kvinder og mænd.



Anm.: N(kvinder) = 266 og N(mænd) = 216.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

Figur 4.12 Gennemsnitlige værdier i første og anden besvarelsesrunde for indikatorer baseret på sagsbehandlerbesvarelser. Borgere, som har mindst to besvarelsesrunder. Særskilt for kvinder og mænd.



Anm.: N(kvinder) = 266 og N(mænd) = 216.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data.

For næsten alle indikatorer oplever borgerne i gennemsnit progression. Kvinderne oplever selv mest progression i forhold til dansk kundskaber. Sagsbehandlerne oplever også, at kvinderne forbedrer deres dansk kundskaber, men også, at kvinderne bliver mere aktivt jobsøgende, at de forbedrer deres faglige kvalifikationer og deres viden om, hvilket arbejde det er realistisk at få.

Mændene oplever selv i gennemsnit størst progression på indikatorer vedrørende, hvad de skal gøre for at forbedre deres jobmuligheder, hvordan deres helbred er i forhold til at varetage et arbejde, hvor let det er at have fokus på arbejde og viden om realistiske jobmuligheder. Det vil sige, at mændene oplever, at de har fået mere viden om deres muligheder på arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne vurderer også, at den største progression for mændene er i forhold til indikatorer vedrørende viden om realistiske jobmuligheder og aktiv jobsøgning, men også i forhold til mændenes faglige kvalifikationer og troen på, at mændene kommer i job.

4.5 Sammenhængen mellem FIP-indikatorer og beskæftigelsessandsynlighed

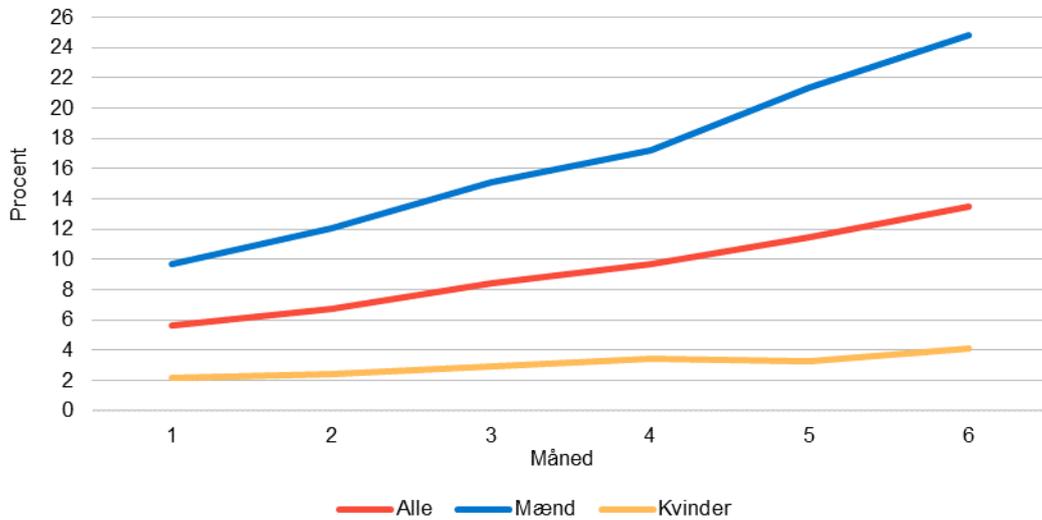
I dette afsnit viser vi resultaterne af regressionsanalyserne af sammenhængen mellem FIP-indikatorerne i første og anden FIP-måling på den ene side og beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden efter den anden FIP-måling på den anden side. Vi tager udgangspunkt i de 435 personer, der både har en 1. runde og 2. runde besvarelse (se Tabel 4.2 i afsnit 4.2). Først beskriver vi dog udviklingen i beskæftigelses- og uddannelsesmålene de første 6 måneder efter den anden FIP-måling.

4.5.1 Udviklingen i beskæftigelse og uddannelse efter anden FIP-måling

Vi starter med at vise udviklingen i deltagelse i beskæftigelse og uddannelse i de første 6 måneder efter den anden FIP-måling.¹⁶ Figur 4.13 viser udviklingen i beskæftigelsesgraden for kvinder, mænd og alle (dvs. samlet for kvinder og mænd). Samlet stiger beskæftigelsesgraden fra 6 pct. den første måned til 14 pct. i sjette måned. Beskæftigelsesgraden er endvidere markant højere for mændene end for kvinderne. I sjette måned er beskæftigelsesgraden 25 pct. for mændene og 4 pct. for kvinderne.

¹⁶ FIP-målingen er gennemført i måned 0.

Figur 4.13 Månedlig beskæftigelsesgrad. 1-6 måneder efter anden FIP-måling. Procent.

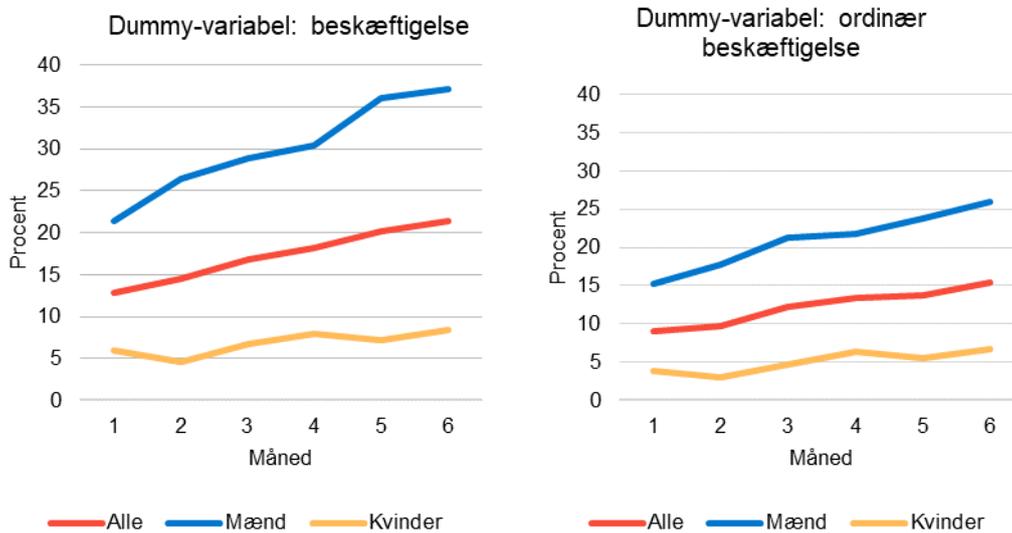


Anm.: N(kvinder) = 238 og N(mænd) = 197.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

I beskæftigelsesgraden indgår timer i løntilskudsjob. Bilagsfigur 4.1. viser, at andelen, der har været i et løntilskudsjob, er knap 4 pct. måned 1 og knap 6 pct. i måned 6. Disse andele dækker dog over store kønsforskelle. I alle månederne har kun omkring 2 pct. af kvinderne været i løntilskudsjob, mens den tilsvarende andel for mændene stiger fra 6 pct. i måned 1 til 10 pct. i måned 6. Vi har derfor som en følsomhedstest også lavet analyserne dels med et mål for ordinær beskæftigelse, som er en dummy variabel for, om borgeren i en af de 6 måneder efter målingen har været i beskæftigelse, men ikke i løntilskudsjob. Dels med et mål for beskæftigelse, som er en dummy variabel for, om borgeren i en af de 6 måneder efter målingen har været i beskæftigelse (inklusive løntilskudsjob). For mændene er andelen i beskæftigelse markant højere end andelen i ordinær beskæftigelse, når det måles ved disse to dummy-variable, mens der ikke er tilsvarende forskelle for kvinderne (Figur 4.14).

Figur 4.14 Andel, der i løbet af måneden har været i beskæftigelse, og andelen, der i løbet af måneden har været i ordinær beskæftigelse. 1-6 måneder efter anden FIP-måling. Procent.

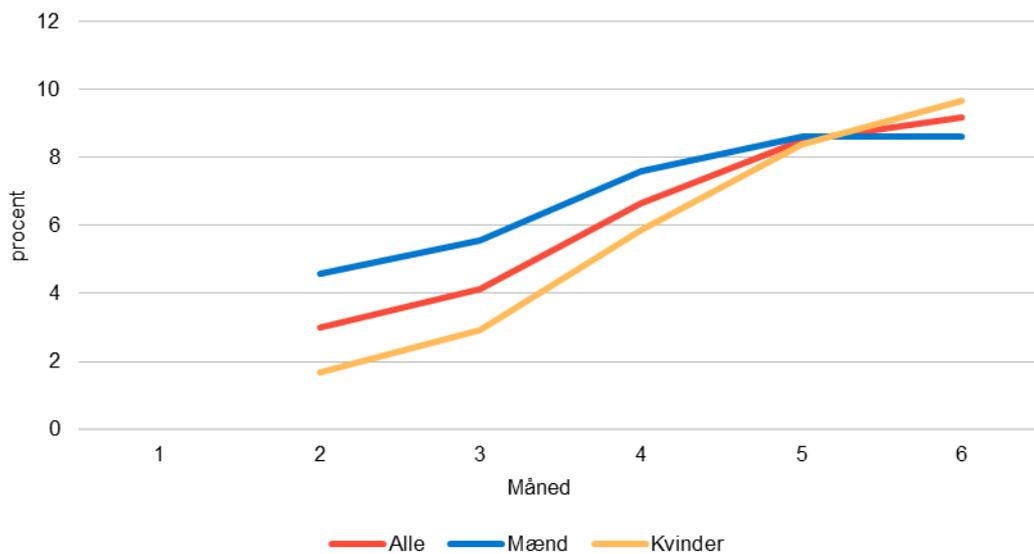


Anm.: N(kvinder) = 238 og N(mænd) = 197.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Andelen, som er i ordinær uddannelse efter den anden FIP-måling, er vist i Figur 4.15. Andelen er stigende i perioden fra 2 pct. i måned 2 til 9 pct. for kvinderne og 5 pct. for mændene i måned 6. I de første måneder har mændene højere andel under uddannelse end kvinderne, mens det er omvendt i måned 6. Dette mønster er anderledes end efter den første FIP-måling, hvor kvinderne både har en højere andel under uddannelse i måned 2 og 6 (Bilagsfigur 3.3).

Figur 4.15 Andel borgere, der i løbet af måneden har været i ordinær uddannelse. 1-6 måneder efter anden FIP-måling. Procent.



Anm.: N(kvinder) = 238 og N(mænd) = 197.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

4.5.2 Sammenhæng mellem indikatorer og beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden

I dette afsnit ser vi på sammenhængen mellem de 11 indikatorer for arbejdsmarkedsparathed baseret på borgerbesvarelser og de 11 indikatorer for arbejdsmarkedsparathed baseret på sagsbehandlerbesvarelser på den ene side og beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden på den anden side.

Vi har først inkluderet indikatorerne en ad gangen i regressionsmodellen for beskæftigelsesgraden 6 måneder efter den anden FIP-måling. Indikatorerne målt i x. runde indgår som variable, der kan have en værdi fra 1 til 7. Desuden indgår variable som beskriver ændringer i scorer fra 1. til 2. runde og udregnes som runde 2.-værdien minus runde 1.-værdien for en given indikator. Resultaterne er vist i Bilagstabel 3.1 og Bilagstabel 3.2. De to bilagstabeller viser, at alle 22 indikatorer har en statistisk signifikant sammenhæng med beskæftigelsesgraden, og dermed, at de hver især kan være med til at forudsige beskæftigelsesandsynligheden. Dette resultat finder vi, uanset om vi kontroller for baggrundsvARIABLE eller ej.

Vi har også inddraget alle indikatorerne baseret på borgerbesvarelser i den samme regressionsanalyse, se Tabel 4.5. Vi har her set på forskellige udfaldsmål: beskæftigelsesgrad, dummy-variable for beskæftigelse, dummy-variable for ordinær beskæftigelse og dummy-variable for deltagelse i uddannelse. Når alle indikatorer inddrages på en gang, er der kun få af dem, som er statistisk signifikante. Især borgerens tro på, at han/hun kommer i beskæftigelse, har en stærk sammenhæng med fremtidig beskæftigelse, mens især danskundskaber har en stærk sammenhæng med deltagelse i uddannelse.

Tabel 4.5 Regressionsanalyser med alle indikatorerne baseret på borgerbesvarelser i samme model

	Beskæftigelsesgrad	Dummy-variable: Beskæftigelse	Dummy-variable: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variable: Uddannelse
Hvor vigtigt er det for dig at få et arbejde inden for de næste 6 måneder?	-0,0006 (0,007)	0,0064 (0,018)	0,0103 (0,016)	-0,0471** (0,017)
Δ Hvor vigtigt er det for dig at få et arbejde inden for de næste 6 måneder?	-0,0023 (0,007)	0,0140 (0,017)	0,0134 (0,017)	-0,0363* (0,015)
Tror du, at du er i arbejde inden for 6 måneder?	0,0418*** (0,010)	0,0782*** (0,020)	0,0726*** (0,018)	-0,0204 (0,017)
Δ Tror du, at du er i arbejde inden for 6 måneder?	0,0220** (0,008)	0,0318* (0,017)	0,0289* (0,015)	-0,0025 (0,012)
Ved du, hvilket arbejde det er realistisk for dig at få?	0,0062 (0,008)	0,0096 (0,016)	0,0121 (0,015)	0,0030 (0,014)
Δ Ved du, hvilket arbejde det er realistisk for dig at få?	0,0007 (0,007)	0,0142 (0,014)	0,0141 (0,013)	0,0038 (0,014)
Hvor god er du til at løse opgaver sammen med andre (fx i et aktiveringsforløb eller på en arbejdsplads)?	-0,0161 (0,013)	-0,0230 (0,027)	-0,0139 (0,026)	0,0057 (0,020)
Δ Hvor god er du til at løse opgaver sammen med andre (fx i et aktiveringsforløb eller på en arbejdsplads)?	-0,0140 (0,009)	-0,0199 (0,020)	-0,0074 (0,018)	0,0249 (0,015)
Hvor god er du til at forstå og udføre en besked fra en leder?	-0,0038 (0,011)	0,0079 (0,023)	-0,0099 (0,022)	-0,0102 (0,016)
Δ Hvor god er du til at forstå og udføre en besked fra en leder?	0,0021 (0,009)	0,0110 (0,019)	0,0038 (0,017)	-0,0289* (0,014)

	Beskæftigelsesgrad	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Uddannelse
Hvor godt taler du dansk?	-0,0123 (0,017)	-0,0218 (0,034)	-0,0059 (0,033)	0,0872** (0,029)
Δ Hvor godt taler du dansk?	0,0041 (0,015)	-0,0022 (0,028)	0,0009 (0,027)	0,0756** (0,027)
Hvor godt forstår du dansk?	0,0196 (0,014)	0,0521* (0,031)	0,0337 (0,030)	0,0117 (0,023)
Δ Hvor godt forstår du dansk?	-0,0022 (0,013)	0,0269 (0,028)	0,0126 (0,026)	-0,00752 (0,023)
Hvor god er du til at møde til tiden?	0,0084 (0,011)	0,0026 (0,025)	0,0148 (0,023)	0,0018 (0,019)
Δ Hvor god er du til at møde til tiden?	0,0104 (0,009)	0,0112 (0,022)	0,0230 (0,021)	-0,0058 (0,016)
Hvor let er det for dig at have fokus på at få et arbejde?	-0,0050 (0,011)	0,0119 (0,020)	-0,0047 (0,020)	0,0118 (0,015)
Δ Hvor let er det for dig at have fokus på at få et arbejde?	-0,0082 (0,008)	0,0039 (0,014)	-0,0051 (0,014)	0,0014 (0,011)
Hvor godt er dit helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?	0,0031 (0,007)	-0,0135 (0,017)	-0,0059 (0,016)	0,0181 (0,014)
Δ Hvor godt er dit helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?	0,0004 (0,008)	-0,0098 (0,020)	-0,0059 (0,017)	0,0135 (0,013)
Ved du, hvad du skal gøre for at forbedre dine muligheder for at få et job?	-0,0034 (0,008)	-0,0066 (0,017)	-0,0007 (0,016)	-0,0158 (0,014)
Δ Ved du, hvad du skal gøre for at forbedre dine muligheder for at få et job?	-0,0008 (0,006)	0,0097 (0,015)	0,0136 (0,014)	-0,0075 (0,011)
N	427	427	427	427
R2	0,413	0,485	0,489	0,324
Adjusted-R2	0,199	0,297	0,302	0,078
DF	312	312	312	312

Anm.: N = 427. + p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Δ henviser til forskellen mellem runde 2 og runde 1 for det pågældende spørgsmål. Regressionskoefficienten er altså et udtryk for sammenhængen mellem en given afhængig variabel, fx beskæftigelsesgrad, og udviklingen fra 1. til 2. runde i forhold til det pågældende spørgsmål. Den uafhængige variabel udregnes som runde 2-værdien minus runde 1-værdien for spørgsmålet.

Note: Der er kontrolleret for en række baggrundsvARIABLE, se afsnit 4.2.2.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Tabel 4.6 viser resultaterne af regressionsanalyser, hvor alle indikatorerne er baseret på sagsbehandlerbesvarelser i den samme regressionsanalyse. Resultaterne viser, at især sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i arbejde, har en stærk sammenhæng med fremtidig beskæftigelse, mens især danskundskaber har en stærk sammenhæng med deltagelse i uddannelse.

Tabel 4.6 Regressionsanalyser med alle indikatorerne baseret på sagsbehandlerbesvarelser i samme model

	Beskæftigelsesgrad	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Uddannelse
I hvor høj grad har borgeren faglige kvalifikationer, som er relevante i forhold til det lokale arbejdsmarked?	-0,0116 (0,013)	-0,0119 (0,024)	0,0112 (0,023)	-0,0158 (0,018)
Δ I hvor høj grad har borgeren faglige kvalifikationer, som er relevante i forhold til det lokale arbejdsmarked?	0,00271 (0,011)	0,0127 (0,020)	0,0245 (0,020)	0,00212 (0,017)
Tror du, at borgeren kommer i job inden for de næste 6 måneder?	0,0522*** (0,011)	0,105*** (0,020)	0,0808*** (0,020)	0,0137 (0,020)
Δ Tror du, at borgeren kommer i job inden for de næste 6 måneder?	0,0325** (0,010)	0,0551** (0,020)	0,0382* (0,020)	0,000716 (0,016)
Har borgeren en idé om, hvilket arbejde det er realistisk for ham/hende at få?	0,0217+ (0,011)	0,0301 (0,023)	0,0319 (0,021)	-0,0446* (0,019)
Δ Har borgeren en idé om, hvilket arbejde det er realistisk for ham/hende at få?	0,00371 (0,008)	0,0330+ (0,019)	0,0240 (0,017)	-0,0240+ (0,014)
Hvordan vurderer du borgerens evne til at samarbejde med andre (fx i et aktiveringsforløb eller på en arbejdsplads)?	-0,0149 (0,015)	-0,0276 (0,030)	-0,0208 (0,029)	0,0109 (0,025)
Δ Hvordan vurderer du borgerens evne til at samarbejde med andre (fx i et aktiveringsforløb eller på en arbejdsplads)?	-0,0119 (0,011)	-0,0498* (0,027)	-0,0350 (0,025)	-0,0193 (0,021)
I hvor høj grad deltager borgeren aktivt i de aktiviteter, som jobcentret igangsætter?	-0,00599 (0,018)	-0,0236 (0,029)	-0,0359 (0,028)	-0,0113 (0,022)
Δ I hvor høj grad deltager borgeren aktivt i de aktiviteter, som jobcentret igangsætter?	0,00234 (0,013)	-0,000764 (0,021)	-0,00846 (0,023)	-0,00160 (0,018)
Hvor godt taler borgeren dansk?	-0,0200 (0,027)	-0,0673 (0,055)	-0,0313 (0,054)	0,0676 (0,042)
Δ Hvor godt taler borgeren dansk?	0,00773 (0,021)	-0,0154 (0,043)	0,0106 (0,043)	0,109*** (0,032)
Hvor godt forstår borgeren dansk?	0,0109 (0,026)	0,0453 (0,054)	0,0195 (0,052)	0,0368 (0,035)
Δ Hvor godt forstår borgeren dansk?	-0,0127 (0,019)	0,0205 (0,036)	-0,0119 (0,035)	-0,0311 (0,026)
Hvor mødestabil er borgeren?	-0,00679 (0,014)	-0,000650 (0,027)	-0,00136 (0,025)	0,0163 (0,018)
Δ Hvor mødestabil er borgeren?	-0,00772 (0,010)	-0,0171 (0,021)	-0,0134 (0,019)	0,0143 (0,016)
Er problemer i hverdagen en hindring for, at borgeren har fokus på at få arbejde?	0,00824 (0,010)	0,0218 (0,020)	0,0138 (0,019)	-0,00786 (0,017)
Δ Er problemer i hverdagen en hindring for, at borgeren har fokus på at få arbejde?	0,00944 (0,008)	0,0148 (0,018)	0,0120 (0,018)	0,00872 (0,015)
Hvor godt er dit helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?	-0,00951 (0,009)	-0,0367* (0,018)	-0,0153 (0,018)	0,00824 (0,016)
Δ Hvor godt er dit helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?	-0,00529 (0,014)	0,0108 (0,023)	0,0145 (0,024)	-0,0103 (0,017)
I hvor høj grad er borgeren aktiv og initiativrig i sin jobsøgning?	0,00732 (0,011)	0,0461* (0,020)	0,0317 (0,019)	0,00498 (0,015)
Δ I hvor høj grad er borgeren aktiv og initiativrig i sin jobsøgning?	-0,00699 (0,008)	0,0167 (0,015)	0,0126 (0,015)	0,0147 (0,011)

	Beskæftigelsesgrad	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Uddannelse
N	417	417	417	417
R2	0,496	0,550	0,528	0,354
Adjusted-R2	0,306	0,380	0,350	0,110
DF	302	302	302	302

Anm.: N = 417. + p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Δ henviser til forskellen mellem runde 2 og runde 1 for det pågældende spørgsmål. Regressionskoefficienten er altså et udtryk for sammenhængen mellem en given afhængig variabel, fx beskæftigelsesgrad, og udviklingen fra 1. til 2. runde i forhold til det pågældende spørgsmål. Den uafhængige variabel udregnes som runde 2-værdien minus runde 1-værdien for spørgsmålet.

Note: Der er kontrolleret for en række baggrundsvariable, se afsnit 4.2.2.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

4.6 Analyse af sammenhængen mellem indikatorerne

I de foregående afsnit har vi set på udviklingen i borgernes progression målt ved de udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparathed og vist, at de kan anvendes til at forudsige beskæftigelse. I dette afsnit anvender vi først faktoranalyse til at undersøge sammenhængen mellem FIP-indikatorerne, og om de kan grupperes i undergrupper, der beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparathed. Som nævnt tidligere har borgere og sagsbehandlere forskellige forudsætninger for at vurdere borgerens arbejdsmarkedsparathed: borgeren kender sig selv bedre end sagsbehandleren, mens sagsbehandleren formentlig har en større viden om kravene til arbejdstagere på arbejdsmarkedet. Vi laver derfor faktoranalyserne særskilt for indikatorer baseret på borgerbesvarelser og for indikatorer baseret på sagsbehandlerbesvarelser. For at se, hvordan borger- og sagsbehandlerbesvarelser hænger sammen, laver vi dog til sidst en faktoranalyse, hvor vi både inkluderer borger- og sagsbehandlerbesvarelser; dvs. en faktoranalyse med alle 22 indikatorer.

4.6.1 Borgerbesvarelser

Vi starter med en faktoranalyse baseret på borgerbesvarelserne. Bilagstabel 3.3 og Bilagstabel 3.4 viser resultaterne af en ikke-roteret faktoranalyse. Det fremgår af Bilagstabel 3.3, at den første faktor har en egenværdi på over 4 og forklarer 86 pct. af variansen. Dette tyder på, at alle indikatorerne forklarer det samme fænomen, hvilket vi tolker, som at de alle er med til at beskrive arbejdsmarkedsparathed. Dette fremgår også af Bilagstabel 3.4, som viser, at alle indikatorer ligger i den samme faktor.¹⁷

Rotation i en faktoranalyse kan hjælpe med at finde underliggende dimensioner i data – her underliggende dimensioner af arbejdsmarkedsparat. Tabel 4.7 viser resultaterne af den roterede faktoranalyse, der giver os tre forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparathed målt ved borgerindikatorerne.

¹⁷ Faktor loadings (som er vist i Bilagstabel 3.4 og i tabellerne i dette afsnit) er korrelationen mellem variablene og faktorerne. Normalt betragter man loadings over 0,6 som høje og loadings mellem 0,3 og 0,6 som moderat høje. Loadings under 0,3 kan derimod ignoreres (Klines, 1994). Derfor medtager vi også kun indikatorer i en faktor, hvis de har en loading over 0,3.

Tabel 4.7 Roteret faktoranalyse. Indikatorer baseret på borgerbesvarelser.

Samarbejde	Selvtillid, måltrettethed og helbred	Dansk-kundskaber	Samarbejde
Hvor vigtigt er det for dig at få et arbejde inden for de næste 6 måneder?	0,6045	0,1670	0,1658
Tror du, at du er i arbejde inden for 6 måneder?	0,7173	0,2420	0,1576
Ved du, hvilket arbejde, det er realistisk for dig at få?	0,5342	0,2585	0,2711
Hvor god er du til at løse opgaver sammen med andre?	0,3460	0,2334	0,5534
Hvor god er du til at forstå en besked fra en leder?	0,2385	0,3166	0,5524
Hvor godt taler du dansk?	0,1711	0,8501	0,1153
Hvor godt forstår du dansk?	0,1707	0,8475	0,1506
Hvor god er du til at møde til tiden?	0,2005	0,1713	0,4354
Hvor let er for dig at have fokus på at få et arbejde?	0,6067	0,2589	0,2649
Hvor godt er dit helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?	0,4513	0,3097	0,3770
Ved du, hvad du skal gøre for at forbedre dine muligheder for at få et job?	0,4173	0,3204	0,3641

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Den første faktor har vi kaldt "**Selvtillid, måltrettethed og helbred**". Denne faktor indeholder indikatorer for, om borgeren synes, det er vigtigt at få et job, om borgeren tror, han/hun kan komme i job, om han/hun ved, hvilket job, det er realistisk at få, og hvad han/hun skal gøre for at forbedre sine jobmuligheder. Derudover indeholder faktoren også indikatorer for borgerens fokus og helbred i forhold til at kunne finde og varetage et job. Denne faktor indeholder alle de indikatorer, vi i afsnit 4.1 havde placeret under "Selvtillid og måltrettethed", "Helbred" og "Jobsøgning og engagement" samt en af indikatorerne under "Personlige kompetencer".

Den anden faktor har vi kaldt "**Danskkundskaber**", da den indeholder indikatorer for, hvor godt borgeren taler og forstår dansk. Dette svarer til de indikatorer, vi havde placeret under "Sprog" i afsnit 4.1.

Den tredje faktor har vi kaldt "**Samarbejde**", da den indeholder indikatorer for samarbejdsevne og mødestabilitet. Denne faktor indeholder de to indikatorer, der er placeret under "Sociale kompetencer" i afsnit 4.1, samt en indikator, der er placeret under personlige kompetencer.

4.6.2 Sagsbehandlerbesvarelser

Vi har gennemført tilsvarende analyser for indikatorer baseret på sagsbehandlerbesvarelser. Bilagstabel 3.5 viser, at den første faktor har en egenværdi på over 5 og forklarer 75 pct. af variansen. Dette tyder på, at alle indikatorerne baseret på sagsbehandlerbesvarelserne forklarer det samme fænomen. Dette fremgår også af Bilagstabel 3.6, som viser, at alle indikatorer ligger i den samme faktor.

Tabel 4.8 viser resultaterne af den roterede faktoranalyse, der giver os fire forskellige dimensioner af arbejdsmarkedspartshed målt ved indikatorerne baseret på sagsbehandlerbesvarelser.

Den første faktor har vi kaldt "**Samarbejde**". Denne faktor indeholder indikatorer for borgerens samarbejdsevne, hvor aktivt borgeren deltager i de aktiviteter, som jobcenteret igangsætter, og borgerens mødestabilitet. Denne faktor indeholder indikatorer, vi i afsnit 4.1 har placeret under "Sociale kompetencer", "Jobsøgning og engagement" og "Personlige kompetencer."

Tabel 4.8 Roteret faktoranalyse. Indikatorer baseret på sagsbehandlerbesvarelser.

	Samarbejde	Dansk-kundskaber	Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer	Helbred
I hvor høj grad har borgere faglige kvalifikationer, som er relevante i forhold til det lokale arbejdsmarked?	0,1711	0,2618	0,6417	0,0627
Tror du, at borgeren kommer i job inden for de næste 6 måneder?	0,1800	0,3041	0,6824	0,3353
Har borgeren en idé om, hvilket arbejde, det er realistisk for ham/hende at få?	0,3401	0,2975	0,5743	0,1745
Hvordan vurderer du borgerens evne til at samarbejde med andre?	0,6326	0,2263	0,3154	0,1444
I hvor høj grad deltager borgeren aktivt i de aktiviteter, som jobcentret igangsætter?	0,8477	0,1663	0,1336	0,1818
Hvor godt taler borgeren dansk?	0,1609	0,8900	0,1680	0,1017
Hvor godt forstår borgeren dansk?	0,1345	0,8903	0,1994	0,1131
Hvor mødestabil er borgeren?	0,8113	0,1278	0,1312	0,1354
Er problemer i hverdagen en hindring for, at borgeren har fokus på at få arbejde?	0,3632	0,1954	0,2558	0,6142
Hvor godt er borgerens helbred i forhold til at kunne varetage et arbejde?	0,2581	0,1913	0,2349	0,6310
I hvor høj grad er borgeren aktiv og initiativrig i sin jobsøgning?	0,2325	0,3142	0,5512	0,2447

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Den anden faktor har vi kaldt "**Danskkundskaber**", da den indeholder indikatorer for, hvor godt borgeren taler og forstår dansk. Dette svarer til de indikatorer, vi havde placeret under "Sprog" i afsnit 4.1.

Den tredje indikator har vi kaldt "**Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer**". Den indeholder indikatorer, der beskriver, om borgeren ifølge sagsbehandlerens vurdering har relevante faglige kvalifikationer, om sagsbehandleren tror, borgeren kommer i job og ved, hvilket arbejde, det er realistisk for ham/hende at få, samt i hvor høj grad borgeren er aktiv i jobsøgning. Denne faktor indeholder alle de indikatorer, vi i afsnit 4.1 havde placeret under "Faglige kvalifikationer" og "Selvtillid og målrettethed", samt en af indikatorerne under "Jobsøgning og engagement".

Den fjerde indikator har vi kaldt "**Helbred**" og indeholder indikatorer for, hvor godt borgerens helbred er i forhold til at kunne varetage et job, og om der er problemer i hverdagen, som er en hindring for, at borgeren har fokus på at få arbejde. Disse indikatorer er placeret under "Helbred" og "Personlige kompetencer" i afsnit 4.1.

De tre borgerfaktorer og fire sagsbehandlerfaktorer giver indholdsmæssigt god mening. De grupper af indikatorer, vi forestillede os på forhånd og har beskrevet i afsnit 4.1, ligger også i vidt omfang inden for faktorerne. Undtagelserne er de "Personlige kompetencer" og "Jobsøgning og engagement", som er spredt ud over faktorer. Mødestabilitet har vi fx kategoriseret som en personlig kompetence, men ifølge faktoranalyserne hænger den sammen med samarbejdsevner. Det giver dog også meget god mening, idet mødestabilitet kan påvirke samarbejdet med andre personer.

4.6.3 Alle besvarelser

Vi har også lavet en faktoranalyse med alle 22 indikatorer, det vil sige alle borgerbesvarelser og alle sagsbehandlerbesvarelser. Resultaterne heraf er vist i bilag 3. Bilagstabel 3.7 og Bilagstabel 3.8 tyder på, at de 22 indikatorer forklarer det samme fænomen, mens Bilagstabel 3.9 viser de seks faktorer, som faktoranalysen giver.

Tre af de seks faktorer indeholder både borger- og sagsbehandlerindikatorer. Den første faktor har vi kaldt "**Danskkundskaber**", og den indeholder de fire indikatorer vedrørende, hvor godt borgeren taler og forstår dansk vurderet af borgeren eller af sagsbehandleren.

Den anden faktor har vi kaldt "**Mødestabilitet og sagsbehandler om samarbejde**". Denne indeholder indikatorer, der beskriver borgerens eller sagsbehandlerens vurdering af borgerens mødestabilitet, samt sagsbehandlerens vurdering af borgerens samarbejdsevne målt ved indikatorer for samarbejdsevne og engagement i de aktiviteter, som jobcenteret igangsætter.

Den tredje faktor har vi kaldt "**Helbred**", og den indeholder indikatorer, der beskriver borgerens eller sagsbehandlerens vurdering af borgerens helbred, samt sagsbehandlerens vurdering af, om der er i problemer i hverdagen, der forhindrer borgeren i at have fokus på at få arbejde.

De tre resterende faktorer indeholder enten borgerindikatorer eller sagsbehandlerindikatorer. Den fjerde faktor har vi kaldt "**Sagsbehandler om selvtillid, målrettethed og kvalifikationer**". Den svarer helt til indikatoren med samme navn, som vi fik fra faktoranalysen på sagsbehandlerbesvarelserne (afsnit 3.6.2), og indeholder indikatorer, der beskriver, om borgeren ifølge sagsbehandlerens vurdering har relevante faglige kvalifikationer, om sagsbehandleren tror, borgeren kommer i job og ved, hvilket arbejde, det er realistisk for ham/hende at få, samt i hvor høj grad borgeren er aktiv i jobsøgning.

Den femte faktor har vi kaldt "**Borger om selvtillid og målrettethed**". Den svarer næsten til indikatoren "**Selvtillid, målrettethed og helbred**", som vi fik fra faktoranalysen på borgerbesvarelserne (afsnit 3.6.1). Eneste forskel er, at helbredindikatoren ikke er med. "**Borger om selvtillid og målrettethed**" indeholder indikatorer for, om borgeren synes, det er vigtigt at få et job, om borgeren tror, han/hun kan komme i job, om borgeren ved, hvilket job, det er realistisk at få, og hvad han/hun skal gøre for at forbedre sine jobmuligheder. Derudover indeholder faktoren også en indikator for borgerens fokus på at finde arbejde.

Den sjette og sidste faktor har vi kaldt "**Borger om samarbejde**", og den indeholder to indikatorer vedrørende borgerens vurdering af egne samarbejdsevner.

Faktoranalysen med alle 22 indikatorer viser dermed, at der er en stærk korrelation mellem borgernes og sagsbehandlerens vurdering af borgerens danskkundskaber og en stærk korrelation mellem borgernes og sagsbehandlerens vurdering af borgerens helbred. Korrelationen er derimod svagere mellem borgernes og sagsbehandlerens vurdering af de elementer af borgerens arbejdsmarkedsparticipation, der handler om selvtillid og målrettethed (herunder vurdering af jobudsigte og om borgeren har en realistisk idé om jobmuligheder) og borgerens evne til at samarbejde.

4.6.4 Indeks

På baggrund af faktoranalyserne danner vi for det første et indeks med udgangspunkt i alle 11 borgerindikatorer og et indeks med udgangspunkt i alle 11 sagsbehandlerindikatorer. Indeksene dannes ved for hver person at tage summen af værdien for de 11 indikatorer og dividere denne sum med 11. Herved får vi et indeks, der har værdier fra 1 til 7. Med udgangspunkt i

faktoranalyserne baseret på henholdsvis borger- og sagsbehandlerindikatorer danner vi for det andet et indeks for hver af de tre borgerfaktorer og et indeks for hver af de fire sagsbehandlerfaktorer. Med udgangspunkt i faktoranalyserne baseret på alle 22 indikatorer danner vi for det tredje et indeks for hver af de seks faktorer.

4.7 Sammenhæng mellem indeks og beskæftigelses- og uddannelses-sandsynligheden

Tabel 4.9 viser resultaterne af regressionsanalyserne med henholdsvis den samlede borgerindikator og den samlede sagsbehandlerindikator. Regressionsanalyserne er gennemført både med og uden kontrolvariable. For den samlede borgerindikator har både niveauet i første besvarelse og ændringen fra første til anden besvarelse statistisk signifikant sammenhæng med de tre beskæftigelsesmål, men ikke med uddannelsesmålet.

For den samlede sagsbehandlerindikator har niveauet i første besvarelse (og i mindre omfang ændringerne fra første til anden besvarelse) statistisk signifikant sammenhæng med de tre beskæftigelsesmål og med uddannelsesmålet. Dermed indikerer analyseresultaterne vist i Tabel 4.9, at FIP-indikatorerne kan forudsige deltagelse i beskæftigelse og i et vist omfang deltagelse i uddannelse.

Tabel 4.9 Regressionsanalyser med den samlede borgerindikator og den samlede sagsbehandlerindikator estimeret hver for sig

	Beskæftigelses- grad	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Uddannelse
<i>Uden kontrolvariable</i>				
Samlet borgerindikator	0,0678*** (0,0110)	0,157*** (0,021)	0,136*** (0,021)	0,0149 (0,017)
Δ Samlet borgerindikator	0,0345** (0,012)	0,1350*** (0,027)	0,1260*** (0,026)	0,0002 (0,0201)
Samlet sagsbehandlerin- dikator	0,0579*** (0,012)	0,1420*** (0,023)	0,1240*** (0,023)	0,0518** (0,020)
Δ Samlet sagsbehandler- indikator	0,0258+ (0,015)	0,111** (0,035)	0,0910** (0,033)	0,0231 (0,024)
<i>Med kontrolvariable</i>				
Samlet borgerindikator	0,0501*** (0,012)	0,126*** (0,023)	0,118*** (0,023)	0,0142 (0,021)
Δ Samlet borgerindikator	0,0194 (0,013)	0,103*** (0,026)	0,101*** (0,026)	0,00423 (0,023)
Samlet sagsbehandlerin- dikator	0,0536*** (0,013)	0,136*** (0,024)	0,122*** (0,025)	0,0501+ (0,022)
Δ Samlet sagsbehandler- indikator	0,0238 (0,015)	0,102** (0,033)	0,0819+ (0,032)	0,0256 (0,025)

Anm.: N = 417-427. + p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Δ henviser til forskellen mellem runde 2 og runde 1 for den pågældende indikator. Regressionskoefficienten er altså et udtryk for sammenhængen mellem en given afhængig variabel, fx beskæftigelsesgrad, og udviklingen fra 1. til 2. runde i forhold til den pågældende indikator. Den uafhængige variabel udregnes som runde 2-værdien minus runde 1-værdien for indikatoren.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

I den resterende del af dette afsnit ser vi først på regressionsanalyser, hvor sammenhængen mellem de 3 borgerindikatorer og de 4 sagsbehandlerindikatorer og deltagelse i beskæftigelse estimeres for hver af indikatorerne for sig (Tabel 4.10 og Tabel 4.11). Analyserne viser, at niveauet for alle faktorer har en statistisk signifikant sammenhæng med deltagelse i beskæftigelse, når kontrolvariable ikke er medtaget i modellerne. Enkelte af faktorerne bliver statistisk insignifikante for nogle af beskæftigelsesmålene, når kontrolvariable medtages. Analyserne viser endvidere en sammenhæng mellem dansk kundskaber og deltagelse i uddannelse.

Tabel 4.10 Regressionsanalyser med de 3 borgerfaktorer og de fire sagsbehandlerfaktorer estimeret hver for sig. Uden kontrolvariable.

	Beskæftigelses- grad	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Uddannelse
B_selvtillid, målrettethed og helbred ^Δ	0,0566*** (0,009)	0,127*** (0,017)	0,111*** (0,017)	-0,00393 (0,014)
Δ B_selvtillid, målrettethed og helbred ^Δ	0,0262** (0,009)	0,0997*** (0,021)	0,0919*** (0,021)	-0,00208 (0,017)
B_Danskkundskaber	0,0402*** (0,009)	0,0912*** (0,020)	0,0752*** (0,019)	0,0625*** (0,014)
Δ B_Danskkundskaber	0,0196* (0,011)	0,0634** (0,024)	0,0488* (0,022)	0,0343* (0,018)
B_Samarbejde	0,0381*** (0,011)	0,0903*** (0,023)	0,0760*** (0,021)	0,0132 (0,019)
Δ B_Samarbejde	0,0269* (0,011)	0,0769** (0,023)	0,0767*** (0,023)	-0,0103 (0,019)
S_Samarbejde	0,0167* (0,009)	0,0430* (0,020)	0,0323* (0,019)	0,0282* (0,015)
Δ S_Samarbejde	0,00612 (0,011)	0,00693 (0,024)	0,00604 (0,024)	-0,00319 (0,017)
S_Danskkundskaber	0,0272** (0,009)	0,0573** (0,019)	0,0521** (0,018)	0,0850*** (0,016)
Δ S_Danskkundskaber	0,00265 (0,013)	0,0248 (0,028)	0,0140 (0,026)	0,0765** (0,025)
S_Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer	0,0615*** (0,010)	0,144*** (0,018)	0,127*** (0,017)	0,0220 (0,015)
Δ S_Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer	0,0241* (0,011)	0,0986*** (0,022)	0,0842*** (0,021)	0,0195 (0,018)
S_Helbred	0,0323*** (0,009)	0,0716*** (0,017)	0,0642*** (0,016)	0,0250* (0,015)
Δ S_Helbred	0,0193* (0,009)	0,0555** (0,021)	0,0475* (0,020)	0,0180 (0,016)

Anm.: N = 428-432. * p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Δ henviser til forskellen mellem runde 2 og runde 1 for den pågældende faktor. Regressionskoefficienten er altså et udtryk for sammenhængen mellem en given afhængig variabel, fx beskæftigelsesgrad, og udviklingen fra 1. til 2. runde i forhold til den pågældende faktor. Den uafhængige variabel udregnes som runde 2-værdien minus runde 1-værdien for faktoren.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Tabel 4.11 Regressionsanalyser med de 3 borgerfaktorer og de fire sagsbehandlerfaktorer estimeret hver for sig. Med kontrolvariable.

	Beskæftigelses- grad	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Uddannelse
B_selvtillid, målrettethed og helbred"	0,0431*** (0,009)	0,101*** (0,018)	0,0935*** (0,018)	-0,00886 (0,017)
Δ B_selvtillid, målrettethed og helbred"	0,0159* (0,009)	0,0735*** (0,021)	0,0677** (0,021)	-0,00417 (0,018)
B_Danskkundskaber	0,0276** (0,010)	0,0744*** (0,022)	0,0663** (0,021)	0,0707*** (0,017)
Δ B_Danskkundskaber	0,0138 (0,011)	0,0557* (0,025)	0,0453* (0,023)	0,0414* (0,019)
B_Samarbejde	0,0239* (0,011)	0,0668** (0,023)	0,0629** (0,021)	0,0164 (0,021)
Δ B_Samarbejde	0,0137 (0,011)	0,0554* (0,022)	0,0664** (0,021)	-0,00353 (0,020)
S_Samarbejde	0,0230* (0,010)	0,0607** (0,019)	0,0464* (0,019)	0,0278 (0,018)
Δ S_Samarbejde	0,0141 (0,011)	0,0223 (0,022)	0,0159 (0,022)	-0,00117 (0,018)
S_Danskkundskaber	0,0196* (0,011)	0,0542* (0,022)	0,0540* (0,021)	0,0920*** (0,020)
Δ S_Danskkundskaber	-0,00284 (0,012)	0,0212 (0,030)	0,0140 (0,027)	0,0773** (0,026)
S_Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer	0,0553*** (0,011)	0,133*** (0,019)	0,121*** (0,019)	0,0225 (0,017)
Δ S_Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer	0,0158 (0,011)	0,0828*** (0,022)	0,0691** (0,021)	0,0239 (0,018)
S_Helbred	0,0269** (0,009)	0,0626*** (0,016)	0,0595*** (0,016)	0,0204 (0,015)
Δ S_Helbred	0,0169* (0,009)	0,0470* (0,020)	0,0420* (0,019)	0,0174 (0,016)

Anm.: N = 428-432. * p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Δ henviser til forskellen mellem runde 2 og runde 1 for den pågældende faktor. Regressionskoefficienten er altså et udtryk for sammenhængen mellem en given afhængig variabel, fx beskæftigelsesgrad, og udviklingen fra 1. til 2. runde i forhold til den pågældende faktor. Den uafhængige variabel udregnes som runde 2-værdien minus runde 1-værdien for faktoren.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Samler vi faktorerne i den samme regression, bliver nogle af dem statistisk insignifikante. Tabel 4.12 viser, at faktoren "Selvtillid, målrettethed og helbred" (både niveau og ændring) har statistisk signifikant sammenhæng med alle tre beskæftigelsesmål, også når alle tre borgerfaktorer inddrages i regressionsmodellen samtidig. Derimod bliver faktorerne "Danskkundskaber" og "Samarbejde" statistisk insignifikante.

Tabel 4.13 viser resultater af en regressionsanalyse, hvor de fire sagsbehandlerfaktorer er samlet i den samme model. Resultaterne viser, at faktorerne "Selvtillid, målrettethed og helbred" hænger statistisk signifikant sammen med beskæftigelsesmålene. Derimod viser resultaterne ingen sammenhæng mellem helbred og danskkundskaber på den ene side og beskæftigelsesmålene på den anden side, og vi finder en negativ sammenhæng for samarbejde.

Analyserne i dette afsnit viser dermed noget af det samme som regressionsanalyserne med de enkelte indikatorer i afsnit 4.5, at faktorer omkring selvtillid og målrettethed i forhold til job har stærk sammenhæng med beskæftigelses sandsynligheden.

Table 4.12 Regressionsanalyser med de 3 borgerfaktorer i samme model

	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Beskæftigelsesgrad	Beskæftigelsesgrad	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse
	Uden kontrol	Med kontrol	Uden kontrol	Med kontrol	Uden kontrol	Med kontrol
B_selvtillid, målrettethed og helbred"	0,134*** (0,024)	0,107*** (0,024)	0,0613*** (0,012)	0,0495*** (0,012)	0,123*** (0,023)	0,101*** (0,023)
Δ B_selvtillid, målrettethed og helbred"	0,106*** (0,025)	0,0785** (0,026)	0,0272** (0,010)	0,0183+ (0,011)	0,0982*** (0,024)	0,0700** (0,024)
B_Dansk kundskaber	0,0364 (0,024)	0,0358 (0,025)	0,0154 (0,012)	0,0103 (0,012)	0,0258 (0,022)	0,0301 (0,024)
Δ B_Dansk kundskaber	0,0132 (0,026)	0,0197 (0,027)	0,00187 (0,013)	0,00227 (0,013)	0,00117 (0,024)	0,00973 (0,024)
B_Samarbejde	-0,0474 (0,031)	-0,0390 (0,031)	-0,0266 [^] (0,013)	-0,0235+ (0,014)	-0,0459 (0,029)	-0,0358 (0,028)
Δ B_Samarbejde	-0,0165 (0,026)	-0,0142 (0,026)	-0,00712 (0,011)	-0,00973 (0,011)	-0,00574 (0,025)	0,00458 (0,024)
N	427	427	427	427	427	427
R2	0,388	0,453	0,317	0,379	0,340	0,462
Adjusted-R2	9,242	0,290	0,154	0,193	0,257	0,301
DF	344	328	344	328	344	328

Anm.: + p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Δ henviser til forskellen mellem runde 2 og runde 1 for den pågældende faktor. Regressionskoefficienten er altså et udtryk for sammenhængen mellem en given afhængig variabel, fx beskæftigelsesgrad, og udviklingen fra 1. til 2. runde i forhold til den pågældende faktor. Den uafhængige variabel udregnes som runde 2-værdien minus runde 1-værdien for faktoren.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Tabel 4.13 Regressionsanalyser med de 4 sagsbehandlerfaktorer i samme model

	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Dummy-variabel: Beskæftigelse	Beskæftigelsesgrad	Beskæftigelsesgrad	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse	Dummy-variabel: Ordinær beskæftigelse
	Uden kontrol	Med kontrol	Uden kontrol	Med kontrol	Uden kontrol	Med kontrol
S_Samarbejde	-0,0708** (0,022)	-0,0395+ (0,023)	-0,0340*** (0,009)	-0,0196+ (0,011)	-0,0692** (0,021)	-0,0500 [†] (0,022)
Δ S_Samarbejde	-0,0774** (0,026)	-0,0548 [†] (0,026)	-0,0226+ (0,012)	-0,0111 (0,013)	-0,0635 [†] (0,025)	-0,0513 [†] (0,025)
S_Danskkundskaber	-0,0368 (0,023)	-0,0314 (0,025)	-0,0121 (0,013)	-0,0149 (0,013)	-0,0256 (0,021)	-0,0171 (0,024)
Δ S_Danskkundskaber	-0,00543 (0,029)	-0,00408 (0,031)	-0,00659 (0,014)	-0,00830 (0,013)	-0,0148 (0,028)	-0,0080 (0,029)8
S_Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer	0,203*** (0,027)	0,177*** (0,029)	0,0818*** (0,015)	0,0719*** (0,016)	0,173*** (0,026)	0,155*** (0,028)
Δ S_Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer	0,137*** (0,025)	0,114*** (0,025)	0,0334 [†] (0,013)	0,0240+ (0,013)	0,114*** (0,024)	0,0930*** (0,025)
S_Helbred	0,00260 (0,020)	-0,00320 (0,020)	0,00589 (0,010)	0,00407 (0,010)	0,00900 (0,018)	0,00667 (0,019)
Δ S_Helbred	0,0230 (0,022)	0,0225 (0,022)	0,0112 (0,010)	0,0121 (0,010)	0,0204 (0,021)	0,0247 (0,020)
N	417	417	417	417	417	417
R2	0,455	0,519	0,391	0,457	0,451	0,513
Adjusted-R2	0,317	0,366	0,237	0,285	0,312	0,359
DF	332	316	332	316	332	316

Anm.: + p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Δ henviser til forskellen mellem runde 2 og runde 1 for den pågældende faktor. Regressionskoefficienten er altså et udtryk for sammenhængen mellem en given afhængig variabel, fx beskæftigelsesgrad, og udviklingen fra 1. til 2. runde i forhold til den pågældende faktor. Den uafhængige variabel udregnes som runde 2-værdien minus runde 1-værdien for faktoren.

Kilde: Egne beregninger på FIP-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Vi har også lavet regressionsanalyser for de seks faktorer, der er dannet ud fra alle 22 indikatorer, dvs. både indikatorer baseret på borgerbesvarelser og indikatorer baseret på sagsbehandlerbesvarelser (Bilagstabel 3.10 og Bilagstabel 3.11). Medtager vi alle seks indikatorer i den samme regressionsanalyse, får vi omtrent de samme resultater, som når vi inddrager borger- og sagsbehandlerfaktorer i hver deres regressionsanalyser: det er faktorerne **"Sagsbehandler om selvtillid, målrettethed og kvalifikationer"** og **"Borger om selvtillid og målrettethed"**, som har en statistisk signifikant sammenhæng med beskæftigelse.

4.8 Opsummering

I forbindelse med projektet har VIVE udviklet progressionsværktøjet FIP (Flygtninges og Indvandrerens Progression i arbejdsmarkedsparathed), der består af 22 indikatorer: 11 indikatorer, der er baseret på spørgsmål besvaret af borgerne, og 11 indikatorer, der er baseret på spørgsmål besvaret af sagsbehandlerne.

I dette kapitel har vi for det første undersøgt, hvordan borgerne scorer på de forskellige indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, herunder om der er forskelle på kvinder og mænd, og om der sker en progression for borgerne fra første til anden FIP-måling. Vi finder, at mændene i

gennemsnit har højere værdier på alle indikatorer end kvinderne. Det vil sige, at både borgere og sagsbehandlere vurderer mændene som mere arbejdsmarkedsparede end kvinderne. Forskellene på kvinder og mænd er især store i forhold til borgeres og sagsbehandleres vurdering af, om borgeren kommer i job inden for 6 måneder, hvor vigtigt det er for borgeren at finde et arbejde, hvor let borgeren synes det er at have fokus på at få et arbejde, sagsbehandlerens vurdering af borgerens faglige kvalifikationer og sagsbehandlerens vurdering af, om borgerne er aktivt jobsøgende.

Alle indikatorerne viser gennemsnitlig progression fra første og anden FIP-måling for både kvinder og mænd. For kvinderne ser vi især progression i forhold til dansk kundskaber, faglige kvalifikationer og viden om, hvilket arbejde, det er realistisk at få. For mændene ser vi især progression i forhold til egen vurdering af helbred i forhold til at kunne varetage et job, viden om, hvad man skal gøre for at forbedre sine jobmuligheder, hvor let det er at have fokus på at få arbejde og viden om realistiske jobmuligheder.

For det andet har vi undersøgt sammenhængen mellem indikatorerne ved brug af faktoranalyser. Faktoranalyserne er dels lavet særskilt for indikatorerne baseret på borger- og sagsbehandlerbesvarelser, dels for alle de 22 indikatorer. Faktoranalyserne tyder på, at alle borgerindikatorerne forklarer det samme fænomen, hvilket vi tolker som, at de alle er med til at beskrive arbejdsmarkedsparethed. Det samme finder vi, når vi laver faktoranalyser for indikatorerne baseret på sagsbehandlerbesvarelserne. Faktoranalyserne viser endvidere, at borgerindikatorerne kan opdeles i tre faktorer, der hver beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparethed ("Samarbejde", "Dansk kundskaber" og "Selvtillid, målrettethed og helbred"). Sagsbehandlerindikatorerne kan opdeles i fire faktorer, der hver beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparethed ("Samarbejde", "Dansk kundskaber", "Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer" og "Helbred").

Inddrager vi alle de 22 spørgsmål sammen i én og samme faktoranalyse, får vi seks faktorer, der beskriver forskellige dimensioner af arbejdsmarkedsparethed ("Dansk kundskaber", "Mødestabilitet og sagsbehandler om samarbejde", "Helbred", "Sagsbehandler om selvtillid", "Målrettethed og kvalifikationer", "Borger om selvtillid og målrettethed" og "Borger om samarbejde"). Faktoranalysen med alle 22 spørgsmål viser, at der er en stærk korrelation, dvs. overensstemmelse, mellem borgernes og sagsbehandlerens vurdering af borgerens dansk kundskaber og en stærk korrelation mellem borgernes og sagsbehandlerens vurdering af borgerens helbred. Korrelationen er derimod svagere mellem borgernes og sagsbehandlerens vurdering af de elementer af borgerens arbejdsmarkedsparethed, der handler om selvtillid og målrettethed (herunder vurdering af jobudsigt og om borgeren har en realistisk idé om jobmuligheder) og borgerens evne til at samarbejde. Her er sagsbehandleren og borgeren selv altså i mindre grad enige i vurderingen af borgeren.

For det tredje har vi undersøgt, om indikatorerne og indeks dannet ud fra faktoranalyserne kan forudsige beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden. Til at undersøge dette har vi anvendt regressionsanalyse. Analyserne viser for det første, at alle de 22 spørgsmål, de 3 faktorer baseret på borgerbesvarelser, de 4 faktorer baseret på sagsbehandlerbesvarelser og de 6 faktorer baseret på både borger- og sagsbehandlerbesvarelser hver især hænger sammen med beskæftigelses- og uddannelsessandsynligheden.

Analyserne af indikatorerne tyder endvidere på, at især troen på, om borgeren er i arbejde inden for 6 måneder, kan forudsige beskæftigelse (både borgerens egen og sagsbehandlerens vurdering heraf). Analyserne af indeksene baseret på faktoranalyserne tyder på, at især bor-

gerfaktoren "Selvtillid, målrettethed og helbred" og sagsbehandlerfaktoren "Selvtillid, målrettethed og kvalifikationer" kan forudsige beskæftigelse. Disse faktorer indeholder blandt andet spørgsmålene om troen på, at borgeren er i arbejde inden for 6 måneder.

Endelig viser analyserne en sammenhæng mellem danskkundskaber og deltagelse i uddannelse.

5 Effekter af indsatsen for borgere i målgruppen

I dette kapitel præsenterer vi resultaterne af effektanalyserne. I kapitel 3 beskrev vi den økonomiske metode Difference-in-Differences (DID), som vi anvender til effektanalyserne. Det første afsnit i bilag 4 indeholder en nærmere beskrivelse af de modeller, vi estimerer i denne rapport. Vi måler *kvartalvise effekter* fra 1. kvartal 2017- 4. kvartal 2018, *årlege effekter* for 2017, 2018 og *effekter for hele perioden* efter indsatsstart 2017-2018 i relation til 4 primære udfaldsmål:

1. Beskæftigelsesgrad
2. Selvforsørgelse
3. Ordinær uddannelse målt ved modtagelse af SU
4. Virksomhedsaktivering.

Desuden måler vi effekten for to sekundære udfaldsmål:

5. Selvforsørgelse eller ordinær uddannelse
6. Deltagelse i løntilskudsjob.

I DREAM-registeret er der ugentlige oplysninger om modtagelse af overførselsindkomster og deltagelse i aktivering og månedlige oplysninger om beskæftigelsesgrad. Disse oplysninger fra DREAM-registeret anvender vi til at danne udfaldsmål 1-6.

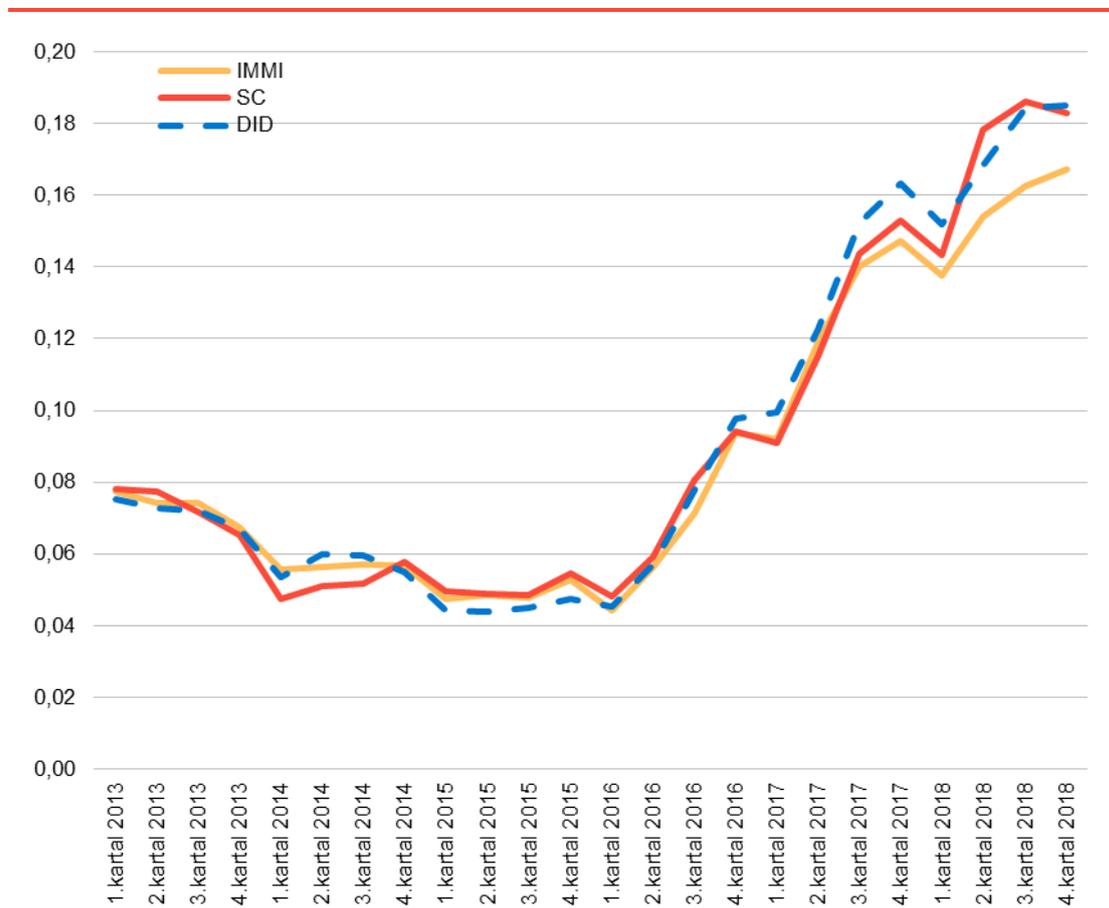
Beskæftigelsesgraden i DREAM-registeret er dannet ud fra oplysninger om løntimer, som der er betalt arbejdsmarkedsbidrag af. Oplysninger om de månedlige beskæftigelsesgrader anvender vi til at danne en variabel for andelen af en given periode, individet har været i beskæftigelse. Med udgangspunkt i ugentlige oplysninger danner vi variable for selvforsørgelse, som angiver andelen af en given periode, hvor individet *ikke* har modtaget en offentlig ydelse. På samme måde danner vi variable for andelen af en given periode, hvor individet har modtaget SU, deltaget i virksomhedspraktik eller deltaget i løntilskudsjob. Udfaldsmålet "selvforsørgelse eller uddannelse" beskriver, om individet har været i selvforsørgelse eller i ordinær uddannelse i et kvartal, hvor selvforsørgelse er, hvis individet ikke har modtaget en offentlig forsørgelsesydelse i mindst 5 af 13 uger i kvartalet. Ordinær uddannelse er, hvis individet har modtaget SU i mindst 5 uger ud af de 13 uger i kvartalet. De to sekundære udfaldsmål anvendes til robusthedsanalyser.

Af beskrivelsen af DID-metoden i kapitel 3 fremgår det, at en vigtig forudsætning for DID-metoden er, at der er en parallel udvikling i udfaldsmålene for indsats- og kontrolgruppen før indsatsstart. I afsnit 5.1 viser vi, at denne forudsætning om parallelitet i stor grad er opfyldt i hovedanalyserne. Afsnit 5.2 viser hovedresultaterne af DID-analyserne. Afsnit 5.3 afrapporterer en analyse af, om effekterne varierer for forskellige grupper af borgere opdelt efter køn, alder, opholdslængde, landsdel, opholdsgrundlag og oprindelsesland. I afsnit 5.4 viser vi, hvor robuste hovedresultaterne beskrevet i afsnit 5.2 er over for ændringer i metoden. Dels anvender vi SC-metoden i stedet for DID-metoden i analyser med beskæftigelsesgrad som udfaldsmål, dels estimerer vi i DID-modellen ændringer i fx kontrolgruppe og definitioner af udfaldsmål.

5.1 Validitet af DID-metoden i hovedanalyserne

Figur 5.1 viser beskæftigelsesgrader for nyankomne flygtninge og familiesammenførte i IMMI-kommuner (fuldt optrukne linjer) og i DID-kontrolkommuner (stiplet linje). Beskæftigelsen falder mellem 2013 og 2015 og vokser ret markant mellem 2016 og 2018. En større del af variationen kan forklares af de rekordmange flygtninge og familiesammenførte, der søgte asyl og ophold i Danmark i 2014-2015. Dette førte i nogle kommuner til en voldsom stigning i andelen af borgere med opholdstid i Danmark på under 1 år (se Bilagsfigur 4.1 i bilag 4). I Figur 5.1 og Bilagsfigur 4.1 ses en fælles tidsudvikling i perioden 2013-2016 i både beskæftigelsen og opholdslængden blandt målgruppen med bopæl i IMMI-kommuner og målgruppen med bopæl i kontrolkommuner. Dette tyder på, at forudsætningen om parallelitet for udfaldsmålet beskæftigelsesgrad er opfyldt.

Figur 5.1 Beskæftigelsesgrad 1. kvartal 2013 - 4. kvartal 2018 for målgruppen i IMMI-kommuner og kontrolkommuner



Note: Beskæftigelsesgrad fra IMMI-kommuner (grøn linje), beskæftigelsesgrad fra den syntetiske kontrolgruppe (blå linje), og beskæftigelsesgrad fra DID-kontrolkommuner (rød stiplet linje).

Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM-data og registerdata fra Danmark Statistik.

At forudsætningen om parallelitet for udfaldsmålet beskæftigelsesgrad er opfyldt, tyder resultaterne i Tabel 5.1 (se afsnit 5.2) på, som viser de estimerede koefficienter af DID-modellen for perioden 2. kvartal 2013 - 4. kvartal 2018 (model 1) og for 2015-2016. Hvis koefficienter for perioder før 1. januar 2017 er statistisk *insignifikante*, tyder det på, at vi har en parallel udvikling

i udfaldsmålet før indsatsstart. Dermed er forudsætningen om parallelitet opfyldt. I første kolonne ser vi resultaterne for udfaldsmålet beskæftigelsesgrad. Her kan man tydeligt se, at beskæftigelse blandt indsatsgruppen og kontrolgruppen har en parallel udvikling i perioden før starten af IMMI-projektet. *Ingen* af de estimerede koefficienter for perioder før 1. januar 2017 er statistisk signifikante på et 10-procents-niveau.

Kolonne 2 og 3 viser tilsvarende resultater for udfaldsmålene selvforsørgelse og uddannelse. For udfaldsmålet selvforsørgelse viser resultaterne, at selvforsørgelse blandt kontroldeltagere (på nær det 3. kvartal 2013) har fulgt den samme udvikling over tid som målgruppen i indsatskommuner før start af IMMI-projektet. For udfaldsmålet uddannelse tyder resultaterne ligeledes på en parallel udvikling for målgruppen i indsats- og kontrolkommuner før start af IMMI-projektet.

Det sidste primære udfaldsmål i vores analyse er deltagelse i virksomhedspraktik. Tabel 5.2 viser de estimerede koefficienter af DID-modellen med virksomhedspraktik som udfaldsmål. Anvendelsen af virksomhedsrettet aktivering i 2015 i IMMI-kommuner er steget en lille smule hurtigere end for samme målgruppe i kontrolkommunerne. Dog forsvinder disse statistiske signifikante forskelle i løbet af 2016. Ser vi herefter på effekten i den samlede periode 2015-2016, så finder vi ikke en statistisk signifikant forskel.

Opsummerende finder vi, at forskellen mellem beskæftigelsesgrad, selvforsørgelse og deltagelse i uddannelse blandt målgruppen i IMMI-kommuner og blandt målgruppen i kontrolkommuner er fuldstændig stabil i den 4-årige periode fra 2013-2016. Vi finder tegn på udsving i forskellene på anvendelse af virksomhedsrettet aktivering i IMMI- og kontrolkommuner i 2015. Forskellen er dog blevet mere stabil i løbet af 2016. Dette betyder, at DID-metoden kan anvendes til at isolere den kausale effekt af IMMI-støtte på beskæftigelse, selvforsørgelse og uddannelse, mens fortolkning af DID-koefficienter på virksomhedsrettet aktivering skal fortolkes med en vis forsigtighed.¹⁸

5.2 Hovedresultater

I dette afsnit beskriver vi hovedresultaterne af analyserne af effekterne af IMMI-projektet på beskæftigelse og uddannelserne for nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Vi ser på effekten af IMMI-projektet på beskæftigelse, selvforsørgelse og ordinær uddannelse (Tabel 5.1) og effekten på deltagelse i virksomhedspraktik (Tabel 5.2).

Tabel 5.1 Effekt af IMMI-projekt på beskæftigelseeffekt, selvforsørgelse og uddannelse

	Beskæftigelse	Selvforsørgelse	Uddannelse
2. kvartal 2013	0,001 (0,004)	-0,007 (0,007)	0,001 (0,004)
3. kvartal 2013	0,007 (0,007)	-0,019* (0,009)	0,001 (0,006)
4. kvartal 2013	0,005 (0,007)	0,001 (0,013)	-0,007 (0,007)
1. kvartal 2014	0,007 (0,007)	-0,002 (0,015)	-0,004 (0,010)
2. kvartal 2014	0,001 (0,007)	0,003 (0,015)	-0,006 (0,012)
3. kvartal 2014	0,001 (0,007)	0,008 (0,017)	-0,007 (0,010)

¹⁸ Flere af de robusthedsanalyser, der vises i afsnit 5.4, styrker også validiteten af DID-analyserne.

	Beskæftigelse	Selvforsørgelse	Uddannelse
4. kvartal 2014	0,003 (0,010)	0,002 (0,016)	-0,001 (0,011)
1. kvartal 2015	0,005 (0,008)	0,006 (0,014)	-0,002 (0,011)
2. kvartal 2015	0,007 (0,008)	0,003 (0,013)	0,003 (0,011)
3. kvartal 2015	0,005 (0,008)	-0,001 (0,014)	-0,000 (0,010)
4. kvartal 2015	0,007 (0,009)	0,000 (0,015)	0,004 (0,010)
1. kvartal 2016	0,005 (0,010)	-0,012 (0,016)	0,009 (0,010)
2. kvartal 2016	0,005 (0,011)	-0,007 (0,017)	0,005 (0,010)
3. kvartal 2016	-0,002 (0,011)	-0,010 (0,019)	-0,002 (0,011)
4. kvartal 2016	0,003 (0,012)	-0,002 (0,020)	-0,002 (0,011)
1. kvartal 2017	0,003 (0,012)	-0,007 (0,020)	-0,000 (0,012)
2. kvartal 2017	0,004 (0,014)	-0,006 (0,022)	-0,001 (0,012)
3. kvartal 2017	-0,002 (0,013)	-0,020 (0,021)	-0,000 (0,014)
4. kvartal 2017	-0,006 (0,014)	-0,019 (0,022)	0,006 (0,015)
1. kvartal 2018	-0,005 (0,013)	-0,020 (0,020)	0,007 (0,015)
2. kvartal 2018	-0,008 (0,013)	-0,019 (0,021)	0,001 (0,015)
3. kvartal 2018	-0,015 (0,013)	-0,025 (0,021)	0,002 (0,016)
4. kvartal 2018	-0,012 (0,012)	-0,033 (0,022)	0,004 (0,017)
2015-2016	0,004 (0,006)	-0,003 (0,012)	0,003 (0,006)
2017	-0,005 (0,008) [0,124]	-0,014 (0,010) [0,247]	0,001 (0,009) [0,090]
2018	-0,013 (0,009) [0,154]	-0,020 (0,013) [0,295]	0,007 (0,011) [0,141]
2017-2018	-0,008 (0,007) [0,137]	-0,016 (0,011) [0,267]	0,002 (0,009) [0,112]

Note: Beregningen af effekter for 2. kvartal 2013 - 4.kvartal 2018 på 355.637 observationer med model (1), beregning af effekt for 2015-2016 på 41.717 observationer med model (2), beregning af effekt for 2017 på 57.403 observationer med model (2), beregning af effekt for 2018 på 53.893 observationer med model (2), og beregning af effekt for 2017-2018 på 60.648 observationer med model (2). # p < 0,10, * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Beskæftigelse

Tabel 5.1 (kolonne 1) viser de estimerede effekter på beskæftigelsesgrad på baggrund af model (1) (rækker 1. kvartal 2017 - 4. kvartal 2018) og model (2) (rækker 2015-2016, 2017, 2018, 2017-2018). Vi finder, at IMMI-projektet har negative effekter på beskæftigelsesgraden på forskellige tidspunkter. Men effekterne er ikke statistisk signifikante på et 10-procents-niveau.

Ser vi på de kvartalsvise effekter, så ser vi, at de negative beskæftigelseseffekter bliver gradvist større i 2018. Ser vi herefter på effekterne i 2017, 2018 og 2017-2018, så finder vi, at den negative beskæftigelseseffekt i 2018 er markant større end i 2017. Men ingen af disse gennemsnitlige effekter er statistisk signifikante.

Selvforsørgelse

Tabel 5.1 (kolonne 2) viser, at resultaterne for selvforsørgelse også er negative, men ingen af disse negative effekter er statistisk signifikante på et 10-procents-niveau. Analysen peger også her på, at den negative effekt stiger over tid.

Uddannelse

Ser vi på effekter på ordinær uddannelse (kolonne 3 i Tabel 5.1), så kan vi heller ikke finde, at IMMI har haft betydning for, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge øgede deres deltagelse i uddannelse i løbet af deres første 3 år i Danmark. Vi ser ingen tegn på, at IMMI har haft en betydning for dette udfaldsmål.

Resultaterne fra kolonnerne 1-3 i Tabel 5.1 viser, at IMMI-projektet ikke har haft betydning for målgruppens beskæftigelse, selvforsørgelse eller deltagelse i ordinær uddannelse.

Virksomhedsrettet aktivering

Det er også relevant at se på, hvorvidt IMMI-kommunerne har ændret på deres anvendelse af virksomhedsrettet aktivering, især af virksomhedspraktik. Dette var også et af de tilsigtede mål med IMMI-projektet, med tanke på at virksomhedsrettet aktivering fører til beskæftigelse.

Virksomhedspraktik gives til nye ikke-vestlige indvandrere – både for at afklare deres beskæftigelsesmuligheder, og især fordi målgruppens mangelfulde faglige og sproglige kompetencer betyder, at de kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud. Tanken med virksomhedspraktik er altså at styrke disse kompetencer.

Der er også moderat evidens i litteraturen for, at virksomhedspraktik kan have en positiv effekt på beskæftigelse for ikke-vestlige indvandrere (Arendt et al., 2013; Ekspertgruppen, 2015).

Ser man på resultaterne for deltagelse i virksomhedspraktik, så går de estimerede effekter i modsat retning end for beskæftigelseseffekter (Tabel 5.2). I 2017 kan vi ikke finde signifikante effekter af projektet på deltagelse i virksomhedspraktik. Fra det 1. kvartal 2018 er de kvartalsvise effekter imidlertid positive og stigende. Effekterne er dog upræcise og ikke statistisk signifikant forskellige fra nul. Men ser vi på hele 2018, så finder vi en stor effekt på virksomhedspraktik på 0,031. Denne effekt er statistisk signifikant på et 0,1-procents-niveau, så den er altså ganske statistisk sikker. Effekten kan illustreres ved, at der i målgruppen i IMMI-kommunerne er 21,7 pct. af borgerne, som deltager i virksomhedspraktik, hvor den gennemsnitlige årlige andel i kontrolkommunerne af borgere i målgruppen i virksomhedspraktik er på 14,3 pct.

Tabel 5.2 Effekt af IMMI-projekt på virksomhedspraktik, privat virksomhedspraktik og offentlig virksomhedspraktik

	Virksomhedspraktik	Privat virksomhedspraktik	Offentlig virksomhedspraktik
2. kvartal 2013	0,004 (0,008)	0,002 (0,007)	0,002 (0,003)
3. kvartal 2013	0,005 (0,010)	0,003 (0,011)	0,003 (0,004)
4. kvartal 2013	0,005 (0,013)	-0,001 (0,012)	0,007 [#] (0,004)

	Virksomhedspraktik	Privat virksomhedspraktik	Offentlig virksomhedspraktik
1. kvartal 2014	-0,002 (0,016)	-0,007 (0,015)	0,005 (0,006)
2. kvartal 2014	0,002 (0,016)	-0,001 (0,015)	0,003 (0,006)
3. kvartal 2014	-0,003 (0,014)	-0,005 (0,013)	0,002 (0,006)
4. kvartal 2014	0,001 (0,017)	-0,009 (0,014)	0,010 (0,008)
1. kvartal 2015	-0,014 (0,016)	-0,016 (0,013)	0,002 (0,008)
2. kvartal 2015	-0,039* (0,017)	-0,035* (0,014)	-0,003 (0,007)
3. kvartal 2015	-0,039* (0,017)	-0,031* (0,014)	-0,008 (0,006)
4. kvartal 2015	-0,018 (0,022)	-0,015 (0,017)	-0,003 (0,007)
1. kvartal 2016	-0,012 (0,022)	-0,011 (0,018)	-0,001 (0,007)
2. kvartal 2016	-0,028 (0,025)	-0,024 (0,020)	-0,004 (0,008)
3. kvartal 2016	-0,041 (0,026)	-0,032 (0,022)	-0,009 (0,007)
4. kvartal 2016	-0,024 (0,031)	-0,014 (0,024)	-0,010 (0,009)
1. kvartal 2017	-0,008 (0,030)	-0,007 (0,022)	-0,001 (0,010)
2. kvartal 2017	-0,014 (0,030)	-0,013 (0,022)	-0,000 (0,011)
3. kvartal 2017	-0,009 (0,028)	-0,012 (0,021)	0,003 (0,009)
4. kvartal 2017	0,002 (0,026)	-0,005 (0,020)	0,007 (0,009)
1. kvartal 2018	0,013 (0,023)	0,006 (0,018)	0,007 (0,008)
2. kvartal 2018	0,007 (0,021)	0,002 (0,017)	0,005 (0,009)
3. kvartal 2018	0,012 (0,023)	0,009 (0,018)	0,003 (0,008)
4. kvartal 2018	0,013 (0,023)	0,010 (0,019)	0,003 (0,007)
2015-2016	-0,021 (0,015)	-0,014 (0,011)	-0,008 (0,005)
2017	0,014 (0,015) [0,146]	0,008 (0,011) [0,108]	0,007 (0,006) [0,039]
2018	0,031** (0,012) [0,120]	0,024** (0,009) [0,085]	0,007 (0,005) [0,036]
2017-2018	0,020 (0,012) [0,135]	0,014 (0,009) [0,098]	0,006 (0,005) [0,038]

Note: Beregningen af effekter for 2. kvartal 2013-4.kvartal 2018 på 355.637 observationer med model (1), beregning af effekt for 2015-2016 på 41.717 observationer med model (2), beregning af effekt for 2017 på 57.403 observationer med model (2), beregning af effekt for 2018 på 53.893 observationer med model (2), og beregning af effekt for 2017-2018 på 60.648 observationer med model (2). # p < 0,10, * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Den positive effekt af IMMI på deltagelse i virksomhedspraktik i 2018 er altså 0,031, og den er statistisk signifikant på et 0,01-procents-niveau. Det er en ret stor effekt – 26 pct. i forhold til den gennemsnitlige deltagelse i virksomhedspraktik blandt IMMI-indsatsgruppen.

Den store effekt på deltagelse i virksomhedspraktik er primært drevet af virksomhedspraktikforløb i private virksomheder (se Tabel 5.2). Effekten på virksomhedspraktik i private virksomheder er i 2008 på 0,024, og dette resultat er statistisk signifikant på et 0,01-procents-niveau. Det svarer til en effekt på 28 pct. i forhold til den gennemsnitlige deltagelse i privat virksomhedspraktik (beregnet som $0,24/0,85$).

Opsummerende peger resultaterne på, at de (insignifikante) negative beskæftigelseseffekter og selvforsørgelseeffekter af IMMI på nyankomne flygtninge og familiesammenførte kan være drevet af fastholdelseeffekter som følge af øget deltagelse i virksomhedspraktik. Vi finder tegn på disse effekter især i løbet af 2018, men ikke i 2017, da IMMI-kommunerne lige var gået i gang med at implementere IMMI-projektet.

En mulig årsag til de fundne resultaterne kunne være, at IMMI-kommunerne satsede mere på virksomhedspraktik end på løntilskud i løbet af 2018. Men ser vi på løntilskudseffekter (se kolonne 6 i Bilagstabel 4.2), så finder vi ingen tegn på, at IMMI-kommunerne skruer ned for løntilskud i løbet af 2018 på grund af IMMI-projektet.

5.3 Heterogenitet: Effekter på forskellige grupper af borgere

I dette afsnit undersøger vi, hvilken betydning IMMI-projektet har haft for beskæftigelse, selvforsørgelse og virksomhedspraktik for forskellige grupper af borgere. Heterogenitetsanalyserne belyser, hvorvidt vores hovedresultater for en gennemsnitlig ny ikke-vestlig indvandrer i målgruppen varierer i relation til:

1. Køn
2. Aldersgrupper
3. Opholdslængde
4. Opholdsgrundlag
5. Landsdel, hvor IMMI-kommuner er placeret
6. Oprindelsesland
7. Borgere fra Syrien.

Vurdering af modelforudsætninger (årene 2013-2016)

Inden vi ser nærmere på heterogene effekter, undersøger vi validiteten af de estimerede heterogene effekter. Bilagstabel 4.3-Bilagstabel 4.16 viser de estimerede koefficienter for alle undergrupper målt i perioden før 1. januar 2017, dvs. før indsatsen startede. Dette viser os, om der er en parallel udvikling i udfaldsmålene for indsats- og kontrolgruppe før indsatsstart. Validiteten af DID-metoden kan svækkes, når vi opdeler stikprøven. Derfor er det nødvendigt at se bort fra heterogene effekter, hvis vi finder evidens for, at der ikke er en parallel udvikling før indsatsstart. Når vi nedenfor afrapporterer heterogene effekter (for køn, alder osv.), indledes hvert underafsnit således med en vurdering af, om modelforudsætningerne er opfyldt ud fra en analyse af antagelsen om parallel udvikling for årene 2013-2016 (også omtalt som 'før-perioden').

De estimerede koefficienter for 2017 og 2018, og dermed effekten af IMMI-projektet for undergrupper, er også vist i Bilagstabel 4.3-Bilagstabel 4.16. Tabel 5.3 giver et overblik over effekter af IMMI-projektet i 2017, 2018 og 2017-2018. Bemærk, at effekterne kun er vist, hvis vi vurderer, at forudsætningen om parallel udvikling før indsatsstart er opfyldt.

Køn

Bilagstabel 4.3 og Bilagstabel 4.4 viser resultaterne for mænd og kvinder. Ser vi på mænd, så viser vores analyser nogle enkelte kvartalsvise 5-procents-niveau-signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe i forhold til beskæftigelse i 2014 og i forhold til virksomhedspraktik i 2015. Ser vi herefter på 2015-2016, så er forskellene på indsats- og kontrolgruppe i forhold til beskæftigelse og selvforsørgelse ikke signifikante på et 10-procents-niveau. Men vi finder en negativ forskel på indsats- og kontrolgruppe i forhold til virksomhedspraktik, som er signifikant på et 10-procents-niveau. Ser vi herefter på kvinder, så finder vi enkelte signifikante kvartalsvise forskellene på indsats- og kontrolgruppe i forhold til beskæftigelse i 2014 og i forhold til selvforsørgelse i 2013.

Når vi så ser på effekterne af IMMI-projektet i 2017 og 2018 for mænd og kvinder, så finder vi evidens for positive effekter på virksomhedspraktik for begge køn i 2018. Den estimerede virksomhedspraktikeffekt for mænd er 0,038, og den er statistisk signifikant på et 0,01-procents-niveau. Den estimerede virksomhedspraktikeffekt for kvinder er 0,023, og den er statistisk signifikant på et 10-procents-niveau. De estimerede effekter på beskæftigelse og selvforsørgelse er negative for både mænd og kvinder, samt større for mænd end for kvinder, men ingen af disse effekter er statistisk signifikante på et 10-procents-niveau.

Aldersgrupper

Bilagstabel 4.5 og Bilagstabel 4.6 viser resultaterne for 18-29-årige og for 30-64-årige. Vi finder ikke nogen statistiske signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe blandt borgere mellem 18-29 år og kun en negativ kvartalsvis forskel på virksomhedspraktik i 2015 blandt borgere mellem 30-64 år.

Når vi ser på aldersgrupper, så finder vi, at IMMI-projektet øger deltagelse i virksomhedspraktik uafhængigt af borgerens alder. Den estimerede virksomhedspraktikeffekt er i 2018 0,030 for borgere mellem 18-29 år, og 0,032 for borgere mellem 30-64 år. I begge tilfælde er effekterne statistisk signifikant på et 1-procents-niveau. Når vi ser på beskæftigelseeffekterne, så finder vi, at IMMI har en negativ effekt på beskæftigelse i 2018 på -0,018, som er statistisk signifikant på et 10-procents-niveau for 17-29-årige. Effekten er -0,009 og ikke statistisk signifikant på et 10-procents-niveau for 30-64-årige.

Opholdslængde

Bilagstabel 4.7-Bilagstabel 4.9 viser resultaterne for borgere med en opholdslængde under 1 år, borgere med en opholdslængde på mellem 1-2 år og for borgere med en opholdslængde på mellem 2-3 år. For borgere med kort opholdslængde finder vi statistisk signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe i forhold til virksomhedspraktik i 2015 blandt borgere med 0-1 års ophold i Danmark og to statistisk signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe (en i 2015 og den anden i 2016) for borgere med 1-2 års ophold i Danmark. Ser vi afslutningsvis på borgere, som har boet i Danmark mellem 2-3 år, så viser analyserne statistisk signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe i forhold til selvforsørgelse i 2016, men ingen forskelle i forhold til beskæftigelse før 2017.

Uanset opholdslængde finder vi ingen positive effekter på virksomhedspraktik i 2018. Desuden finder vi en positiv effekt på virksomhedspraktik i 2017 for borgere med en opholdslængde under 1 år. Ser vi herefter på beskæftigelseseffekter, så har IMMI-støtte ingen klar betydning for nogen af disse grupper. Men ser vi herefter på selvforsørgelse, så har indsatsen en negativ effekt, især blandt borgere med opholdslængde mellem 0-2 år. Det tyder på fastholdelseseffekter for de mest nyankomne flygtninge og familiesammenførte – altså at de finder job i mindre omfang, end de ellers ville have gjort, mens de er i virksomhedspraktik.

Landsdele

Bilagstabel 4.10-Bilagstabel 4.13 viser resultaterne for fire geografiske områder. Det er relevant at undersøge, hvorvidt målgrupper på forskellige arbejdsmarkeder påvirkes på samme måde af IMMI-projektet. Vi grupperer IMMI-kommunerne i følgende geografiske klynger: Sjælland, Fyn, Østjylland og de øvrige jyske kommuner. Vi kan desværre konstatere, at når IMMI-kommuner inddeles på denne geografiske måde, så er DID-metoden ikke valid i forhold til udfaldsmålene for flere af områderne.

Kigger vi på Sjælland, så finder vi statistisk signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe i forhold til selvforsørgelse og virksomhedspraktik i flere kvartaler. Ser vi på fynske IMMI-kommuner, så finder vi statistisk signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe i forhold til beskæftigelse i perioden 2015-2016. Desuden finder vi også statistisk signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe i forhold til virksomhedspraktik. Vender vi os herefter til Østjylland, så ser vi forskelle mellem indsats- og kontrolgruppe i forhold til selvforsørgelse blandt IMMI-kommuner og kontrolkommuner, som dog bliver mindre i løbet af 2016. Vi finder også nogle enkelte statistisk signifikante forskelle på indsats- og kontrolgruppe i kvartalsvis beskæftigelse og virksomhedspraktik. Ser vi afslutningsvis på IMMI-kommuner i det øvrige Jylland, så finder vi, at her er DID-metoden valid.

Samlet peger resultaterne dog på, at den geografiske spredning i den samlede gruppe af IMMI-kommuner er nødvendig for at kunne anvende DID-metoden blandt nyankomne flygtninge. Som konsekvens heraf vælger vi ikke at præsentere vores resultater opdelt på landsdele i teksten her eller i Tabel 5.3. De estimerede koefficienter kan findes i bilagstabellerne.

Opholdsgrundlag

Når vi ser på forskelle på indsats- og kontrolgruppe opdelt på opholdsgrundlag, så er det indlysende, at for gruppen af flygtninge og gruppen af familiesammenførte til flygtninge, så forblev forskelle mellem IMMI-kommuner og kontrolkommuner i forhold til de primære udfaldsmål ret stabile over hele før-perioden. Dermed er vores metodes forudsætninger altså opfyldt.

Ser man først på virksomhedspraktik, så finder vi, at IMMI-projektet har større positiv effekt blandt borgere, hvis opholdsgrundlag er asyl (0,041 og signifikant på et 0,01-procents-niveau i 2018) end blandt borgere, som er familiesammenførte til flygtninge (0,013 og ikke statistisk signifikant i 2018). Ser man herefter på beskæftigelseseffekter, så viser resultaterne kun en negativ effekt blandt familiesammenførte til flygtninge. I både 2017 og i 2018 er selvforsørgelseseffekten omkring -0,025, og den er signifikant på et 10-procents-niveau.

Resultaterne tyder på, at borgere med asyl som opholdsgrundlag er mere jobparate og med en vis sandsynlighed har stærkere kvalifikationer end personer, der er familiesammenførte. Derfor ser vi at førstnævnte gruppe i højere grad kommer i virksomhedspraktik end sidstnævnte. Vi ser heller ikke negative effekter på selvforsørgelse for personer, der har asyl, mens vi ser sådanne negative effekter for de familiesammenførte.

Borgere fra Syrien – en vigtig robusthedstest

Validitet af DID gør sig også gældende for den halvdel af vores stikprøve, som kommer fra Syrien. Syriske borgere udgør en meget mere homogen gruppe end resten af borgerne i IMMI-kommunerne, som kommer fra 83 forskellige lande. Derfor er den mængde af ikke-observerede karakteristika, der skal tages højde for med DID-metoden, også markant mindre end blandt resten af målgruppen. Vores undersøgelse af projektets effekter på borgere fra Syrien er derfor meget informativ om validiteten af vores resultater.

Tabel 5.3 Beskæftigelseseffekt af IMMI-projektet for undergrupper

	Beskæftigelse			Selvforsørgelse			Virksomhedspraktik		
	2017	2018	2017-18	2017	2018	2017-18	2017	2018	2017-18
Mænd	-0,011 (0,013) [0,180]	-0,019 (0,015) [0,250]	-0,015 (0,012) [0,207]	-0,017 (0,014) [0,250]	-0,027 (0,017) [0,344]	-0,021 (0,014) [0,287]	0,015 (0,018) [0,165]	0,038** (0,014) [0,125]	0,022 (0,014) [0,149]
Kvinder	0,002 (0,005) [0,056]	-0,006 (0,006) [0,068]	-0,001 (0,005) [0,062]	-0,009 (0,011) [0,242]	-0,011 (0,014) [0,251]	-0,009 (0,012) [0,247]	0,015 (0,014) [0,124]	0,023# (0,012) [0,116]	0,017 (0,012) [0,121]
18-29 år	-0,010 (0,009) [0,099]	-0,018# (0,009) [0,132]	-0,015# (0,008) [0,113]	-0,018 (0,015) [0,247]	-0,030 (0,021) [0,278]	-0,025 (0,016) [0,260]	0,020 (0,017) [0,139]	0,030** (0,011) [0,109]	0,023# (0,013) [0,126]
30-64 år	-0,001 (0,009) [0,146]	-0,009 (0,011) [0,172]	-0,001 (0,009) [0,157]	-0,011 (0,011) [0,246]	-0,013 (0,014) [0,310]	-0,006 (0,012) [0,274]	0,010 (0,015) [0,152]	0,032* (0,014) [0,130]	0,016 (0,013) [0,143]
0-1 år i Danmark	-0,005 (0,004) [0,047]	-0,006 (0,008) [0,082]	-0,004 (0,005) [0,058]	-0,023# (0,012) [0,205]	-0,021 (0,021) [0,310]	-0,015 (0,013) [0,238]	0,037# (0,022) [0,193]	0,038* (0,018) [0,136]	0,037# (0,019) [0,175]
1-2 år i Danmark	-0,003 (0,009) [0,115]	-0,013 (0,009) [0,131]	-0,005 (0,008) [0,121]	-0,007 (0,012) [0,235]	-0,033* (0,015) [0,273]	-0,015 (0,011) [0,249]	0,007 (0,015) [0,155]	0,039** (0,013) [0,138]	0,013 (0,013) [0,149]
2-3 år i Danmark	-0,003 (0,012) [0,183]	-0,007 (0,013) [0,183]	-0,005 (0,011) [0,183]	-0,012 (0,016) [0,285]	-0,025 (0,018) [0,303]	-0,022 (0,015) [0,295]	-0,003 (0,014) [0,107]	0,021# (0,012) [0,107]	0,011 (0,012) [0,107]
Flygtninge	-0,009 (0,011) [0,136]	-0,013 (0,014) [0,185]	-0,012 (0,011) [0,155]	-0,004 (0,013) [0,182]	-0,006 (0,016) [0,252]	-0,007 (0,013) [0,209]	0,020 (0,017) [0,180]	0,041** (0,015) [0,155]	0,026# (0,015) [0,170]
Familie til flygtninge	0,007 (0,007) [0,101]	-0,004 (0,009) [0,112]	0,003 (0,007) [0,107]	-0,025# (0,013) [0,376]	-0,024# (0,015) [0,352]	-0,021# (0,012) [0,364]	0,005 (0,011) [0,079]	0,013 (0,009) [0,075]	0,009 (0,009) [0,077]
Syrien	-0,011 (0,007) [0,110]	-0,016 (0,010) [0,125]	-0,013# (0,008) [0,116]	-0,010 (0,010) [0,191]	-0,021 (0,015) [0,233]	-0,016 (0,011) [0,208]	0,022 (0,014) [0,150]	0,040** (0,013) [0,131]	0,026* (0,012) [0,142]

Note: Se Bilagstabel 4.3-Bilagstabel 4.16 for oplysninger om beregninger af effekter. # p < 0,10, * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM-data og registerdata fra Danmarks Statistik.

Ser vi først på beskæftigelseseffekten, så finder vi en negativ effekt på -0,013 i perioden 2017-2018, som er statistisk signifikant på et 10-procents-niveau. Selvforsørgelseseffekterne er også negative, men til gengæld mindre præcist beregnede. Afslutningsvis finder vi igen en stor positiv effekt på virksomhedspraktik (0,040) i 2018 (signifikant på et 0,01-procents-niveau). Virksomhedspraktikeffekten er også positiv og signifikant i hele målperioden 2017-2018.

Når vi beregner effekter af projektet alene baseret på personer fra Syrien, har vi altså en vigtig robusthedstest af vores resultater. Det skyldes, at validiteten af vores DID-metode er højere

for denne målgruppe, da borgere fra Syrien er en mere homogen gruppe med færre uobserverede karakteristika end den samlede målgruppe af flygtninge og familiesammenførte borgere i IMMI-kommunerne. Vores resultater for de syriske borgere tyder på betydelige fastholdelses-effekter af IMMI-projektet. Borgerne kommer i højere grad end borgere i kontrolgruppen i virksomhedspraktik, men i lavere grad end kontrolgruppen i beskæftigelse. Analysen af gruppen af syriske flygtninge og familiesammenførte underbygger således, at IMMI-projektet ikke har haft positive beskæftigelseseffekter på målgruppen.

Opsummering af analyser af heterogenitet

I Tabel 5.4 har vi beregnet alle effektstørrelser (effekt/gennemsnitlige udfaldsmål i indsatsgruppen) for alle statistisk signifikante koefficienter for undergrupper. Eksempelvis udgør den negative beskæftigelsesgradseffekt -0,018 blandt 18-29-årige i 2018. Det udgør omkring 13,64 pct. af den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad blandt 18-29-årige i IMMI-kommunerne.

Resultaterne om virksomhedspraktik i 2018 viser, at IMMI har haft en rigtig stor betydning for deltagelse i virksomhedspraktik i 2018 blandt alle undergrupper. Den største forhøjelse i deltagelse i virksomhedspraktik sker blandt mænd og blandt borgere fra Syrien (effektstørrelsen er på ca. 30 pct.).

Resultaterne viser også, at der har været en positiv effekt på deltagelse i virksomhedspraktik blandt borgere med 0-1 års opholdstid i Danmark allerede i 2017. Det er således tænkeligt, at IMMI-kommunerne har startet med de nyest ankomne i deres kommuner. Vi finder også en negativ effekt på selvforsørgelse blandt denne gruppe i 2017, og det peger på en fastholdelseeffekt. Mærkeligt nok finder vi for familiesammenførte til flygtninge negative effekter på selvforsørgelse i 2017 og i 2018, men ingen effekt på virksomhedspraktik.

Tabel 5.4 Effektstørrelser, procent

	Beskæftigelse 2018	Beskæftigelse 2017-18	Selvfor- sørgelse 2017	Selvfor- sørgelse 2018	Selvfor- sørgelse 2017-18	Virksom- heds- praktik 2017	Virksom- heds- praktik 2018	Virksom- heds- praktik 2017-18
MÆND							30,40	
KVINDER							19,83	
"-29"	-13,64	-13,27					27,52	18,25
"30-"							24,62	
"0-1" ÅR			-11,22			19,17	27,94	21,14
"1-2" ÅR				-12,09			28,26	
"2-3" ÅR							19,63	
Flygtning							26,45	15,29
Familie- sammen- ført			-6,65	-6,82	-5,77			
SYRIEN		-11,21					30,53	18,31

Opsummerende finder vi, at IMMI-støtte har positive effekter på deltagelse i virksomhedspraktik blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Vi finder til gengæld ingen tegn på, at IMMI-projektet har positive effekter på beskæftigelse eller selvforsørgelse blandt målgruppen.

Alt i alt kan vi konstatere, at de positive virksomhedspraktikeffekter er meget homogene på tværs af undergrupper. Samtidig har vi fundet, at størrelsen og den statistiske signifikans af de

(negative) beskæftigelseseffekter varierer med køn, alder, opholdslængde og opholdsgrundlag. Resultaterne af analysen for de syriske borgere, som er mindre følsom over for ikke-observerede karakteristika, peger på negative beskæftigelseseffekter.

5.4 Robusthedsanalyser

I dette afsnit viser vi, hvor robuste hovedresultaterne beskrevet i afsnit 5.2 er over for ændringer i metoden. Dels anvender vi SC-metoden i stedet for DID-metoden i analyser med beskæftigelsesgrad som udfaldsmål. Dels estimerer vi DID-modellen med ændringer i fx kontrolgruppe og definitioner af udfaldsmål.

5.4.1 Beskæftigelseseffekter beregnet med brug af synthetic controlgroup-metode

I dette beskriver vi beskæftigelseseffekter (altså udfaldsmål 1) med brug af syntetisk kontrolgruppe-metode (SC) (Abadie & Gardeazabal, 2003; Abadie & L'Hour, 2016; Abadie, Diamond & Hainmueller, 2010, 2015). Dette gør vi for at tjekke validiteten af vores resultater vedrørende beskæftigelseseffekter beregnet ved hjælp af DID-metoden.

Fordelen ved at bruge SC-metode er, at validiteten af resultaterne ikke beror på den samme grundlæggende antagelse, som DID-metoden afhænger af (parallelle udviklinger i indsats- og kontrolkommunerne). Når man bruger SC-metoden, kan beskæftigelsen blandt nyankomne flygtninge i IMMI-kommunerne godt følge en anden tendens, end den gør i kontrolkommunerne. Til gengæld kræver SC-metoden, at et vægtet kontroludfaldsmål er i stand til at reproducere – med meget begrænsede fejl – den historiske udvikling i det samme udfaldsmål i IMMI-kommunerne. Til forskel også fra DID, er SC afhængig af vægte, som kan beregnes på baggrund af udfaldshistorik eller på baggrund af kommunale karakteristika.

Analyserne med SC-metoden er nærmere beskrevet i bilag 5. Opsummerende finder vi, at SC-metoden tillader en alternativ og valid måling af beskæftigelseseffekter blandt IMMI-kommuner. Desværre er SC-metoden ikke egnet til at identificere selvforsørgelseseffekt og virksomhedspraktikeffekt. Men SC viser, at IMMI-projektet har en gennemsnitlig negativ effekt på beskæftigelse fra 2018. Den gennemsnitlige effekt er på grænsen for statistisk signifikans, men den er ikke signifikant på et 10-procents-niveau.

5.4.2 Risikofaktorer i DID-model

Vi har i afsnit 5.2 og 5.3 vist, at DID-metoden er valid for de fleste udfaldsmål og undergrupper. Inklusionen af stærke risikofaktorer (køn, alder, opholdslængde, og opholdsgrundlag) i DID sigter mod at øge den fælles udvikling i udfaldsmålene på tværs af indsats- og kontrolkommuner. I Bilagstabel 4.17 viser vi resultater for alle vores udfaldsmål for DID-modellen, hvor vi undladt at medtage risikofaktorerne, mens vi i Bilagstabel 4.18 viser resultater for DID-modellen, hvor der er medtaget ekstra risikofaktorer (enlig, oprindelse fra Syrien, antal børn mellem 0-5 år, antal børn mellem 6-11 år, antal børn mellem 12-18 år). De to bilagstabeller viser, at validiteten af DID-metoden og resultaterne er robuste både over for eksklusion af risikofaktorer og inklusion af ekstra risikofaktorer.

5.4.3 Kontrolgruppe i DID-model

Som udgangspunktet inkluderer vi i DID-analysen observationer fra IMMI-kommunerne og fra 48 kontrolkommuner. Kontrolkommunerne afgrænses delvis på baggrund af de landsdele, hvor IMMI foregik, og på baggrund af SC-vægtene, således at borgere fra kommuner med ekstremt lave SC-vægte fravælges fra DID-estimationerne. Vægtene tilknyttet til Furesø, Næstved, Ikast-Brande, Fredensborg, Aarhus, Greve og Slagelse er kun 5-7 pct. af Morsøs vægt (den største vægt). Grænsen for at fravælge kommuner med lave vægte er meget lave og vilkårlige.

I Bilagstabel 4.19 præsenteres DID-resultaterne for en model med en mindre gruppe af kontrolkommuner. Efter at vi har fjernet kommunerne med vægte mellem 7-10 pct. af Morsøs vægte (Kolding, Mariagerfjord, Billund, Horsens, Hillerød, Hørsholm, Roskilde, Vejle og Aalborg), så er den grundlæggende DID-antagelse fortsat valid. Her kan man nu se, at beskæftigelseseffekterne beregnes mere præcist på denne måde. Vi finder på den baggrund, at IMMI-støtte har en negativ effekt på beskæftigelsesgraden i 2018 på -0,018. Effekten er statistisk signifikant på et 5-procents-niveau. Ser vi herefter på selvforsørgelse, så finder vi statistisk signifikante negative effekter både i 2017 og i 2018. Vores resultater på færre kommuner viser også positive effekter på virksomhedspraktik i 2018. Dog er virksomhedspraktikeffekten nu kun signifikant på et 10-procents-niveau.

5.4.4 Betydningen af den valgte definition af selvforsørgelse og uddannelse

Oplysningerne om borgernes selvforsørgelse og uddannelse stammer fra DREAM-registeret. I vores statusnotater definerede vi en person som selvforsørgende i et vist kvartal, hvis den pågældende ikke modtager en offentlig forsørgelsesydelse i mindst 5 uger ud af 13 uger i kvartalet. En person regnes for at være i ordinær uddannelse i et vist kvartal, hvis den pågældende modtager SU i mindst 5 uger ud af 13 uger i kvartalet. I Bilagstabel 4.20 vises robusthed af vores DID-resultater, når vi ændrer på definitioner af selvforsørgelse og uddannelse. Det har imidlertid ingen betydning for vores estimerede DID-effekter, at vi beregner kvartalsvis selvforsørgelse som en bestemt andel uger, hvor en person ikke modtager forsørgelsesydelse, eller at vi beregner kvartalsvis uddannelse som en andel af uger, en person modtager SU.

5.4.5 Betydningen af udvælgelsen af SC-vægte

Vi har udvalgt vægtene blandt tre alternative specifikationer (se bilag 5). SC1- og SC2-vægtene var i mindre grad end SC3-vægten i stand til at reproducere beskæftigelsesgrad blandt IMMI-kommuner, især i de sidste to kvartaler af 2016. Bilagsfigur 4.3 viser, at SC1- og SC2-beskæftigelseseffekter er større end SC3-beskæftigelseseffekter.

5.5 Opsummering

Kapitlet gennemgår evalueringens resultater med fokus på IMMI-indsatsens resultater i forhold til en række primære udfaldsmål: beskæftigelsesgrad, selvforsørgelse, ordinær uddannelse, modtagelse af SU, virksomhedsaktivering. Desuden måler vi effekten i forhold til to sekundære udfaldsmål: selvforsørgelse eller ordinær uddannelse og deltagelse i løntilskudsjob. Vi benytter oplysninger fra DREAM-registeret til at danne udfaldsmål 1-6 og bruger både Differences-in-differences samt syntetisk kontrolgruppemetode til at analysere de kausale effekter af indsatsen.

Hovedresultatet af analysen er, at vi ikke kan finde signifikante positive effekter af projektet på målgruppens – dvs. nyankomne flygtninge og familiesammenførte i de 17 kommuner – afgang

til beskæftigelse, selvforsørgelse eller ordinær uddannelse. Vi finder til gengæld, at IMMI-støtte har positive effekter på deltagelse i virksomhedspraktik blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge.

Vi har også undersøgt, om effekterne varierer i forhold til undergruppen opdelt på køn, aldersgrupper, opholdslængde, opholdsgrundlag, landsdel, oprindelsesland og borgere fra Syrien. Vores metode viser sig ikke at være valid for alle disse undergrupper. Særligt er forudsætningerne ikke opfyldt i tilstrækkelig grad, når vi analyserer på IMMI-kommuner opdelt på landsdele. Blandt de øvrige grupper finder vi signifikante negative effekter på beskæftigelse blandt personer i aldersgruppen 18-29 år. Vi finder en negativ effekt på selvforsørgelse blandt familiesammenførte til flygtninge. Vi finder også negative effekter på selvforsørgelse for personer med opholdstid på 0-1 år i 2017 og for personer med 2-3 års opholdstid i 2018. Endelig peger analysen for de syriske borgere, en gruppe, som er mindre følsom over for ikke-observerede karakteristika, på klare og signifikante negative beskæftigelseseffekter for denne gruppe. Vi finder dog også, at de positive virksomhedspraktikeffekter er meget homogene på tværs af undergrupper.

Vi har endvidere i kapitlet gennemgået resultaterne af en række robusthedsanalyser, som underbygger vores resultater. Vi har bl.a. gennemført alternative effektanalyser på brug af syntetisk kontrolgruppemetode. Denne metode muliggør en alternativ og valid måling af beskæftigelseseffekter blandt IMMI-kommunerne. Metoden er dog ikke brugbar til at identificere effekter på selvforsørgelse og virksomhedspraktik. SC-metoden viser, at IMMI-projektet har en gennemsnitlig negativ effekt på beskæftigelse fra 2018, resultatet er dog ikke statistisk signifikant. Analysen underbygger vores hovedresultater i forhold til en fraværende effekt af IMMI-projektet på målgruppens beskæftigelse.

6 Erfaringer blandt kommunale medarbejdere og ledere

Dette kapitel belyser jobcenterledere og sagsbehandlere – herunder projektledere – erfaringer med IMMI-projektet og med at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse. Interviewene, som kapitlet bygger på, er gennemført i 8 forskellige kommuner, som alle deltager i projektet. De 8 kommuner ligger fordelt på Jylland, Fyn og Sjælland. De enkelte kommuners projekter varierer, men som beskrevet i kapitel 1, er de alle underlagt den samme lovgivning, som har et stærkt virksomhedsrettet fokus i integrationsindsatsen.¹⁹

Kapitlet indledes med en præsentation af nogle centrale karakteristika vedrørende interviewpersoner, data og metode. Herefter følger en analyse af henholdsvis ledernes og medarbejdernes erfaringer med kommunens typiske indsats i forhold til målgruppen – herunder hvad de ser som noget, der virker godt og mindre godt. Det følgende afsnit belyser deres erfaringer med selve projektet 'I mål med integration' og efterfølgende deres erfaringer med at bruge FIP. Afslutningsvis kommer kapitlet ind på projektets forankring i organisation og perspektiver.

6.1 Karakteristika ved interviewpersoner, data og metode

Kapitlet bygger på 16 kvalitative interview med i alt 32 personer. Det drejer sig om interview med følgende to grupper:

- Otte enkeltinterview med mellemledere i jobcenter.
 - Gennemsnitsalderen lå på 46 år for lederne, de fleste lidt yngre og et par stykker var i slutningen af 50'erne
 - De interviewede ledere var fire kvinder og fire mænd
 - De interviewede var typisk ledere af en integrationsafdeling i jobcentret, nogle havde også yderligere ansvarsområder som leder (fx for en ydelsesafdeling eller virksomhedsservice)
 - Uddannelsesmæssigt var lederne også en sammensat gruppe. Halvdelen havde en socialrådgiverbaggrund, den anden halvdel havde enten en kandidat- eller masteruddannelse eller en kontoruddannelse
 - De havde i gennemsnit omkring 9 års erfaring med integrationsområdet.
- Syv gruppeinterview med sagsbehandlere på integrationsområdet i disse kommuner, inklusive projektlederen for kommunens IMMI-projekt.
- Et yderligere interview med medarbejdere måtte gennemføres som et enkeltinterview med projektlederen for kommunens IMMI-projekt, da de sagsbehandlere, som havde været i berøring med projektet enten var stoppet eller var på barsel på interviewtidspunktet.
 - Der indgik i alt 24 personer i disse 8 interview
 - Der var mellem 3 og 5 deltagere i de 7 interview

¹⁹ Flere detaljer ved interviewpersoner, data og metoder findes i starten af kapitel 6 (sagsbehandlere og ledere) og 7 (borgere og virksomhedsrepræsentanter). Husk – alle IMMI-kommuner har ret mange nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

- Hvad angår alder, var interviewpersonerne i gennemsnit 51 år med en spredning fra 27 år til 59 år
- Blandt interviewpersonerne var der 16 kvinder og 8 mænd
- Interviewpersonerne var ansat i forskellige stillinger, typisk som sagsbehandlere eller jobkonsulenter
- Den mest almindelige uddannelse var socialrådgiver, men mange var også kontoruddannede og pædagoguddannede. En del, heriblandt halvdelen af projektlederne, havde en kandidatuddannelse fra et universitet
- Interviewpersonerne havde fra 2 til 10 års erfaring med integrationsområdet – enkelte væsentligt længere.

Interviewene var semi-strukturerede. De blev udført efter en spørgeguide, der belyste hhv. ledernes og medarbejdernes erfaringer med det kommunale arbejde med at skaffe etniske minoriteter i beskæftigelse og med IMMI-projektet. Alle interview blev udført i kommunens lokaler, der spændte fra mødelokaler på rådhuset, i jobcentret eller i den skurvogn, hvor integrationsafdelingen havde til huse. VIVE optog alle interview på diktafon. Vi refererede interviewene og analyserede dem med støtte i databehandlingsprogrammet Nvivo 11. For at beskytte interviewpersonernes anonymitet benævnes interviewpersonerne blot som enten leder, projektleder eller medarbejder (der kan være sagsbehandler, jobkonsulent, akademisk medarbejder mv.), ligesom vi ikke nævner, hvilke kommuner, de forskellige interviewpersoner kommer fra.

6.2 Udfordringer i forhold til at få målgruppen i beskæftigelse

For at få et indblik i, hvordan projektkommunerne typisk arbejdede med at få flygtninge og familiesammenførte i job, spurgte vi både ledere og medarbejdere til, hvilke udfordringer de så i forhold til at nå det mål. Det gjorde vi for på den baggrund at undersøge, hvordan IMMI-initiativet kunne hjælpe dem med at håndtere disse udfordringer.

Interviewene med lederne og medarbejdere pegede på en meget lang række udfordringer, som i varierende omfang påvirkede og hæmmede jobchancerne for forskellige borgere i målgruppen. Det vil være for omfattende her at udrede alle typer udfordringer for alle borgere i målgruppen. Derfor gennemgår vi – på baggrund af interviewene nedenfor – de væsentligste udfordringer, som ledere og medarbejdere oplevede at måtte forsøge at tackle i deres daglige arbejde. Disse udfordringer knyttede sig til problemer med at tale og forstå dansk, manglende uddannelse og kompetencer, helbred og helbredsforståelse, motivation og status, og for kvindernes vedkommende værdier, status og barsel.

6.2.1 Sprog

I forhold til at få målgruppen i job, så peger flertallet af ledere og medarbejdere på sprog som en meget vigtig udfordring. Manglende forståelse for dansk kan give problemer både i forhold til at forstå jobcentret indsats og målene med den, i forhold til at komme i virksomhedspraktik og få noget ud af den, i forhold til at komme videre i job og i forhold til at fastholde jobbet. Som en afdelingsleder påpeger, hænger manglende uddannelse, dårlig forståelse for dansk og dårlig begrebsforståelse sammen og kan udfordre, at borgerne forstår, hvordan jobcentret gerne vil hjælpe dem:

Det er godt, hvis det giver mening for dem – og det er en udfordring for dem, da mange ikke har uddannelse. Ens sprog er ens verdens grænse. De skal forstå, at det her er ikke bare godt for dig, det er også godt for din familie. Hvis du som mor kommer i arbejde, så er du en god rollemodel for dine børn. Det er en udfordring at få det til at give mening for dem. Fordi de måske har en begrebsforståelse som en 6-årig. (Leder)

Andre ledere og medarbejdere peger på, at nogle virksomheder er villige til at tage borgere i praktik, selvom de ikke kan ret meget sprog, mens andre stiller større krav og holder fast i, at borgerne skal kunne noget dansk, for at de kan komme i praktik og videre i løntilskud eller job. En afdelingsleder peger på, at man i deres kommune i høj grad prøver at bruge virksomhedspraktik på offentlige arbejdspladser, fx i børnehaver eller på handicapinstitutioner, til sprogpraktik, fordi private arbejdspladser enten ikke har tid til at tale for alvor med praktikanterne eller simpelthen, fordi man ikke taler så meget på disse arbejdspladser, men mere har fokus på at være produktive. En afdelingsleder påpeger, at sprog også kan være en udfordring i forhold til at fastholde jobbet. Derfor har de ansat en tolk og kulturformidler, som kan hjælpe borgere og virksomheder op til 3-5 måneder, efter at borgeren ellers er kommet ud af ledighed:

Vi har ansat tolk og kulturformidler, som alt efter behov understøtter nogle gange 3-5 måneder. Vi havde et eksempel på en, som blev fyret, fordi han fik at vide, at 'du må ikke ryge der'. Men der er nogle, som nikker, selvom de ikke forstår, hvad du siger. Og så røg han ud. (Leder)

Borgeren, der blev fyret, fordi han ikke forstod, hvor han måtte ryge, demonstrerede for kommunen, at der kunne være et behov for et efterværn i forhold til integrationsproblemer, der kan opstå efter ansættelse. Eller hvor borgeren, virksomheden og ens medarbejdere har en forestilling om, at udfordringerne går over med tiden – fx fordi borgerens dansk bliver bedre – men hvor det ikke sker. En del virksomheder efterlyser den slags støtte efter ansættelse (se næste kapitel), og det er, ifølge vores interview, få kommuner, der har den type støtte.

Det fremgår endvidere af vores interview, at selvom lovgivningen pålægger kommunerne at sende integrationsborgere ud i virksomhedspraktik inden for 4 uger, efter at de er ankommet til kommunen, så er der mange ledere og medarbejdere, som mener, at det er borgerne ofte ikke klar til – fordi deres sprog er for dårligt – og mange virksomhederne vil ikke have dem på det tidspunkt. I noget tilfælde er sprogproblemerne så grelle, påpeger en afdelingsleder, at selv borgere, som har bestået dele af deres danskuddannelse og opholdt sig i Danmark i op til 3 år, har for dårligt sprog til en del af kommunens virksomheder.

6.2.2 Manglende kompetencer og erhvervs erfaring

En anden vigtig udfordring er mangel på erhvervs erfaring, og at mange flygtninge ikke har kompetencer, som matcher det danske arbejdsmarked. En afdelingsleder går så vidt som til at sige, at "den højtuddannede flygtning findes ikke rigtig". At manglende sprogkunderskaber og kompetencer bliver opfattet som to meget vigtige barrierer blandt chefer i kommunerne, er et resultat, som også underbygges af en undersøgelse foretaget af Udlændinge og Integrationsministeriet (UIM, 2017). I sammenhæng med de manglende kompetencer påpeger flere medarbejdere også, at del flygtninge mangler fleksibilitet og evne til at se sig selv i et andet job end det, de havde forestillet sig, at de skulle bestride.

6.2.3 Helbred og helbredsforståelse

Helbredsproblemer er også en udfordring, som nævnes af en del medarbejdere. Det kan dreje sig om fysiske helbredsproblemer, men også om psykisk sygdom, misbrug og PTSD. Nogle medarbejdere påpeger, at disse problemer særligt påvirker kvinder, som fremstår som mere skrøbelige. En anden medarbejder peger endvidere på, at nogle flygtninge har en anden helbredsopfattelse, der hurtigere bliver en barriere for job, fordi ”i nogle kulturer bliver angst eller forhøjet blodtryk osv. anset for at være invaliderende”. Nogle efterlyser, at læger er mere direkte i deres sprog til borgere, hvis en borger ikke er syg – dvs. forklarer borgeren, at denne godt kan arbejde.

6.2.4 Motivation og status

Flere både ledere og medarbejdere påpeger endvidere, at der blandt en del ledige er problemer med motivation til at tage et af de job, der er mulighed for at få.

De største udfordringer lige nu er klart motivation og sprog. Det handler om konjunkturerne. Jeg plejer at sige, at alle bare ville tage et hvilket som helst job, så er der masser af ledig natrengøring i København. Det er, som det er nu, sådan var det ikke en gang. (Leder)

I sammenhæng med dette problem påpeger flere ledere og medarbejdere, at det for nogle flygtninge er forbundet med et statustab, hvis de tager forskellige typer af praktikker – fx hvor de skal lave manuelt arbejde:

Så har vi jo nogle, der godt kan, men de vil ikke. [...] Der er nogle, som oplever et statustab. De synes simpelthen, at visse jobs og praktikker er under deres værdighed. [...] Så har vi jo også det med, at en håndværker i Syrien, det er det laveste af det laveste. Så er det bedre at være taxichauffør. (Leder)

Flere ledere og medarbejdere påpeger også, at der er nogle mænd, som overvurderer deres egne evner – og dermed har forventninger om at kunne finde et job, som deres kompetencer ikke matcher.

6.2.5 Kvinder: værdier, status og barsel

Generelt giver interviewene – på linje med, hvad forskellige beskæftigelsesstatistikker viser – et klart indtryk af, at det er lettere for kommunerne at få mænd end kvinder ud i beskæftigelse:

Mænd er mere motiverede for at komme ud, hvor kvinder er mindre motiverede, det gør et eller andet ved samarbejdet og relationen. Mændene kommer med nogle andre kompetencer. De har været ude på arbejdsmarkedet. Kvinderne er indstillet på, at de skal være hjemme og passe børn og hus. Men der er også forskel på kvinder. (Leder)

Det går massivt igen i næsten alle interview, at det at få kvinder i beskæftigelse er en langt større udfordring end at få mænd i beskæftigelse. Det handler både om kvindernes kompetencer og deres værdisæt:

De kvinder, der kommer i beskæftigelse, er de ressourcestærke kvinder, og det er ikke mange. (Medarbejder)

Den danske ligestilling bliver ikke oplevet som positivt, men som at de bliver tvunget til at arbejde, og sådan er det ikke med mænd. (Medarbejder)

Derfor er det en kæmpeudfordring at få kvinderne i job, fordi man – som en leder påpeger – skal ændre deres 'mindset' og få dem til at se sig selv som personer, der godt kan være på arbejdsmarkedet. Øvelsen består også i at måtte prøve at finde måder til at bearbejde forestillinger i nogle flygtningekvindes bagland om, hvad en kvinde bør og ikke bør gøre, og at der ikke er et statustab forbundet med, at en kvinde er på arbejdsmarkedet.

Konkret må kommunerne også forholde sig til, at en del kvinder er svære at nå med en integrationsindsats, fordi de hyppigt er på barselsorlov:

Henved 10 procent af vores borgere har barsel efter barsel efter barsel. De er meget svære at integrere. Der har vi et barselsforløb, som er frivilligt for borgerne, hvor de får modul dansk på sprogcentret, og hvor man har nogle samtaler omkring familieplanlægning, og hvor de kommer ud i virksomhedsbesøg. Det er rigtigt spændende, og der kan vi høre på kvinderne, at de faktisk er tændte på at komme ud i beskæftigelse, og at de aktivt gør noget i forhold til familieplanlægning, prævention og sådan noget, som jo er afgørende. (Leder)

Flere interviewpersoner påpeger, at kvinder kræver et stort stykke motivationsarbejde for at få dem overbevist om, at det gavner både dem selv og deres familie, hvis de kommer i job. Flere interviewpersoner nævner, at de prøver at gøre kvinderne opmærksomme på, at sandsynligheden for, at deres børn får en uddannelse eller kommer i job, stiger, hvis de selv er i beskæftigelse. Efterfølgende, når og hvis kvinderne så kommer ud i praktik, kræver de også mere støtte og en håndholdt indsats. Kommunerne må i en del tilfælde også prøve at forholde sig til problemer med social kontrol – at manden eller andre i kvindens familie ikke mener, at det er det rette for kvinden at finde et arbejde. Og det er svært at håndtere og kræver, at hele familien – i hvert fald manden og kvinden – kan se fordelene ved, at kvinden finder et job. Kvinderne er generelt en svær gruppe at arbejde med, fremgår det af mange interview.

6.3 Projektet – 'I mål med integration'

Hvilken betydning har 'I mål med integration' haft for at støtte kommunerne i at håndtere de udfordringer med at integrere ikke-vestlige flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet – som beskrevet ovenfor. Det korte svar på det spørgsmål er, at mange medarbejdere og særligt ledere har oplevet, at det har været et udmærket projekt, som de har været glade for at have været med i, men uden den helt store betydning for, hvad de konkret gjorde. De har fået rigtig meget inspiration til at udvikle deres indsats og prøve nye metoder af – hvilket fremhæves særligt af lederne og projektlederne. Men både ledere og særligt medarbejdere gør opmærksom på, at projektet ikke har ændret meget i forhold til den praktiske og konkrete indsats, de gør for at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet, for den indsats er i forvejen i meget høj grad bestemt af de lovgivningsmæssige rammer på området. Det er også nogle, som rejser kritik – både af projektet og af deres egen kommunes evne til at udnytte de muligheder, som projektet tilbød. Disse pointer uddybes nedenfor.

6.3.1 Hvad har projektet konkret betydet?

Vi spurgte alle lederne, projektledere og medarbejdere i kommunerne, hvad IMMI-projektet konkret havde betydet for indsatsen i deres kommune for at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse. De fremhæver særligt fire forhold, der er værd at bemærke.

For det første påpeger flere, at projektet har understøttet organisatoriske ændringer i retning af en mere effektiv og jobrettet indsats i deres kommune. Det er bl.a. sket i kraft af den projektleder, som alle IMMI-kommunerne har ansat til at drive projektet fremad i den enkelte kommune og til at understøtte en afdelings- eller teamleder på integrationsområdet. En leder fremhæver således, hvordan man i hendes kommune i første halvdel af 2016 gik i gang med at sammenlægge den beskæftigelsesrettede og den socialfaglige indsats i jobcentret i kommunen med henblik på at styrke jobperspektivet – også for borgere på integrationsydelse. Det skulle bl.a. ske ved, at sagsbehandlere ikke længere skulle arbejde udelukkende med den ene eller den anden type indsats. Der bidrog IMMI-projektlederen, som blev ansat i sommeren 2016, og som havde et godt kendskab til det lokale arbejdsmarked, til at understøtte den proces. Andre ledere fremhæver noget lignende – at projektet og projektlederen samt konsulentbistand fra facilitator – har været en god hjælp til at systematisere og strukturere kommunens arbejdsgange på integrationsområdet og til at få et bedre overblik over, hvilke indsatser der kunne være nyttige at bruge i forhold til forskellige subgrupper. Andre ledere fremhæver også, hvordan projektlederen har haft betydning for at understøtte implementeringen af det styrkede fokus på beskæftigelse i integrationsloven.

For det andet handler det om, at projektet har understøttet, at alle, som arbejder i kommunen med integration, i højere grad er blevet bevidste om, at det er vigtigt at fastholde et jobfokus i forhold til borgerne. Det går igen i mange interview med ledere og projektledere – men dog i mindre grad i medarbejdernes udsagn – at det har været en vigtig mental øvelse i højere grad at kunne tænke borgerne ind i en konkret dansk jobfunktion og arbejdskontekst. Det er vigtigt, fordi det i udgangspunktet kan være svært pga. flygtninges manglende danske sprogkunderskab, arbejdsmarkedsrelevante kompetencer, helbredsproblemer mv. Adspurgt hvad projektet konkret havde betydet, sagde en leder – efter en længere tænkepause:

Jeg skal lige tænke mig om. Jeg tror primært, at det er en bevidsthed hos jobkonsulenten om, at jobkonsulenten tænker over, hvor vigtigt det er, at borgerne kan se sig selv i forhold til arbejdsmarkedet, og at jobkonsulenten også kan se borgerne i forhold til arbejdsmarkedet. Det skal ikke undervurderes. (Leder)

Det er klart, at netop fordi der kan være lang eller forholdsvis lang vej til beskæftigelse på det danske arbejdsmarked for nogle grupper af flygtninge, er det vigtigt, at sagsbehandlere og jobkonsulenter både tror på, at det kan lade sig gøre, og både selv kan se vejen og kan motivere og forklare den for borgeren.

For det tredje har det betydet – og det fremstår faktisk som noget af det mest konkrete, der er kommet ud af projektet – at en del kommuner har benyttet lejligheden til at udvikle og afprøve nogle nye metoder i arbejdet med at få flygtninge i job. Konkret er det blevet muligt, fordi projektlederen som ekstra arbejdskraft kunne understøtte nye udviklingsaktiviteter.

I en af de besøgte kommuner arbejdede man med at udvikle et visuelt taktilt redskab til at prøve at anskueliggøre for flygtninge med meget ringe sprog- og læsefærdigheder (fx analfabeter), hvordan vejen til beskæftigelse kan se ud.

I en anden kommune arbejdede man med at udvikle et nyt intensivt samtaleforløb og en ny samtaleguide for sagsbehandleren, der skulle hjælpe (ressourcesvage) flygtninge i job.

I en tredje kommune havde man forud for projektet besluttet, at man ville til at bruge BIP-progressionsmålingsværktøjet i forhold til en bred vifte af kommunens ledige borgere. IMMI-projektet stillede krav til kommunerne om, at de skulle bruge FIP i forhold til integrationsydelsesborgere (se kapitel 4). Dermed kom IMMI-projektet til at understøtte implementering af både FIP og BIP i kommunen og arbejdet med få begge værktøjer til at fungere på samme tid, men i forhold til forskellige målgrupper.²⁰

Endelig må man for det fjerde også fremhæve, at der er en nogle kritiske røster, der påpeger, at projektet har betydet for lidt i deres kommune – en spildt chance for at udvikle indsatsen. Til spørgsmålet om, hvad projektet har betydet for deres kommune, svarer en leder:

Alt for lidt. En af de udfordringer, der ligger i alle projekter, det er at få det omsat til daglig praksis. Det kan jeg se, ikke er lykkedes. Tag fx FIP – det er ikke blevet prioriteret hverken praktisk eller ledelsesmæssigt. (Leder)

En medarbejder fra en anden kommune er også meget kritisk over for, at kommunen ikke har fulgt op på de muligheder, som lå i projektet:

De første møder, vi havde med Rambøll, de første workshops, var hammergode. Fordi vi fik de der undersøgelser, hjælper det at sanktionere osv. Vi fik noget viden. Yes, det lykkes, og de kommer i arbejde. Det var meget motiverende at være en del af projektet, indtil det gik op for en, at det faktisk ikke er et projekt som sådan. Det er mest et projekt for projektets skyld for at få nogle projektmidler hjem. Men det vi troede var opgaven for os, det er ikke så vigtigt, måden vi arbejder på, at komme 'i mål med integration'. (Medarbejder)

Vi vender nedenfor tilbage til nogle af de udfordringer, som kommunalpolitik, organisering/omorganisering samt økonomi kan rejse for, at kommunerne kunne få mere ud af IMMI-projektet.

En sagsbehandler, der har en socialrådgiveruddannelse og en del erfaring med målgruppen, udtaler sig knapt så desillusioneret og kritisk, som de to ovenstående interviewpersoner. Hun påpeger blot, at projektet ikke har haft nogen større betydning for medarbejdernes daglige arbejde:

Jeg ved ikke, om det har givet ny viden i forhold til det at være rådgiver og matche borgere i forhold til arbejdsmarkedet. Det tænker jeg ikke, at det har. Det at matche borgere med virksomheder, det ligger i forvejen i lovgivningen. (Medarbejder)

Den pågældende påpeger hermed noget, som går igen blandt mange medarbejdere, uanset om de arbejder som sagsbehandlere eller som jobkonsulenter, at projektet ikke har gjort den store forskel for dem i deres daglige arbejde. Der er dog også nogle medarbejdere, som på linje med lederne mener, at projektet har understøttet et mere jobrettet fokus i forhold til samtalerne med borgerne. Generelt er der dog en modsætning mellem mange ledere, som mener, at IMMI har understøttet, at medarbejderne bliver bedre til at tænke job ind i mange – eller

²⁰ Flere af disse udviklingsaktiviteter – nogle mere og andre mindre konkrete – fremgår af et inspirationskatalog, som Rambøll Management har lavet på baggrund af IMMI-projektet (Rambøll, 2019).

næsten alle aspekter – af borgernes integration i Danmark, og mange interviewede medarbejdere, som mener, at IMMI ikke har haft nogen særlig betydning for deres daglige praksis eller den måde, de møder borgerne på.

6.3.2 Forandringsteori og målsætninger – hvilken betydning har disse?

En vigtig del af IMMI-projektet bestod i, at kommunerne – med bistand fra facilitator – skulle opstille forandringsteorier og sætte mål for indsatsen. Kommunerne opstillede her – hver især – en del forskelligartede målsætninger for deres projekter. Senere blev disse målsætninger kondenseret til tre mål: andel borgere visiteret som jobparate, andel i virksomhedsrettet aktivering, andel i selvforsørgelse. Begrænsningen af målsætninger skete for at gøre målsætningerne målbare på kvartalsmæssig basis (ved hjælp af DREAM) og dermed til brug for monitoreringen af projekternes udvikling og de statusnotater, som facilitator sendte ud til kommunerne undervejs i projektperioden.

Vi har spurgt lederne om, hvordan de oplevede betydning og relevans af at opstille disse forandringsteorier og mål. Hvad angår det sidste, mener flertallet af de interviewede ledere, at det er meget relevant at opstille mål at arbejde efter. En leder siger således: "Det, at der bliver sat nogle mål, det tror jeg på altid er godt." Andre peger på, at målsætningerne har gjort deres arbejde mere målrettet, og en tredje hylder det, han kalder "datadreven refleksion" baseret på både målsætningerne og opfølgningen i projektet i forhold til, om kommunerne nåede disse mål. De er dog også enkelte ledere, som påpeger, at målene ikke havde den helt store betydning for det daglige arbejde. Som en leder sagde omkring det at opstille mål: "Det var en god proces, men vi bruger dem ikke i det daglige arbejde".

Validiteten af ledernes udsagn om, hvilken betydning opstilling af forandringsteorierne havde for indsatsen, var lidt hæmmet af, at tre af de otte interviewede ledere var blevet ansat lidt eller noget tid efter projektstart. De havde derfor ikke været med til de workshops i regi af projektet, hvor forandringsteorierne var blevet opstillet, og forandringsteorierne var heller ikke værktøjer, som de var blevet sat ind i efter deres ansættelse.

Flere ledere, der faktisk havde været med til at opstille forandringsteorier for den beskæftigelsesrettede integrationsindsats i kommunen, fandt dog, at det havde været en nyttig øvelse. En leder sagde: "Forandringsteori gør, at man bliver bevidst om, hvad vi går efter, og hvad vi vil." En anden, der blev spurgt om, hvorvidt IMMI-projektet havde haft konkret betydning for deres arbejde i kommunen, sagde:

JA. Også forandringsteori og mål. Jeg hader forandringsteorier af et godt hjerte, men jeg er alligevel nødt til at indrømme, at de betyder noget. Fordi vi har nogle mål. Det er med til at sætte et spor. (Leder)

Så det er ret tydeligt i forhold til ledernes opfattelse af forandringsteorier og mål, at mange af dem opfattede disse værktøjer som nyttige styringsredskaber og værktøjer til at skabe en fælles bevidsthed i organisationen om, hvad man arbejder henimod, og hvordan man skal gøre det.

6.3.3 Statusnotater

Som opfølgning på forandringsteorier, målsætninger, metodebeskrivelser og handleplaner udsendte facilitator kvartalsvise statusnotater, der viste, både om kommunerne loyalt (dvs. med fidelitet) implementerede deres egne planlagte virkemidler, og om de kom tættere på at nå

deres mål. Her fremgår det af både interview med lederne og af gruppeinterviewene med medarbejderne, at statusnotaterne havde ret begrænset betydning for, hvordan kommunerne i projektet løbende styrede og justerede deres indsats.

Flere ledere og projektledere fremhævede, at de – hvad angår deres egen kommune – løbende kunne trække mere opdaterede tal fra kommunens eget fagsystem. Tallene i statusnotaterne var normalt forsinket med et kvartal, da der normalt er 2 måneders forsinkelse på Danmarks Statistiks levering af databasen DREAM, og da det herefter tog ca. 1 måned at få lavet statusnotater for alle 17 kommuner. Denne forsinkelse var typisk for stor til, at tallene rigtigt kunne få betydning for indsatsen sammenlignet med, at man i mange kommuner uge for uge, hver 14. dag eller på månedsplan følger med i, hvor mange borgere der modtager ydelser og kommer i job eller uddannelse. Det samme gjaldt de tal, som facilitator leverede til kommunerne om jobåbninger i kommunen.

Der var dog også en del eksempler på at ledere eller projektledere brugte statusnotaterne og den sammenligning de rummede i forhold til de andre IMMI-kommuner som udgangspunkt for en diskussion af hvor godt eller skidt det gik med at gøre målgruppen selvforsørgende. En projektleder berettede om, at han havde haft en god dialog om kommunens resultater med en anden aktør, som kommunen samarbejdede med, og som havde stor betydning for, hvor godt det gik med at få borgerne i virksomhedspraktik og beskæftigelse. En leder berettede, at statusnotaterne havde betydning for at fastholde kommunen på de mål, som de selv havde forpligtet sig på, når det seneste statusnotatet var omdrejningspunkt for det kvartalsmæssige møde med en konsulent fra facilitator.

6.3.4 Møder/workshops/seminarer

Som det er beskrevet i kapitel 2 om indsatsen i IMMI, blev der afholdt en del møder, seminarer og workshops i relation til projektet. Det var i nogle tilfælde afdelingslederen, der deltog i disse møder – og ellers projektlederen og eventuelt udvalgte medarbejdere. Der var tale om en ganske omfattende møde- og workshoprække.

Vores interview viser her, at mange afdelingsledere, projektledere og de medarbejdere, som deltog i disse møder, oplevede, at de møder, workshops og konferencer, hvor de fik inspiration til at arbejde på nye måder med deres integrationsindsats, tilførte noget værdifuldt. Det kunne være i kraft af enten oplæg fra facilitator eller ved at tale med medarbejdere fra andre kommuner og udveksle erfaringer med dem. En leder udtalte, at projektet havde betydning, ved at man "kigger op og kigger ud og lærer meget af netværksmøder med de andre kommuner". Nogle medarbejdere i en anden kommune sagde, at "projektet har skabt netværk, som vi bruger meget aktivt".

Der lød dog også kritik fra nogle ledere af det tidsforbrug, som møder, workshops mv. i projektet gav anledning til. Den kritik rettede sig både imod tidsforbrug i forbindelse med møder, tidsforbrug i forbindelse med afrapportering til projektet – og fra nogle medarbejdere også tidsforbrug i forbindelse med at bruge FIP (se nedenfor).

En leder fra en integrationsafdeling udtalte sig eksempelvis meget positivt om at opstille mål for projektet, men noget mere negativt om tidsforbruget i forbindelse med de workshops, af typisk 6 timers varighed, som afdelingslederen, projektlederen og udvalgte medarbejdere fra projektkommunerne skulle deltage i hvert kvartal:

Jeg synes altid, at det er relevant med nogle mål. Det må ikke være for statistikkenes skyld, det skal give mening. Hvis man ikke har mål, har man ikke noget at skyde efter. Så det synes jeg er relevant. Men er det relevant, at vi sidder så mange mennesker rundt omkring et bord i de timer, vi gør, og laver opfølgning? Det synes jeg er et overkill, jeg får ikke nok ud af det. Jeg får nok ud af, at [projektlederen fra kommunen] og [konsulenten fra facilitator] taler sammen, og de koordinerer, og der kommer nogle skriv, som jeg kan læne mig op ad og lede nedad. (Leder)

En anden leder udtalte kritik af tidsforbruget i forbindelse med at afrapportere resultater fra projektet og med at skulle forholde sig til disse:

Man skal passe på med at have for mange af de der administrative øvelser, hvor man skal lave for meget papir og rapport og alt muligt, fordi så har vi det mindre tid til at få borgerne ud på virksomhederne. (Leder)

Overordnet betragtet oplevede mange ledere og medarbejdere altså, at møder, seminarer og workshops tilførte dem noget værdifuldt, når de bidrog med noget inspiration og ny viden og erfaringsudveksling med andre kommuner. Den mere driftsorienterede del af projektet, hvor de løbende blev holdt op på udviklingen i resultater (på baggrund af tal, som de i et vist omfang oplevede som forældede) og i metodefidelitet, var de derimod mindre begejstrede for og oplevede i mindre grad som noget, der tilførte deres arbejde værdi.

6.4 Kommunalpolitiske, økonomiske og organisatoriske barrierer

Hvad kan forklaringerne være på, at IMMI-projektet ikke har haft større konkret og praktisk betydning for projektkommunernes integrationsindsats og virkninger på målgruppens selvfor-sørgelse og beskæftigelse sådan som vores effektanalyser i kapitel 5 tyder på? For det første skal man pege på – i forlængelse af ovenstående interview med ledere og medarbejdere – at meget tyder på, at projektet har haft stor betydning i forhold til at levere inspiration til nye måder at arbejde på og i forhold til at bevidstgøre ledere og medarbejdere om, hvad det er, de gør, hvorfor de gør det, og hvilke resultater der gerne skulle følge heraf. Inspiration og bevidstgørelse, peger mange interview på, er meget værdifuldt. Men resultaterne fra de kvalitative undersøgelser peger også – sammen med effektanalyserne – på, at der er et stykke fra denne inspiration og bevidstgørelse – og til, at disse kan blive omsat til konkrete praksisændringer i hverdagen med målbare beskæftigelseseffekter.

Ud over dette skel mellem inspiration og effekt må man imidlertid også pege på nogle hæmmende faktorer i nogle kommunernes politiske virkelighed og organisation for udbytte af IMMI – faktorer, som projektet kun har haft meget begrænset indflydelse på. Det drejer sig om effekter af kommunalpolitiske prioriteringer, generelle økonomiske begrænsninger i kommunens budgetter, medarbejderudskiftning og effekter af omstrukturering og -organisering.

Den første af disse barrierer drejer sig om de negative effekter, det kan have på forvaltningens effektivitet, når der i byrådet er strid om, hvorvidt man skal benytte sig af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen eller ej. En række medarbejdere beretter om, hvordan en sådan strid trak ud i deres kommune og endte med, at man havde afbrudt et ellers velfungerende samarbejde med en anden aktør. Denne anden aktør havde ellers en stor mængde kontakter til virksomheder, som kommunens eget jobcenter og integrationsafdeling ikke råder over – kontakter med stor betydning for at få borgere i virksomhedspraktik, løntilskud mv. Delvist hæmmende for indsatsen var det også – ifølge medarbejderne i en anden kommune – at politikerne i deres

kommune havde valgt at kræve 10 års ren straffeattest i Danmark fra alle ledige borgere, herunder integrationsborgere – for at en ledig kunne komme i virksomhedspraktik i en kommunal børnehave eller skole. Nyankomne flygtninge kan af naturlige årsager ikke fremvise en sådan straffeattest pga. kort opholdstid i Danmark, og det hæmmede mulighederne for at bruge kommunale arbejdspladser til fx sprogpraktikker til flygtninge.

Den næste af disse barrierer handler om kommunernes – og særligt nogle kommuners – stramme økonomi. En leder fortalte om, at man i den pågældende kommune ikke kunne få placeret integrationsborgere i kommunale virksomhedspraktikker eller løntilskud pga. en stor forudgående kommunal fyringsrunde, der gjorde det politisk uladsiggørligt, at kommunen begyndte at benytte sig af arbejdskraft på kommunale arbejdspladser med brug af virksomhedspraktik og løntilskudsjob.

En tredje barriere knyttede sig til, at flere interviewpersoner fra forskellige kommuner berettede om forskellige typer af omstruktureringer og omorganiseringer, som også hæmmede indsatsen. I en kommune adskilte man på et tidspunkt i projektperioden sagsbehandling fra virksomhedsservice. Det betød, at sagsbehandlere med borgerkontakt til integrationsborgere sad i en afdeling, og virksomhedskonsulenter med kontakt til virksomheder – og uden målgruppespecifik viden i forhold til integrationsborgere – sad i en anden afdeling. De to afdelinger havde endvidere forskellige målsætninger – den ene blev målt på, at borgerne kom i virksomhedspraktik, den anden på, at borgere kom i beskæftigelse. En medarbejder fra kommunen beskrev omorganiseringen som "ikke helt smertefri".

En fjerde barriere knyttede sig til hyppige medarbejderudskiftninger. I en kommune fremgik det af interview, at der havde været hyppige udskiftninger på lederposten i integrationsafdelingen, hvilket også hæmmede afdelingens evne til at fungere effektivt. I samme kommunalforvaltning havde der også været så mange nylige omstruktureringer, at en medarbejder berettede, at den pågældende følte sig mere presset arbejdsmæssigt af disse ændringer, end da den pågældende – på det tidspunkt i 2015 og 2016, hvor der kom flest asylansøgere til Danmark – sad med en sagsstamme med over 100 nyankomne integrationsborgere.

Det er selvfølgelig svært at vurdere, hvor meget disse faktorer hver især har betydet for at hæmme positive effekter af IMMI. Faktorerne skal dog nævnes, fordi de – i hvert fald ifølge en række ledere og medarbejdere i de berørte kommuner – var en hæmsko for at få et ordentligt udbytte af projektet.

6.5 Erfaringer med FIP

IMMI-projektet havde til formål at understøtte både, at flere integrationsborgere kom i job eller uddannelse, men også, at målgruppen generelt blev mere arbejdsmarkedsparat. Til at måle, om det skete, udviklede VIVE – med input fra projektkommunerne og facilitator – FIP som et værktøj til at måle udvikling i arbejdsmarkedsparathed (se kapitel 4). FIP er dermed et af de værktøjer i IMMI-initiativet, som mange sagsbehandlere stiftede bekendtskab med og brugte i forbindelse med samtaler med borgere i projektperioden. VIVEs opgørelse viser, at i alt 115 medarbejdere i de 17 kommuner har brugt værktøjet. Antallet af sagsbehandlere, som brugte FIP, varierede dog meget – fra 1 i nogle kommuner til 16 i den kommune, hvor der var flest.

Ved projektopstart blev alle projektledere, ledere og nøglemedarbejdere på integrationsområdet i de enkelte kommuner inviteret (og mange deltog) til en workshop på VIVE, hvor et udkast

til indholdet i spørgeskemaet til sagsbehandlere og medarbejdere blev diskuteret og efterfølgende justeret på baggrund af de mange input fra workshoppen. På den baggrund blev der udarbejdet ét spørgeskema til registrering af borgerens selv vurderede arbejdsmarkedsparethed på en række parametre og ét spørgeskema til registrering af sagsbehandlerens vurdering af borgernes arbejdsmarkedsparethed. Begge skemaer var korte, de rummede 11 spørgsmål, og skulle besvares med en vurdering på en 7-punkts-skala.

Der blev senere afholdt møder i både København og Århus om, hvordan medarbejderne kunne tilgå FIP som internetbaseret spørgeskema-program baseret på platformen VIVE-Collect, oprette borgere og indtaste data for borgerne. Senere igen blev der afholdt undervisningsworkshop om, hvordan kommunerne kunne hente data vedrørende deres egne borgere ud af FIP og bearbejde disse ved hjælp af Excel. Kommunerne fik endvidere på kvartalsvis basis tilsendt et FIP-statusnotat, der viste niveauet for deres borgere i forhold til de indikatorer vedrørende arbejdsmarkedsparethed, som var med i FIP – fx vedrørende samarbejdsevne, fokus på job, sprogkunderskaber, helbred (se Tabel 4.1). Da der efterhånden forelå flere målinger af arbejdsmarkedsparethed for nogle integrationsborgere i kommunerne, viste notaterne også udviklingen (progressionen) for borgerne – både inden for den enkelte kommune og i en sammenligning af den enkelte kommune og projektkommunerne som helhed. FIP var altså et meget konkret værktøj, som ledere og i særdeleshed projektledere og mange sagsbehandlere i de fleste IMMI-kommuner stiftede bekendtskab med.

I vores interview med ledere, projektledere og medarbejdere har vi også spurgt til deres erfaringer med at arbejde med FIP. Man kan her skelne mellem FIP som samtaleredskab alene baseret på spørgsmålene i spørgeskemaet til borgeren, FIP som værktøj til måling af progression i arbejdsmarkedsparethed til brug i relation til arbejdet med borgerne, FIP som ledelsesinformation baseret på enten statusnotater til kommunerne eller kommunernes egne analyser af tal fra FIP (hentet ud af VIVE-Collect).

6.5.1 FIP som samtaleredskab

Interview med ledere og medarbejder viser, at der generelt var større entusiasme omkring det at bruge FIP i starten af projektperioden end senere – til trods for at det jo var senere, at man ellers ville kunne måle en udvikling i progression for de borgere, som vedblivende var modtagere af integrationsydelse. En leder påpeger eksempelvis, at hendes medarbejdere oplevede at få megen nyttig viden fra FIP, da de begyndte at bruge det, men de oplevede dog også, at det kunne være tungt at arbejde med administrativt:

*I starten tog sagsbehandlerne det virkelig til sig og synes også, at det var noget, de kunne bruge i dialogen med borgerne, sagde de af sig selv [...]. Det gav nogle aha-oplevelser, fordi der kunne være forskelle på, hvad borgeren svarede, og hvad sagsbehandleren svarede. De syntes dog også, at det var lidt tungt og lidt søgt.
(Leder)*

Mange medarbejdere er på samme linje – at spørgsmålene kunne give samtalen et udmærket fokus på job og være en udmærket ramme eller supplement til en diskussion af borgerens vej til job. Men spørgsmålene var for mange borgere stadig svære at forstå:

FIP er en tidsrøver, det er besværligt og tager lang tid, og der er meget, der kræver forklaring og lange snakke. (Medarbejder)

Det er komplicerede spørgsmål, flygtninge forstår ikke meningen med spørgsmålene. Man kan bruge det til at måle udvikling, men det er for kompliceret. (Medarbejder)

Det er tungt administrativt, men godt at snakke ud fra. Det er en god ramme at tale ud fra, men stadig svært at 'oversætte' spørgsmålene. (Medarbejder)

De fatter ikke en bønne af de spørgsmål. Det skal være mere børnesprog. Det er for akademisk. Tolken forstår det heller ikke. (Medarbejder)

Det er klart, at selvom FIP-skemaet til borgere var blevet oversat til fem forskellige sprog, som er almindelige blandt flygtninge (herunder arabisk, tigrigna, somali og farsi), så krævede spørgsmålene stadig ifølge mange sagsbehandlere et refleksions- og abstraktionsniveau, som er vanskeligt at forholde sig til for mange flygtninge.

Der var dog også en del sagsbehandlere, som var væsentligt mindre kritiske, og som fandt det fokus på job, som er kernen i FIP, meget nyttigt i samtalerne. Også fordi FIP fik borgeren selv til at tænke jobfokuseret og byde ind på, hvordan det kunne lade sig gøre at komme videre i jobsøgningsprocessen.

Det får borgerne til at byde mere ind. Det er et godt værktøj. (Medarbejder)

Emnerne er gode nok at komme igennem i en samtale. Det tvinger en til at komme omkring nogle emner. (Medarbejder)

Som det fremgår af kapitel 4, er der forskellige måder at bruge FIP på. Sagsbehandleren kan enten tage udgangspunkt i spørgsmålene i det korte spørgeskema – eller sagsbehandleren kan lægge FIP-stjernen foran borgeren og alene tale ud fra den grafiske afbildning af emnerne i spørgeskemaet. Flere sagsbehandlere berettede, at de benyttede sig af denne mulighed, og at den gjorde det nemmere at have en dialog med borgeren om spørgsmålene.

6.5.2 FIP og kvinder

Det er tydeligt i en hel del af interviewene med sagsbehandlerne, at det særligt er i sagsbehandlerens samtaler med flygtningekvinderne, at det kan være en udfordring at bruge FIP. Mange af disse kvinder har meget svært ved at se sig selv i job, de har svært ved at forestille sig vejen derhen, og de har svært ved at reflektere over disse emner på den vis, som FIP lægger op til. En medarbejder forklarer, at når hun skal forsøge at få flygtningekvinder til overhovedet at reflektere over, hvilket job hun kunne tænke sig, spørger hun fx om den pågældende havde nogle drømme som barn, som måske kan bruges som afsæt for at finde ud af, hvad den pågældende kan tænke sig:

Mange af dem kan ikke reflektere. De er sat i verden for at være ingenting, for at være kone, for at være mor. [...] Vi ville spørge "havde du nogen drømme som barn?". Men de er jo aldrig blevet stillet spørgsmålet, kvinderne. De har aldrig tænkt over det. (Medarbejder)

Denne opfattelse af, at det særligt er en udfordring for kvinder, der aldrig har set sig selv have et job, bakkes op af en medarbejder fra en anden kommune:

FIP fungerer godt i nogle situationer, men borgerne har ofte svært ved at forholde sig til nogle af spørgsmålene. Det er svært, især for kvinderne, at have en personlig

holdning, svært for dem at forholde sig til. Spørgsmålene kan være svære at forklare, det er svært at vide, hvor meget de forstår. (Medarbejder)

Som det fremgår ovenfor, kan sproget også være en barriere for, at medarbejderen får en forståelse for, om borgeren har forstået. Der er dog også medarbejdere, som finder, at FIP kan være nyttigt – også i forhold til kvinder – fordi spørgsmålene hjælper sagsbehandleren (og borgeren) til at fastholde fokus på job, hvor samtalen ellers let kunne komme til at handle om mange andre emner:

FIP har givet ny viden omkring kvinder. Det hjælper til at italesætte nogle af de ting og emner, som er i FIP. Nogle kvinder spørger: "Skal vi tale om arbejde?". Jamen, det er ligesom derfor, du er her. Der kommer mere fokus på det, både for dem og også for mig selv. Det giver en ny viden om noget, som også kan virke, selvom man ikke iværksætter noget. Det giver mere fokus. (Medarbejder)

Selvom mange flygtninge, herunder kvinder, har svært ved at reflektere mere abstrakt og generelt over deres jobparathed, så tvinger spørgsmålene altså alligevel samtalen ind i retning af emner med betydning for borgerens muligheder for at få job. Som det antydes af ovenstående citat, kan det i sig selv medvirke til at bevidstgøre nogle kvinder om betydningen af arbejde og skubbe til en proces, hvor de ser sig selv i et arbejdsmarkedsperspektiv.

6.5.3 FIP som værktøj til vurdering af arbejdsmarkedsparathed og progression

En vigtig kritik fra sagsbehandlerne rettet mod FIP vedrører skalaen fra 1-7. Mange sagsbehandlere peger på, at en skala fra 1-7 er svær for borgerne at forholde sig til. De er eksempelvis ikke i stand til at vurdere på en skala fra 1-7, om de mener at have viden om, hvilket arbejde, det er realistisk for dem at få. Dermed bliver validiteten af borgernes besvarelser også tvivlsom, og det bliver svært for sagsbehandlerne at bruge borgernes selvvaluerede arbejdsmarkedsparathed til at tilrettelægge indsatsen ud fra.

Der var dog også undtagelser her. En sagsbehandler fortæller, at sagsbehandlerskemaet for ham var en fin kilde til information om borgerens udvikling:

Sagsbehandlerskemaet kan være en øjenåbner. Så arbejder man med en i et år, og lige pludselig kan man se, hvor meget de har rykket sig. Det er fint med progressionsværktøj, det skal bare være mere lavpraktisk. (Medarbejder)

Den pågældende sagsbehandler peger på noget vigtigt metodisk – nemlig, at vurderingerne på sagsbehandlerskemaet alene er sagsbehandlerens vurderinger af borgerne. Disse adskiller sig altså fra vurderingerne på borgerskemaet, som er borgerens selvvalueringer, men som jo typisk også er påvirket af dialogen med sagsbehandleren og i hvert fald registeret af sagsbehandlerne. For den enkelte sagsbehandler kan vurderingerne af spørgsmålene på sagsbehandlerskemaet altså fremstå som en mere valid kilde til information, fordi de alene er hans/hendes egne.

En anden sagsbehandler beretter, at han brugte FIP-resultater meget konkret, når han skulle vurdere, hvor jobparat en borger var, og om han skulle kontakte en af kommunens jobkonsulenter med henblik på at prøve at finde job til den enkelte.

Det giver overblik over jobparathed. Hvis borger vurderer sig selv på en 6'er, så kan jeg gå direkte til jobkonsulenten og sige, at denne borger er klar til job. (Medarbejder)

6.5.4 FIP som ledelsesinformation

Resultaterne fra FIP-målingerne blev – som ovenfor beskrevet – opsummeret løbende i notater, der blev sendt ud til kommunerne på kvartalsmæssig basis. Hvad brugte kommunerne så disse notater til? Det fremgår af en del interview, at de ikke brugte dem til ret meget. Nogle projektledere berettede, at man i deres kommune da kiggede i dem, men ellers blev de ikke brugt til ret meget. Men igen er der også undtagelser her. Nogle ledere fortalte således, at man faktisk interesserede sig for udviklingen i arbejdsmarkedsparathed for kommunens borgere. Man var til gengæld mindre interesseret i sammenligningen med samme udvikling i andre kommuner. En enkelt afdelingsleder fortalte, at man i deres kommune gennemgik notatet sammen med projektlederne og sagsbehandlerne for at diskutere målgruppens arbejdsmarkedsparathed.

Hvad angik mulighederne for selv at trække data ud fra den database, hvor FIP-data blev lagret, for efterfølgende selv at bearbejde dem, så var det ifølge lederne og sagsbehandlerne en mulighed, som blev benyttet i meget begrænset omfang. En af de interviewede sagsbehandlere havde været på VIVEs kursus i, hvordan det kunne lade sig gøre ved hjælp af Excel, men fandt det stadig for vanskeligt at udføre i praksis.

En anden ledelsesrelateret problematik vedrørende FIP handler om ibrugtagningen af værktøjet. En projektleder fortæller, at der i hans kommune var stor modstand mod at bruge systemet i starten. Derfor var det efter hans opfattelse påkrævet, at ledelsen ”som går 100 pct. med på vognen og siger, at det er noget, vi skal.” Bedømt ud fra den store spredning i, hvor meget kommunerne brugte FIP i projektet, tyder meget på, at der også har været stor spredning i, hvor meget ledelsen i kommunerne bakkede op omkring implementeringen af værktøjet.

6.5.5 Forbedringsmuligheder for FIP

Sagsbehandlerne, projektlederne og lederne havde mange forslag til, hvordan FIP kunne forbedres. En liste af nogle af de vigtigste forslag rummer følgende:

- FIP skal ’nedlixes’. Spørgsmålene skal være enklere, mindre abstrakte og mindre akademiske
- Skalaen skal gøres enklere og have færre trin
- FIP skal i højere grad være et visuelt værktøj. Eventuelt med brug af piktogrammer, smileys og lignende
- FIP skal være meget enkelt og hurtigt at bruge. Det må max. tage 5-10 minutter at bruge det
- FIP skal måske ikke bruges i jobcentret, men på sprogskolen
- Tilgangen til FIP-data skal forenkles. Det er ikke nok, at udviklingen for den enkelte borger over forskellige spørgerunder kan afbildes på FIP-stjernen. Man skal også let og enkelt kunne trække data ud af databasen og bearbejde dem uden brug af Excel
- En ledelse, som bakker op om implementeringen.

6.6 Opsummering

Ledere og medarbejdere i IMMI-kommunerne har oplevet IMMI-projektet som værdifuldt på en række områder, men der er dog også kritik. Hvad angår opstilling af forandringsteorier og mål, er det tydeligt, at mange ledere opfattede disse værktøjer som nyttige styringsredskaber og værktøjer til at skabe en fælles bevidsthed i organisationen om, hvad man arbejder henimod,

og hvordan man skal gøre det. Medarbejderne var typisk mindre bevidste om virkningerne af disse redskaber.

Mange ledere og medarbejdere har oplevet, at de har haft mulighed for at tage nye tiltag og udvikle nye metode i regi af IMMI-projektet og det har de oplevet som meget værdifuldt.

Mange ledere og medarbejdere oplevede, at møder, seminarer og workshop i regi af IMMI-projektet tilførte dem noget værdifuldt ved at bidrage med inspiration og ny viden og erfaringsudveksling med andre kommuner. Den mere driftsorienterede del af projektet, hvor de løbende blev holdt op på udviklingen i resultater, oplevede de i mindre grad som noget, der tilførte deres arbejde værdi.

En række organisatoriske faktorer i kommunerne synes at have hæmmet potentielle positive effekter af IMMI – herunder besparelser i nogle af IMMI-kommunerne, omorganisering og medarbejderudskiftninger.

Hvad angår ledernes og medarbejdernes erfaringer med FIP, så er FIP som samtaleværktøj værdifuldt for sagsbehandlerne og borgerne i kraft af de emner, som spørgeskemaerne giver anledning til at drøfte. Mange spørgsmål er dog svære for borgerne at forholde sig til selv – selvom spørgsmålene er oversat til en given flygtnings modersmål. FIP er dog værdifuldt ved, at det fastholder både borger og sagsbehandler på et jobfokus i samtalen. Andre medarbejdere mener, at det låser samtalen for meget, og at de alligevel kommer omkring de samme emner.

FIP er særligt udfordrende at bruge i forhold til kvinder med flygtningebaggrund, der aldrig har tænkt sig selv ind i en arbejdsmarkedskontekst. En del spørgsmål fra FIP forstår disse kvinder – og mange mænd – slet ikke. Nogle sagsbehandlere mener dog, at selv i forhold til denne målgruppe er det værdifuldt at have et samtaleværktøj, som fastholder fokus på job.

FIP er anvendeligt både til progressionsmåling for den enkelte sagsbehandler og som ledelse-informationsværktøj, men brugervenligheden skal forøges. Det vil også være en god idé bruge en simplere skala og i endnu højere grad at satse på visuel kommunikation.

7 Erfaringer blandt borgere og virksomheder – kvalitativ analyse

Dette kapitel belyser borgernes og virksomhedsrepræsentanters erfaringer med indsatsen for at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse. Interviewene er foretaget i 8 kommuner, der alle er en del af IMMI-projektet. Som beskrevet tidligere i denne rapport har kommunerne tilrettelagt deres IMMI-indsats forskelligt, men de arbejder alle inden for den samme, beskæftigelsesrettede ramme. Dermed handler dette kapitel primært om, hvordan denne indsats og tilgang opleves fra flygtnings og virksomhedsrepræsentanters side.

7.1 Karakteristika ved interviewpersoner, data og metode

Kapitlet bygger på 28 kvalitative interview med i alt 29 personer. Det drejer sig om interview med følgende to grupper:

- 8 interview med virksomhedsrepræsentanter.
 - Interviewene blev udført i 8 af de 17 kommuner, der indgår i IMMI-indsatsen
 - I et enkelt interview medvirkede to virksomhedsrepræsentanter
 - Virksomhedsrepræsentanterne var typisk ansat som mellemledere med ledelsesansvar for dele af produktionen, hvor man havde behov for medarbejdere, der kunne være flygtninge
 - Virksomhedsrepræsentanterne repræsenterede syv private og en offentlig arbejdsplads
 - De private arbejdspladser var hhv. to produktionsvirksomheder, to vaskerier, en trælasthandel, en dagligvarevirksomhed og en transportvirksomhed
 - Den offentlige arbejdsplads var en kommunal vej-og-park afdeling.
- 20 interview med borgere.
 - Interviewene blev udført i 5 af de kommuner, der indgår i IMMI-indsatsen
 - VIVE interviewede 10 mænd og 10 kvinder
 - De interviewede var enten flygtninge eller familiesammenførte til flygtninge, der p.t. var under det 3-årige kommunale integrationsprogram
 - I forhold til landebaggrunde kom 15 personer fra Syrien, og 2 var fra Libanon. Endelig var der én person fra hver af landene Afghanistan, Rwanda og Somalia
 - Aldersmæssigt spændte gruppen fra 20 til 51 år. Aldersgennemsnittet for kvinderne var 27 år og for mændene 36 år
 - Uddannelsesmæssigt spændte gruppen over både analfabeter og personer med medbragte videregående uddannelser.

Interviewene var semi-strukturerede. De blev udført efter en spørgeguide, der belyste hhv. borgernes og virksomhedernes erfaringer med det kommunale arbejde med at skaffe etniske minoriteter i beskæftigelse. VIVE udførte borgerinterviewene på en sprogskole eller i et jobcenter, og i de fleste tilfælde blev der anvendt tolk. Da alle 20 borgere var under integrationsindsatsen, var ingen i beskæftigelse på interviewtidspunktet, men enkelte kunne berette om tidligere at have haft ordinært arbejde i Danmark i en kortere periode. VIVE optog alle interview

på diktafon. Vi udskrev interviewene og analyserede dem med støtte i databehandlingsprogrammet Nvivo 11. For at beskytte interviewpersonernes anonymitet er alle navne ændret, ligesom vi ikke nævner, hvilke kommuner eller hvilke oprindelseslande, de forskellige interviewpersoner kommer fra. I kapitlet betegnes gruppen af "flygtninge og familiesammenførte til flygtninge" under et som såvel "borgere", som "flygtninge".

7.2 Virksomhedsrepræsentanter og borgere – baggrund

Konteksten for interviewene med såvel borgere som virksomhedsrepræsentanter er den integrationsindsats, som kommunerne har ansvaret for. Her har man i en lang årrække samarbejdet med både offentlige og private virksomheder om at bringe udsatte borgere nærmere til – og helst ind på – arbejdsmarkedet. Igennem tiden har såvel tilgangen som virkemidlerne varieret, ligesom målgruppen har været ganske bred. Den spænder fra fx sårbare unge, over langtidsledige og personer med handicap og til – som her – relativt nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

Enkelte af de interviewede virksomhedsrepræsentanter havde lang erfaring med et kommunalt samarbejde om integration af flygtninge på arbejdsmarkedet. Som en af dem fortæller:

Jeg startede med målgruppen i midten af 90'erne. Dengang havde jeg allerede et samarbejde med kommunen om [at tage] nogle unge mennesker, som havde lidt svært ved det hele. På jobcenteret havde de dengang nogle ildsjæle, der satte en ære i at gøre noget for de her mennesker. Nogle af de første af flygtningene var fra Sri Lanka – og folk fra Bosnien. (Produktion I)

Denne virksomhedsrepræsentant havde altså erfaring med at tage flygtninge ind på sin arbejdsplads siden 1990'erne. Andre virksomhedsrepræsentanter, derimod, var først begyndt at tage flygtninge i praktik for relativt nyligt. Her havde kommunerne været opsøgende, og virksomhederne havde været åbne over for deres forslag:

Det startede for et par år siden, da alle de her syrere kom – da der var lidt tryk på. Der blev vi kontaktet af kommunen: Om vi kunne tænke os at have en praktikant? Det sagde vi så ja til. Og så har vi haft nogle stykker – løbende. Og een har vi ansat. Det har både være syrere, men også folk fra Eritrea og Libyen og dernedefra. Og det har udelukkende være positivt. (Trælast)

Virksomhederne så generelt indsatsen i forhold til flygtninge som en del af et bredere socialt ansvar. Her fortalte nogle af de interviewede mellemledere fx om, at deres virksomhed havde en målsætning i forhold til, hvor mange de skulle sikre sig at tage ind. En mellemleder fra det et vaskeri fortæller for eksempel, at de gik efter at have "... minimum 5 pct. medarbejdere i produktionen med en anden baggrund – nedsat arbejdsevne eller anden form for individuel aftale". Det kunne altså såvel være flygtninge, som borgere, der var udfordret på anden vis.

Vender man blikket mod borgerne, interviewet til denne undersøgelse, havde de meget forskelligartede baggrunde. I forhold til oprindelsesland var Syrien (hvorfra 15 af de 20 personer kom) meget dominerende. Med en baggrund som enten flygtning eller som familiesammenført til flygtninge havde mange hårde oplevelser med i bagagen. Som en af kvinderne fortæller:

Med krigen ændrede alt sig. Vores hus var væk, og vi måtte flygte fra det hele. Vi flygtede til Tyrkiet først. Det var svært at arbejde der. Min mand sejlede så til Grækenland. Han tog et barn med, og jeg blev i Tyrkiet med to børn. Det var frygteligt. Båden blev stoppet på havet. Mens de sejlede, kunne vi ikke sove. Men han kom her til Danmark, og vi kunne blive sammenført. Her kan vi føle os trygge, og familien blev samlet igen. Vi begynder lige så stille at have et normalt liv. (Zara, 35 år)

Zara havde altså efterhånden fået et "normalt liv" med mand og tre børn. Det var ikke noget, som alle interviewpersoner havde opnået. Enkelte fortalte, at den type af opholdstilladelse, de havde opnået (§7.3 – "midlertidig beskyttelsesstatus") endnu ikke havde gjort det muligt for dem at familiesammenføre ægtefæller og børn.²¹ De beskrev denne situation som noget, der var meget belastende for dem.

De interviewede borgere var en meget blandet gruppe, der varierede med hensyn til fx uddannelsesniveau og alder. Sådanne faktorer er vigtige, da det er langt nemmere at finde indpas i et nyt samfund, hvis man er veluddannet og ung, end hvis man er uuddannet og oppe i årene. I forhold til medbragte kvalifikationer var enkelte af flygtningene analfabeter eller havde kun meget kort skolegang. På linje med, at kvinder globalt får mindre uddannelse end mænd, havde de interviewede kvinder i mindre grad end mændene afsluttede uddannelser med sig ved ankomsten til Danmark.

Ser man på gennemsnitsalderen for de to køn, var kvinderne, som tidligere nævnt, i snit 27 år, mens gennemsnittet for mænd var næsten 10 år højere – nemlig 36 år. Denne aldersforskel kan knyttes til, at det i målgruppen er nemmere for mænd end for kvinder, og for yngre end for ældre, at komme i beskæftigelse. I den nuværende positive beskæftigelsessituation var der dermed mange af de yngre mænd, som var kommet i arbejde, hvilket trak aldersgennemsnittet blandt tilbageblevne (ledige) mænd i vejret.

Trods den generelt positive beskæftigelsessituation i Danmark i de senere år var kvinder ikke i samme grad lykkedes med at komme i job. Når flygtningekvinder i lavere grad end mænd kommer i beskæftigelse, hænger det ikke kun sammen med et gennemsnitligt lavere uddannelsesniveau og mindre arbejds erfaring. Også familielivet spiller en rolle: Dels har kvinder ofte et større ansvar for hjem og børn, men også barsler kan sætte kvinder tilbage i de første vigtige år i et nyt land. På linje med, at flygtningekvinder ofte får børn relativt kort tid efter, at de har opnået asyl (Liebig & Tronstad, 2018), havde hovedparten af de kvinder, VIVE interviewede, også haft en eller flere barsler, siden de ankom til Danmark Disse kvinder havde i en del tilfælde ægtemænd, der var lykkedes med at komme i arbejde.

7.3 Praktik – et første møde

Som det også fremgår af kapitel 1, er tilgangen i den nuværende integrationsindsats, at flygtninge hurtigt skal ud på en arbejdsplads. Denne "workfare" tilgang er p.t. også udbredt i mange andre lande end Danmark (Benson & Pannagio, 2019). Intentionen er, at flygtningene på arbejdspladserne tilegner sig færdigheder – og eventuelt også kontakter – som gør dem i stand til at få et ordinært arbejde. Det drejer sig dels om eksponering til det danske sprog i en dagligdags kontekst. Og det drejer sig om "arbejdspladskultur", i form af for eksempel mødestabilitet, samarbejdskultur mv. De primære virkemidler er sprogpraktikker (forløb med fx 3 dages

²¹ Det er ca. hver tredje flygtning, der tilkendes denne status, som ikke giver mulighed for familiesammenføring i de første 3 år (<http://refugees.dk/fakta/lovgivning-og-definitioner/mere-om-7-3/>, tilgået 01.07.2019).

sprogundervisning og 2 dages arbejde), fuldtidspraktikker, løntilskudsjobs og IGU-ansættelser (ansættelser i Integrations-grunduddannelsen).

En mellemløber beskriver, hvordan de kombinerer forskellige virkemidler, alt efter hvilke personer, de har med at gøre:

Typisk tager vi dem ind i praktikforløb – sprogpraktik – og så kan du køre dem over tilskud, hvis vi kan se en idé i at beholde dem. Nogle starter i løntilskud direkte – det kommer an på, hvilket niveau de er på. Vi har primært taget asylansøgere, som har et minimum af dansk. De har normalt været her i en periode og gået på noget dansk-kursus. Ellers bliver det simpelthen for ressourcekrævende for os. (Vaskeri I)

Disse former for praktikker vil normalt være flygtningenes første møde med det danske arbejdsmarked. En familiesammenført kvinde, der startede sin tid i kommunen med en barsel, beskriver sine erfaringer fra det efterfølgende forløb således:

Da min søn var 10 måneder gammel, startede jeg i skole. Og 3 måneder senere startede jeg i praktik. Jeg kom først i 3 måneders praktik i et lille supermarked. Senere kom jeg i en børnehave. I den første praktik lærte jeg lidt om, hvordan systemet hænger sammen her i Danmark – hvordan er arbejdsmarkedet, hvordan man møder ind. I den anden lærte jeg rigtig meget sprog og også, hvordan børn trives. Da jeg kom, vidste jeg intet om Danmark og om de her ting. Det fik jeg rigtig meget input om. (Saniya, 24 år)

42-årige Rayyan fortæller, at han har været i en række forskellige praktikker, i både supermarked, børnehave og bageri. Ingen af dem har dog ført til beskæftigelse. Han er dog optimistisk i forhold til den private medievirksomhed, hvor han netop er startet:

Jeg har været her i en uge – det er den bedste praktik indtil nu. Jeg håber, det bliver til job. Jeg gør klar til møder og sætter hylder op og den slags. Jeg synes også, mit dansk bliver bedre. Og jeg har kørekort – så jeg kører nogle gange for dem. (Rayyan, 42 år)

Når flygtningene har begrænsede dansk kundskaber og ofte kun få relevante faglige kvalifikationer, var der ofte klare begrænsninger på, hvilke typer af opgaver, de kunne udføre. En leder fra en dagligvarebutik fortæller følgende om arbejdsopgaverne, som flygtninge får, når de kommer i praktik i hendes virksomhed:

De kommer mest for at lære varerne at kende. At det her er "ketchup" osv. Det er ikke bare noget, man kommer sovende ind til. Det er sjovt at se, hvordan man kan udvikle dem. Jeg kan se nogle andre steder, at de fx kun skal være i kassen, eller de kun skal sætte sodavand op. Men det gør man ikke her hos mig. Der skal man være med over det hele. (Dagligvarer)

Enkle opgaver kan for eksempel være at sætte varer på hylderne eller lægge ting i kasser på et lager. Som en virksomhedsrepræsentant fortæller, får flygtningene dermed ... "... jo en del ensidigt gentaget arbejde, når de pakker. Så over tid skulle de gerne lære at kunne flere forskellige ting" (Produktion II). Praktikkerne bliver dermed en balancegang imellem opgaver, der på den ene side er enkle nok til, at flygtningene kan bidrage, uden at det opleves som for belastende for virksomhederne, og samtidig opleves som meningsfulde og udviklende for praktikanterne.

En vigtig funktion ved praktikken er også muligheden for, at virksomheder kan se forskellige personer an og vurdere, om der er potentiale for en fastansættelse. Her fortæller flere virksomheder, at de oplever flygtningene som meget gode medarbejdere:

De er arbejdsomme og mødestabile. Jeg har stor respekt for dem. Jeg har et godt eksempel: Vi havde en fyr, som boede i X-by. Han skulle med bus og brugte 2 timer på at komme på arbejde. Så var han her i 8 timer og så bussen 2 timer hjem igen – og så gik han til dansk 3 dage om ugen. Hvis man bød en dansker det, så ville de nok melde sig syge en gang imellem. Og ham her har ikke haft en sygedag i over et år. Så der er INTET i forhold til effektiviteten, må man sige. Der har vi været heldige. (Vaskeri II)

Mellemlederen fra dette vaskeri fortæller, at de løbende tog flygtninge i praktik. Det hang sammen med, at de havde nogle arbejdsfunktioner, som var meget enkle, og det var her, man primært tog folk med anden etnisk baggrund end dansk ind. Som han forklarer:

Vi har den beskidte afdeling -- indsortering og vask. Her skal man adskille i farver og i størrelse, og det er ret let at finde ud af. Der tager oplæringen typisk en uge: Er det en t-shirt eller et viskestykke, og er den rød eller grøn? Der kan man næsten nøjes med bare at kunne pege med fingeren. Vurderer vi, at de har kompetencer til det, så kan vi rykke dem om på den rene side. Men der skal man kunne kommunikere bedre på dansk – modtage og forstå en ordre. Der er oplæringen måske 2 til 4 uger. Og så er nogle bare bedre til at fange det end andre. Vi har nogle, der kun har været her i 2 år, og som taler fantastisk dansk, og så kan man jo rykke dem hurtigt videre. (Vaskeri II)

Praktiktiden giver dermed også virksomhederne mulighed for at sortere folk fra, hvis de ikke opfylder nogle grundlæggende krav. Som en anden virksomhedsrepræsentant beskriver det: "Der er mange, der er røget ud, fordi de ikke haft nok forståelse for, at man møder og går på bestemte tidspunkter. Det kan så være med til, at de ikke kunne få en fast ansættelse" (Vaskeri I).

Nogle gange er de problemer, virksomhederne møder i forhold til en praktikant, noget, som det er muligt at løse. Det hører vi om fra en produktionsvirksomhed, der tog en flygtning i praktik i deres pakkeafdeling:

I starten blev de andre medarbejdere irriterede på ham, fordi han skyndte sig så meget. For der var nogle kommunikationsproblemer, og han nåede nogle gange at blive halvt færdig med en opgave, før man fik opfanget, at det ikke var gjort rigtigt. Det viste sig så, at han havde været i en tømmerhandel før, hvor han var blevet presset meget tidsmæssigt. Så det var livet for ham om at vise, at han bare kunne være så hurtig. Han er stadig hurtig i dag, men vi har fundet et bedre niveau. (Produktion II)

I dette tilfælde bruges praktikken blandt andet til at afklare, hvad et godt arbejdstempo er på den givne virksomhed – noget, som praktikanten efterfølgende er i stand til at arbejde ud fra. Samtidig viser eksemplet også den svage position, som flygtninge står i, når de kommer i praktik. Her vil mange gå meget langt for at stille arbejdsgiverne tilfredse – for eksempel ved at arbejde i et meget højt tempo, hvis det er det, som kræves. Fordi praktikanterne ved, at det er cheferne, der har magten til at give dem den eftertragtede plads i fast arbejde.

Den store ivrighed efter at få et job ses også, når en praktikant har så lang daglig transport, at der næppe bliver tid til andet i hverdagen end arbejde og sprogundervisning. Her må man huske på, at en sådan hverdag kun er mulig, hvis man enten ikke har mindre børn – eller hvis man har en partner, der tager sig af familien. Forskning viser, at migrantkvinder i en del tilfælde tager et meget stort ansvar for familien for at støtte op om deres mænds chancer på et nyt arbejdsmarked. Denne strategi kan dog samtidig udfordre disse kvinders beskæftigelsesmæssige muligheder på længere sigt og også være med til at forklare kønsforskelle i beskæftigelsesmønstret imellem mandlige og kvindelige flygtninge (Remennick, 2003).

7.4 Samarbejdet imellem kommuner og virksomheder

Det centrale fokus for kommunerne har været på den ene side at sikre et godt samarbejde med relevante virksomheder og på den anden side at skaffe flygtninge og familiesammenførte ud i virksomhedspraktikker og løntilskudsjob. I forlængelse heraf spurgte VIVE virksomhedsrepræsentanterne om, hvordan de oplevede samarbejdet med kommunerne. Her var det langt overvejende positive erfaringer. Som to af dem beskriver det:

Samarbejde med kommunen er bare super. Da vi startede op, var de flinke til lige at komme herud – og de kunne fortælle om nogle forskellige ordninger, der var, og tilskud osv. Der har de været virkeligt på. Og nu ringer de jævnligt – hvis de har en kandidat. (Trælast)

Samarbejdet er rigtig godt. De er gode til at kontakte mig, om jeg har plads. Og de er gode til at høre, hvad jeg siger. De kender mig efterhånden, så de finder nogle gode match til mig. Nogle gange har vi så en samtale herude, sammen med jobkonsulenten og borgeren, hvor vi snakker sammen om, hvad der vil være et godt match. Eller jeg skriver til [kontaktperson]. Så skriver jeg fx: "Hej – om en måned har jeg en ledig plads. Bare, hvis du har en borger, der kan passe". (Dagligvarer)

Hovedindtrykket fra virksomhedsrepræsentanterne var således, at de oplevede kommunerne som lydhøre, blandt andet på baggrund af, at disse via samarbejdet havde opbygget en forståelse for, hvilke former for borgere der kunne være gode match til den enkelte virksomhed. Virksomhedsrepræsentanterne satte også pris på, at de i de fleste tilfælde kun havde een kommunal medarbejder, som de samarbejdede med. Som en af dem forklarer:

Jeg har altid sagt, at jeg vil have en fast medarbejder – jeg vil ikke ind i sytten telefonsluser og stilles om. Det er jo en fælles opgave – og hvis vi skal løse den sammen, så skal de også hjælpe mig. Og det gør de også. Den kontaktperson, jeg har lige nu, svinger jeg rigtig godt med. Tilliden skal jo være der. Han er min indgang til kommunen. Det er jo ham, der sørger for, at når Ali, der står herude, ikke har penge til bussen og bliver bange for, at "nu trækker de mig i et eller andet – hvad nu?" – så skal jeg ikke bruge hele eftermiddagen på at finde ud af, hvad der foregår. Det gør [min kontaktperson]. Er der noget med lovgivningen? Noget papirarbejde? Noget praktisk? Alle de ting. (Produktion I)

Noget af samarbejdet er løbende kommunikation om, hvad virksomheden har af åbninger, og hvilke mulige praktikanter og lignende, som kommunen står med. I andre tilfælde kan det handle om at løse problemer, der opstår i et praktikforløb. Her kan en tilgang være, at virksomhedsrepræsentanten, borgeren, den kommunale medarbejder og en tolk holder et møde på virksomheden og forsøger at afklare, hvad udfordringen er, og at nå frem til en løsning.

Nogle virksomhedsrepræsentanter giver forventeligt nok også udtryk for kritik i forhold til det kommunale samarbejde. Nogle nævner, at udskiftning af kommunale medarbejdere har sat et veletableret samarbejde tilbage. Enkelte ønsker også et endnu større kommunalt engagement. Som en virksomhedsrepræsentant formulerer det, ville det ... "... være rart, hvis de fulgte lidt mere op på borgeren. Nogle gange virker det lidt, som at nu har kommunen fået placeret denne her borger. Og så kan man give slip de næste 3 måneder" (Dagligvarer).

En andet kritikpunkt handler om, hvorvidt der er et tilstrækkeligt godt match, når kommunen sender borgere ud i praktik. Her fortæller en virksomhedsrepræsentant følgende:

Nogle af dem vi har haft ude i de her korte praktikforløb, det har ikke fungeret så godt. De var egentlig ikke interesserede i at arbejde på et vaskeri, men de var bare blevet sendt ud i et eller andet – for det skulle de. Hvor jeg har snakket med dem, og de har sagt: "Jeg vil hellere ud og køre lastbil". Og så er de jo fejlplacerede. (Vaskeri II)

Det er ikke til at vide, hvad der ligger bag en historie som den ovenstående: Det kan have drejet sig om mangel på praktikpladsmuligheder i transportbranchen, om, at en flygtning ikke har haft de relevante kvalifikationer i forhold til for eksempel kørekort, eller om, at kommunen ikke har afklaret flygtningen godt nok. Uanset hvad der ligger bag, får denne virksomhedsrepræsentant imidlertid en oplevelse af en uengageret praktikant, der ikke er gavnlige at få ind på virksomheden. Denne erfaring peger på, at det til tider kan være vanskeligt at tilgodese behovene hos både kommune, flygtning og virksomhed, da disse ikke altid passer sammen.

Endelig fremhæver enkelte virksomhedsrepræsentanter, at de af og til oplever mangler i den støtte, som kommunen giver en borger. Det kan skabe problemer for både borger og virksomhed:

Man skal sørge for at få det praktiske på plads. Så som at man har betalt et rejsekort til personen, for de har ikke altid råd til bare at købe rejsekort. Og de bor måske ikke lige nede om hjørnet. For ellers kommer folk ikke til aftalt tid, og vi står ellers og er helt parat til at tage imod dem. Det har man ikke været særligt god til i X-kommune. Det er vist, fordi der er flere afdelinger, som skal arbejde sammen om det ene og det andet. Det er for eksempel jobcentret, der har direkte kontakt med borgeren, og så er der økonomi[afdelingen], der skal bevilge pengene. Det er for tungt at danse med – og så er det virksomheden, der bliver sorteper. Så får man at vide: "Jamen, han havde ikke mulighed for at tage toget i dag" – og han kunne ikke ringe til os, for han har ikke en mobiltelefon med taletidskort. Så man er nødt til at tage erfaringen med sig: Tale sammen og finde ud af, hvilke basale ting der skal være på plads: De skal have en mobiltelefon, så de kan ringe til arbejde. Der er noget der, man skal arbejde med og lave en tjekliste på. (Vaskeri I)

Denne virksomhedsrepræsentant peger på, at flygtningene tit har en meget presset økonomi. Dermed kan man ikke bare antage, at de kan nå frem til – og kommunikere med – deres praktikplads. Virksomheden mener, at det må være kommunens ansvar at sikre sig, at flygtningene har sådanne praktiske forhold på plads, så en praktik ikke kommer skævt igang. Denne medlemleder har også en formodning om, at organisatoriske forhold internt i en kommune kan være en hindring i den forbindelse. Oplevelser som ovenstående peger også på et bredere emne, der handler om de mange forskellige former for hjælp, som flygtninge kan have behov for i Danmark. Dette emne vender vi tilbage til senere i dette kapitel.

7.5 Flygtningenes fortællinger om deres sagsbehandlere

De flygtninge, VIVE interviewede, har både gode og mindre gode erfaringer med deres sagsbehandlere og med de aktiviteter, de deltager i. Overordnet set er de taknemmelige for at have fået asyl i Danmark og for at have fået en dagligdag med bolig, sprogundervisning, børn, der er kommet i skole osv. Samtidig må de leve med få penge, begrænsede netværk, sproglige udfordringer og med bekymringer for fremtiden. Sådanne udfordringer fremgår også af fx Institut for Menneskerettigheders (2018) rapport vedrørende familier på integrationsydelse. Alle interviewpersonerne var ledige, og en del udtrykker, at de er ganske frustrerede over at deltage i praktik efter praktik, som de ikke oplever bringer dem nogle vegne. En sådan frustration, og magtesløsheden i forhold til egne handlemuligheder her, beskrives også i fx Rytter og Ghandchi (submitted, 2019).

Et centralt emne handler om, hvilke praktikker, sagsbehandlerne sender de enkelte flygtninge ud i, og i hvilket omfang, de matcher flygtningenes egne ønsker. Her kunne sagsbehandlers støtte og flygtninges egne ønsker i nogle tilfælde føre til et godt resultat. Det fortæller Danna om, gjaldt tilfældet for hendes mand:

Min mand har lige fået arbejde – som taxachauffør. Han har fået meget hjælp fra sin sagsbehandler i kommunen. Han har hele tiden sagt, at han ville gerne være taxachauffør, og hun har hjulpet ham fra starten. Det er godt med flere penge, men det bedste ved, at han har fået arbejde, er i forhold til opholdstilladelsen. (Danna, 22 år)

Det er idag en forudsætning for at få varig opholdstilladelse i Danmark, at man har haft lønnet beskæftigelse i adskillige år (se www.nyidanmark.dk). Danna var forståeligt nok meget glad på sin mands vegne, og hun håbede, at hun også selv på et tidspunkt kunne komme videre fra sin afhængighed af kommunen.

Andre flygtninge havde mindre positive erfaringer med, hvor lydhøre sagsbehandlerne var over for dem. Det gjaldt fx Nasir, der fortæller følgende om sin første praktik:

Kommunen valgte et pizzeria til mig – jeg var der 3 dage om ugen og 2 dage på sprogskolen. Det blev ejet af irakere. Jeg stod i køkkenet, vaskede op og købte ind. Hvis det havde været et dansk-ejet sted, havde det været bedre, for jeg snakkede mest arabisk, da jeg var der. De havde ellers lovet, at de kun ville tale dansk med mig, men det gjorde de altså ikke. Jeg kontaktede min rådgiver og sagde, at der ikke blev snakket dansk, så om jeg kunne få noget andet? Men kommunen sagde til mig: "Nej, du skal blive der i 3 måneder" ... Jeg vil gerne ud et sted, hvor chefen er dansk, hvor jeg kan lære dansk. Jeg har været i Danmark i 2 år, og jeg er omgivet af arabere. (Nasir, 25 år)

Der kan være mange grunde til, at flygtninge oplevede sagsbehandlere som mere eller mindre støttende. Det er, alt andet lige, nemmere at hjælpe flygtninge, som dels har gode ressourcer, dels har *jobønsker*, som ligger på linje med, hvad kommunen ser af realistiske muligheder for dem på det danske arbejdsmarked. I den forbindelse spiller sagsbehandlernes egne vurderinger af forskellige flygtninges muligheder også en vigtig rolle. Her kan køn have betydning i forhold til, hvad en sagsbehandler mener, at hhv. en mandlig og en kvindelig flygtning kan bestride. Således fortæller en kvindelig flygtning, at hun oplever, at hendes sagsbehandler kun giver hende mulighed for at komme i praktik i "typiske kvindefag":

På det første møde med min jobkonsulent sagde hun: "Du kan komme i rengøring eller i køkken". Det vil jeg ikke. Mænd får flere muligheder – industri, chauffør, mange ting. Det bliver vi ikke tilbudt. (Kamilah, 31 år)

Danmark har ikke kun en høj kvindelig erhvervsfrekvens, men også et meget kønsopdelt arbejdsmarked, hvor nogle jobs i høj grad anses for at være hhv. "kvindefag" og "mandefag" (Larsen, Holt & Larsen, 2016). Den samme opdeling genfinder man ikke nødvendigvis i andre dele af verden – i Mellemøsten er der for eksempel mange mænd, som er sygeplejere (blandt andet fordi kvinder er meget mindre på arbejdsmarkedet, end de er i Danmark). Dermed er det ikke umuligt, at danske sagsbehandlere i nogle tilfælde er med til, at en stereotyp (dansk) kønsopdeling fastholdes via deres forventninger til – og i forlængelse heraf praktiktilbud til – hhv. mænd og kvinder.

Endelig kan flygtnings oplevelser af forskellige kommunale ansatte også handle om forhold som personlig kemi og graden af engagement hos medarbejderne. Her fortæller en ung flygtning for eksempel, at han har haft to forskellige mentorer i kommunen – og oplevet dem som meget forskellige:

Min første mentor var ikke god. Han sagde bare "ja, ja, okay" – men han lavede ikke noget. Men nu har jeg fået en anden – han er god. Han hjælper mig med alt. Hvis jeg har et problem, så kan jeg ringe til ham. Han kommer fra Palæstina, så jeg kan snakke arabisk med ham – og dansk. Hvis jeg får problemer nu, så ringer jeg til ham med det samme. (Zahir, 20 år)

Zahir var alene i Danmark, og kontakten til en kommunal mentor, han havde et sprogligt fællesskab med, var meget vigtig for ham. Her havde han opbygget en tillidsfuld relation, og havde dermed fået en at henvende sig til, ikke kun, når det gjaldt problemer i forbindelse med praktik og lignende, men også, når han havde det svært på andre områder i sit liv.

7.6 **Praktikken – og mestring af det danske sprog**

Den kommunale integrationsindsats har som omdrejningspunkt at få flygtninge hurtigt ud på danske arbejdspladser i form af fx praktikker. Selv når sådanne praktikker ikke fører til efterfølgende beskæftigelse, forventes en praktikperiode at forbedre flygtningsens dansksproglige kompetencer. Den første praktik, flygtninge deltager i, vil ofte være en "sprogpraktik" med 2 ugentlige dage på en arbejdsplads og de resterende 3 dage på sprogskole (jf. Figur 2.4 i kapitel 2). Derudover er der også praktikker på fuld tid af varierende længde. Som vi hører om i et tidligere eksempel, er det dog ikke altid, at det dansksproglige udbytte af disse praktikker er så stort. To kvinder fortæller for eksempel følgende fra deres erfaringer:

Da jeg havde født mit barn, kom jeg i praktik i en sportsbutik. Det var 3 dages sprog og 2 dages praktik. Der var kun to medarbejdere, så der var ikke så meget snak sammen, for den ene stod ved kassen, og den anden sad på kontoret. Men jeg har lært at tage imod varer, sortere og sætte priser på – den slags. (Leyla, 27 år)

Jeg var i en børnehave – men de kunne ikke forstå, hvad jeg sagde. Min sagsbehandler sagde, at det var typisk, at børn havde svært ved at forstå voksnes sprog. (Zara, 35 år)

Leyla har delvist "alenearbejde" i sportsbutikken. Dette hører vi i endnu højere grad om fra praktikker i dagligvarebutikker, hvor den primære aktivitet kan være at sætte varer på hylderne en hel dag. Og selv når der er andre at tale med – som børn i en børnehave – kan det være svært at kommunikere, netop fordi flygtningenes danske sprogkunderskaber er begrænsede. Samtidig kan det at forsøge at anvende, hvad man netop har lært på en sprogskole, være vigtigt i forhold til den videre sprogindlæring, fordi man arbejder med at aktivere nye færdigheder i social interaktion.

Selv på arbejdspladser, hvor man har voksne danske kolleger, som man går sammen med, oplever nogle flygtninge det sproglige udbytte som begrænset. Som Tariq fortæller fra en nyligt overstået praktik i et byggemarked:

Alt hvad jeg har lært af dansk, har jeg lært på sprogskolen. For her i Danmark kommer man ikke rigtig til at snakke med folk på sit arbejde. Man passer bare sit job. Selvfølgelig snakkede jeg lidt med kunder, der har spurgt om noget, da jeg var i praktik. Vi lærer også noget dansk af kollegerne, og vi kan forstå dem, når det handler om det, vi skal lave. Men det er sværere at forstå, når det handler om noget andet end arbejde. For så er der ord, jeg ikke kender. (Tariq, 32 år)

Tariq anså sprogskolen som meget vigtigt for sin danskindlæring – en oplevelse, som gik igen hos mange af interviewpersoner. Han pointerer også, at dansk ikke bare er dansk: Der hører forskellige ordforråd til forskellige kontekster – og det sprog, man lærer i én kontekst, kan være utilstrækkeligt i en anden. Det kan fx være stor forskel på det sprog, man skal kunne mestre for at udføre arbejdsopgaver, og det sprog, som medarbejderne bruger til small talk – og mestring af small talk har stor betydning for den sociale integration på arbejdspladsen (jf. Thuesen, 2017).

Endelig er det ofte en stor udfordring at gå fra at forstå, hvad folk siger til en – og så selv at kunne udtrykke sig: Som en mand fortæller: "Det kan godt være, at jeg forstår nogenlunde, hvad der bliver sagt. Men jeg skal også selv bygge en sætning og så udtale den. Og det er meget svært" (Yusef, 48 år). Sådanne vanskeligheder er dog forventelige skridt på vejen til øget sproglig kompetence og dermed også tegn på, at man faktisk bevæger sig i den rigtige retning imod en bedre mestring af det danske sprog.

Med kommunikationens store betydning på en arbejdsplads hører VIVE også om forskellige løsninger på, hvordan man klarer sig, når flygtninges danske ikke slår til. På nogle arbejdspladser benyttede man sig af, at man allerede har ansatte med forskellige sprogkompetencer. Sådanne medarbejdere kan dermed tolke, når det er nødvendigt. På andre arbejdspladser bruger man forskellige sprog-applikationer, der fx kan oversætte imellem arabisk og engelsk. De kan anvendes, når man har svært ved at forstå hinanden.

Når virksomhederne tager borgere ind i længere forløb, fx i løntilskudsjob, kan det øge kravene til den sproglige formåen. Hvordan det gør sig gældende, er igen afhængigt af konteksten, herunder typen af virksomheden. En mellemløber på en produktionsvirksomhed fortæller følgende fra deres erfaringer:

Men et er det sproglige – det er det svære. [To mænd, de har i løntilskudsjob] har bestået det, de skulle af danskundervisning, men det er ikke gjort med det. Vi er fx blevet miljøcertificeret, og vi er forpligtede til at fortælle vores medarbejdere om det – og det er bare svært at kommunikere til dem. Og så handler det også om, hvor meget tid jeg har til rådighed. Vi kunne sagtens bruge mere tid til at snakke dansk. (Produktion II)

Skal man støtte en borger i forhold til at lære bedre dansk, kan det kræve både tid og engagement fra folk, der allerede arbejder på arbejdspladsen. Og begge dele kan være svært at finde i en travl hverdag. Som en flygtning fortæller fra sine erfaringer på forskellige arbejdspladser:

I praktikken lærte jeg ikke så meget dansk. Man snakker ikke så meget. Når man prøver at snakke med folk, gider de ikke, fordi det går for langsomt. (Kamilah, 31 år)

Det kan være hårdt at være på en arbejdsplads, og hele tiden måtte sige, at man ikke forstår, hvad der bliver sagt til en. I forlængelse heraf forsøger nogle flygtninge at dække over deres uformåen ved at nikke ”ja” i en samtale, selvom de reelt ikke har forstået, hvad der bliver sagt. Som en virksomhedsrepræsentant forklarer:

Der er jo også nogle af medarbejderne, der bliver sure, når de står og forklarer noget, og [flygtningene] siger, de har forstået det, og så viser det sig, at det har de så ikke alligevel. Det giver selvfølgelig lidt gnidninger på arbejdspladsen. Men jeg ville nødtigt skulle lære deres sprog. (Produktion II)

En sidste pointe i forhold til sprog handler om, hvor hurtigt flygtninge sendes ud på virksomhederne. Her har man fra politisk hold haft et ønske om, at dette skulle ske hurtigt – målsætningen er nu inden for 4 uger. Modsat giver såvel flygtninge som virksomhedsrepræsentanter udtryk for, at denne tilgang kan skabe problemer, fordi nogle grundlæggende forhold ikke er kommet på plads. Som to virksomhedsrepræsentanter beskriver deres erfaringer:

(4 uger ...) er for hurtigt. Borgeren ved jo ikke engang, hvordan de skal tage bussen – og så bliver det en dårlig oplevelse. Vi har da haft en, hvor vi slet ikke kunne kommunikere sammen. De sidder bare og kigger, når de spiser – for vi KAN ikke tale sammen. (Dagligvarer)

Vi fik nogle familiesammenførte, der kom ud, nærmest lige efter de var landet. De kunne intet dansk. Og det er godt nok svært. Svært at forklare dem, hvad de skulle, og svært for dem at forstå, hvordan det hele hang sammen. De forstod knap nok, hvorfor de overhovedet skulle herud. (Vej og Park)

Her ses igen nogle af de modsatrettede hensyn, der kan afbalanceres på forskellig vis: Skal man lære noget dansk først på en sprogskole, før man kommer ud på en arbejdsplads, eller skal man ud på arbejdspladsen så hurtigt som muligt? Her var de fleste virksomhedsrepræsentanter enige om, at det kunne være svært at tage imod flygtninge, der stort set lige var ankommet til Danmark. Tilsvarende frygter nogle flygtninge – såvel i Danmark som i andre lande – at komme til at hænge fast i marginale positioner på arbejdsmarkedet. Her kan de, med deres begrænsede sprogkunderskaber, få adgang. Men på disse jobs er der begrænsede muligheder for at lære mere, og derved bliver man ude af stand til at bevæge sig videre til bedre ansættelser.

7.7 I praktik og løntilskud – fører det til et arbejde?

Flygtningene kan som nævnt komme ud på arbejdspladser i forskellige former for forløb. På nogle virksomheder handler det i høj grad om at se borgere an, fordi man håber på at kunne rekruttere til ordinær ansættelse. På andre virksomheder tager man primært folk ind for at give dem adgang til en arbejdsplads – men man forventer ikke at kunne ansætte dem ordinært, heller ikke selvom de gør det godt i praktikperioden.

En virksomhedsrepræsentant fra et vaskeri fortæller, at de primært tager folk ind i forskellige former for støttet beskæftigelse, fordi de ønsker at rekruttere. Som han forklarer:

Vi har nogle, som starter i 8 ugers praktikforløb og så, hvis de lige skal ses lidt mere an, så fortsætter de i 3 måneders løntilskud. Det kommer an på personen. Nogle fanger det meget hurtigt – så kan man gå direkte fra praktikforløbet og til fastansættelse. Vi havde 10 i praktik i 2017, og vi ansatte de 8. Og her i 2018 har vi 5 i praktik, hvor jeg ansatte de 3. Så det er over halvdelen, vi endte med at ansætte. (Vaskeri II)

Denne arbejdsplads har en del arbejdsfunktioner, der kan bestrides efter en meget kortvarig oplæring. Det er endvidere en virksomhed, der – især i en konjunktursituation med høj beskæftigelse – kan have rekrutteringsproblemer. Dermed havde de både behovet og muligheden for løbende at sluse flygtninge ind i varige jobs.

Andre virksomheder havde også ufaglærte jobfunktioner, men langt færre jobåbninger. En virksomhedsrepræsentant fra en dagligvarebutik fortæller således, at de løbende har praktikanter, men at det kun yderst sjældent ender med, at flygtninge kommer videre til en ordinær ansættelse. Som hun fortæller:

Vi har ikke ret mange lønkroner at gøre godt med. For en fuldtidsstilling til ordinær løn kan jeg jo få fire ungarbejdere i dagtimerne. Men nogle gange, når jeg slipper [en flygtning, der fx har været i praktik og løntilskud], er de blevet så dygtige, at jeg kan skaffe dem en deltidsstilling i en anden [butik i kæden]. Vi er jo en ny virksomhed, der åbner nye butikker rundt omkring. Og der kan de måske få et job. Eller de kan gå videre med en god reference og få et ordinært arbejde. Og så synes jeg jo, at jeg har gjort en god forskel. De kan jo kun få et job hos mig, hvis der er en af mine andre medarbejdere, som stopper. Sådan er det bare. (Dagligvarer)

Uanset de manglende beskæftigelseschancer i hendes virksomhed mener denne virksomhedsrepræsentant altså alligevel, at flygtninge kan have gavn af at have støttet beskæftigelse hos hende i en periode. Dette kan nemlig give dem erfaring og måske også både en god reference og kontakter til andre butikker i butikskæden.

Virksomhedsrepræsentanten understregede også, at godt nok bidrog en praktikant med gratis arbejdskraft, men omvendt skulle man i virksomheden bruge tid og energi til at sætte praktikanter ind i arbejdsopgaverne, sikre inddragelse og samtale i hverdagen og så videre. Denne virksomhedsrepræsentant var bevidst om, at nogle kunne se deres brug af praktikanter som en "praktikmølle", hvor man udnytter folk ved hele tiden at erstatte gratis arbejdskraft med nye, gratis hænder. Det talte virksomhedsrepræsentanten imod ved at distancere sig fra dagligvarebutikker, der – modsat i hendes butik – ikke "gav noget igen" for det arbejde, praktikanterne lægger. Som hun forklarer:

Jeg har den holdning, at jeg ikke vil have etiketten, at "jeg udnytter". Så butikken skal kunne køre uden praktikanter. Og vi har heller ikke nogen tunge varer. Det er bare en god virksomhed at være i. I [navngivne dagligvarekæder], der vil de jo vældig gerne have praktikanter ind – for de ser dem jo bare som gratis arbejdskraft. Og der er min indstilling jo lidt anderledes. (Dagligvarer)

Set fra praktikanternes side kan forskellene imellem denne og andre dagligvarebutikker dog muligvis være svær at se. På bundlinjen kan oplevelsen være, at man kommer ind og arbejder gratis i en periode – og så ryger man ud igen og "tilbage til kommunen", som en formulerer det.

Oplever man noget sådant igen og igen, kan man forståeligt nok blive meget frustreret. Det fremgår fx af et nyligt studie af unge flygtninge fra Afghanistan (Rytter & Ghandchi, under udgivelse). Denne frustration gav mange af de interviewede flygtninge udtryk for. Som to af dem formulerer det:

Når man først er kommet i praktik, så synes alle, man er supergod. Men når det nærmer sig afslutningen, så begynder de at tøve, og så siger de: "Vi har ikke lige noget arbejde til dig lige nu ... men vi skal nok ringe til dig". Det er et stort problem. (Jamal, 41 år)

Når du bliver sendt i praktik, er det meningen, at du skal lære at kommunikere på dansk. Men det kommer du ikke til. Du arbejder hele tiden – som en slave. Og der er ikke nogen, som vil snakke med dig og lære dig noget. Og når din praktik slutter, så siger de, at du ikke taler godt nok dansk, "så vi kan ikke bruge dig". (Noor, 27 år)

Noor er meget frustreret over en oplevelse af, at hendes mangelfulde danske spænder ben for hendes muligheder for at komme ind på arbejdspladser, hvor hun vil have reel mulighed for at forbedre sig sprogligt. Etniske minoritetskvinders udfordringer med at komme op over en højt sat "sproglig barre" på det danske arbejdsmarked er også beskrevet andetsteds (se fx Liver-sage, 2009). Samtidig oplever Jamal og Noor, at de ikke har andre muligheder end at gøre, som de får besked på, uanset at de i stigende grad oplever deres skiftende praktikker som meningsløse. Denne frustration og manglende medbestemmelse kan pege på, at de kommunale indsats kan have begrænset rækkevidde i forhold til personer med forskellige former for vanskeligheder med at finde indpas på arbejdsmarkedet.

7.8 Når det lykkes at komme i arbejde

For også at få viden om flygtninges vej i arbejde, spurgte vi ind til, hvordan personer, der havde haft (kortvarigt) ordinært arbejde i Danmark, havde fået disse stillinger. Og vi spurgte ind til deres viden om andre flygtninge, der var lykkedes med at komme i job. Her kunne flere fortælle om ægtefæller eller venner, som havde bevæget sig fra praktikker og løntilskudsjob og ind i en ordinær ansættelse. I nogle tilfælde var det kommunen, der havde vist vejen ind på en virksomhed, mens andre var kommet ind på anden vis. Yusef, der havde arbejdet som håndværker inden sin flugt til Danmark, fortæller for eksempel, at han kom i arbejde på følgende måde:

Det var tilfældigt: Jeg mødte en ven, der kendte en, der havde brug for en medhjælper. Og så kontaktede jeg stedet. Det var som varmemester på et bosted for handicappede – først var jeg 6 måneder i løntilskud, og så kom jeg i ordinært arbejde. Jeg var handy- mand og ordnede forskellige håndværkeropgaver. Det var ikke svært arbejde, så jeg kunne godt finde ud af det – og ellers kunne jeg lære det hurtigt. Jeg vidste for eksempel ikke, hvordan man lægger fliser, så det har jeg lært. (Yusef, 48 år)

Efter ca. et år lukkede Yusefs arbejdsplads dog, og han var dermed atter jobsøgende og omfattet af den kommunale integrationsindsats.

På nogle arbejdspladser er en forudsætning for fastansættelse, at flygtninge tilegner sig nogle bestemte færdigheder eller certifikater. Her kan det igen komme til at handle om, hvorvidt man har tilstrækkelige danskundskaber. Som en mellemlider fra en transportvirksomhed fortæller, havde de aktuelt ...

... nogle fyre, der skal have lastbilkørekort. De har lige været til sprogscreening. Og læreren siger, at han tror på, at de kan klare det. Men nu får vi se, hvordan det går. (Transport)

I nogle tilfælde vælger man at hjælpe flygtninge med at tilegne sig nødvendige faglige kompetencer på deres modersmål. Det er dog noget, der kan kræve planlægning og samarbejde imellem forskellige aktører. Det er også et område, hvor man kan komme op imod nogle af de mange regler, der er gældende på området. Som en virksomhed forklarer:

Vi har to, vi gerne vil have på truck-kursus. Og vi missede, at der blev holdt et i X-by – for 10, der også var fra Eritrea – med tolk på. Så er der et andet sted – de har kurset [med tolk], men der må man ikke være i fast arbejde. Så nu prøver vi at sende den ene af dem på et dansksproget truck-kursus – det er han frisk på, og så må vi se, hvordan det fungerer. Men det går ikke for ham den anden. Her synes jeg lidt, der mangler noget: Jeg kan ikke sidde og ringe rundt til alle mulige byer og finde ud af, hvor mange fra Eritrea der kunne bruge et truck-kursus. Her samarbejder kommunerne ikke rigtig godt nok, så vidt jeg mærker det. (Produktion II)

Som det fremgår, kan der være forskellige former for udfordringer, når flygtninge skal opkvalificeres. Her kan virksomheder stå med et valg imellem enten at yde en måske besværlig indsats, som de ikke er sikre på vil føre til et godt slutresultat. Eller at bakke ud, hvorved flygtningen går glip af nogle vigtige muligheder. I sådanne situationer vælger nogle virksomhedsrepræsentanter at gå ind og gøre en særlig indsats. Det hører VIVE om fra en stor transportvirksomhed, der har filialer flere steder i Danmark.

En af de flygtninge, vi havde taget ind her i Jylland, han hang lidt med hovedet. Det var, fordi hele hans familie var på Sjælland. Det viste sig så, at han var tidligere mekaniker fra sit hjemland – og så skulle han jo bare over på vores værksted på Sjælland. Der hjalp jobkonsulenten, og vi fik så kontakt til [sjællandsk] Kommune. Men hvor var det dog svært bare at få ham over. Til sidst tog jeg bare en bil og kørte ham over og fik ham indkvarteret på hotel i 2 dage. Og så sagde jeg til [den sjællandske kommune]: "Nu må I finde ud af det. Ellers tager jeg ham med hjem igen". Og det var lige det, der skulle til [og flygtningen blev overflyttet fra én kommune til en anden]. (Transport)

Med flygtningenes 3-årige boligplacering kan det være vanskeligt at flytte imellem forskellige kommuner, uanset at beskæftigelse et andet sted i Danmark kan give mulighed herfor. I ovennævnte tilfælde skulle der en ganske stor indsats fra en virksomhedsrepræsentant til, før det lykkedes. Medarbejdere, der flyttede fra Jylland til Sjælland, er nu i gang med et IGU-forløb – et virkemiddel, vi beskriver i næste afsnit.

7.9 IGU – integrationsgrunduddannelsen

Et virkemiddel, som bringer nogle flygtninge i ordinær beskæftigelse, er integrationsgrunduddannelsen – IGU. Dette er en 2-årig ansættelse til en relativt lav løn. I perioden har IGU-eleven endvidere 20 ugers skoleundervisning. Forløbet op til en IGU-ansættelse kan være forskellige former for praktikker.

Flere af de interviewede virksomhedsrepræsentanter har gode erfaringer med at ansætte IGU-elever. Det kan fx dreje sig om virksomheder, der har rekrutteringsproblemer, og som forventer,

at de via IGU-forløbene kan få opkvalificeret medarbejdere til efterfølgende at kunne fastansættes. Som en leder fra et vaskeri fortæller:

Vi har tre personer i IGU lige nu. De to af dem er færdige om lidt, og så bliver de fuldtidsansatte. Og jeg er allerede i dialog med X-kommune om at få to nye – så vi har løbende to-tre IGU'ere. Jeg synes, det er en fantastisk uddannelse. Det er fint at få dem ind de her 2 år, og de får noget uddannelse. Tiden gør forskellen. Nogle gange kan det godt være en forhastet proces med de her 8 ugers praktikforløb. I IGU-forløbet har du mere tid og kan finde ud af, om der er et match. (Vaskeri II)

Et vigtigt element i IGU-forløbene er, at borgerne igennem den 2-årige periode tilegner sig forskellige faglige færdigheder, der er en forudsætning for at blive fastansat. Herom fortæller en mellemlider fra en transportvirksomhed følgende:

Lige nu har vi fire IGU'er, som gerne vil have kørekort til lastbil. Det får de så her i vintermånederne. Jeg har lovet dem, at de får et anhængerkort, når de er færdige med IGU'en. Og så kan vi godt ansætte dem bagefter – det er det, som er udgangspunktet. Vi ved jo ikke, hvordan det ser ud om et år – men det regner vi med. (Transport)

I ovennævnte virksomhed har man altså en klar forventning om, at alle fire IGU-elever efterfølgende vil få arbejde. Ved overgangen til ordinær beskæftigelse vil flygtningene opleve et stort lønhop, fordi IGU-lønnen ligger på 59 kr i timen, altså langt under de overenskomstmæssige tariffer. Denne lave løn kunne gøre, at nogle IGU-forløb blev afbrudt før tid. Noget sådan fortæller en 20-årig mand om:

Det var min sagsbehandler, der fik idéen med IGU. Jeg tænkte først, at det var godt, men det var det ikke alligevel, for jeg har brug for penge. Jeg kom ud på [produktionsvirksomhed], og de betaler ikke så meget – 59 kroner i timen. Og jeg skal betale husleje, og jeg vil også gerne sende penge til min familie i Syrien. Der har jeg min far og min mor og fire brødre. Så IGU er ikke godt for mig, for jeg vil gerne have en ordentlig løn. (Zahir, 20 år)

Inden sit IGU-forløb havde Zahir haft ordinær ansættelse i en restaurant i et halvt år og havde dermed prøvet at få udbetalt en normal, ufraglært løn. På interviewtidspunktet gik han på sprogskole, men var aktivt jobsøgende, og håbede på at få arbejde på et stort hotel.

Også nogle af virksomhedsrepræsentanterne fortæller, at der kan være udfordringer forbundet med den lave IGU-løn, fordi den kan få nogle borgere til at forlade ordningen. En virksomhedsrepræsentant fra transportbranchen fortæller for eksempel følgende:

Vi fik et hold [med IGU'ere] op at stå, og det gik godt, syntes jeg, og de gutter der fik truck-certificering i X-by. Og så kom de tilbage og skulle i gang på vores lager i Y-by. Men der var en fører-han blandt de flygtninge der, og han fik fire af de andre med, og "vi betalte for lidt i løn", og der var 117 ting i vejen. Og jeg sagde "stop, stop, vi overholder overenskomsten". Ja, men de kunne gå ud i byen og få så og så mange penge. Det var der ikke noget at gøre ved. Og så smuttede de. (Transport)

IGU-ordningen er lavet for at opkvalificere flygtninge igennem et 2-årigt forløb og ad den vej gøre dem konkurrencedygtige i forhold til et arbejdsmarked, de ellers kan have svært ved at få adgang til. Med en lav løn har ordningen naturligvis svært ved at konkurrere med ordinær,

ufaglært beskæftigelse, som de ovennævnte fem flygtninge lod til at have mulighed for at få. Samtidig kan eksemplet indikere, at ikke alle flygtninge er blevet tilstrækkeligt informeret om de ordninger, som de starter i, da den lave løn ikke burde være en overraskelse for flygtninge, der går ind i et IGU-forløb.

7.10 Nye medarbejdere – og behov for støtte

Når flygtninge bliver sluset ind i virksomheder, er der forskellige udfordringer, de kan have behov for hjælp til. Det kan dreje sig om selve arbejdet, om det sociale, eller om forskellige forhold uden for arbejdspladserne. Her ydede virksomhederne støtte på forskellig vis. Det kan fx dreje sig om at udpege en mentor for flygtninge, der kommer i løntilskuds- eller IGU-stillinger. En mentor er en medarbejder, der har et særligt ansvar for at hjælpe den nye medarbejder. Som en virksomhedsrepræsentant forklarer om ordningen:

Vi binder jo altid en mentor på dem. Og det er alt fra at lære, at når vi møder kl. halv 7, så er det dér, og ikke kl. 7. Og at man spørger oppe i kantinen: "Må jeg sidde her?". Nogle gange er det også for at håndtere ting i hjemmet. Der opstår jo ting, man ikke har prøvet her i Danmark: Hvad gør jeg, når børnene er syge? Hvad gør jeg, hvis det sner – hvordan kommer jeg så på arbejde? Alt det, vores forældre har lært os, den gang vi voksede op. Det skal de lære – og det er det, vi bruger mentoren til. (Produktion I)

Som det fremgår, kan mentorerne komme til at beskæftige sig med en bred vifte af behov. Dermed får kommunikationen imellem mentor og ansat stor betydning. Her kan virksomheder, der har mange etniske minoriteter blandt medarbejderne, vælge at udpege en mentor, som deler sprog med den nye medarbejder. Andre virksomheder, derimod, udpeger som hovedregel majoritetsdanskere som mentorer for at forebygge, at medarbejdere med samme etniske baggrund kommer til at gå for meget med hinanden.

Et vigtig opgave for mentorerne (eller eventuelt andre medarbejdere i virksomheden) kan være at hjælpe nye medarbejdere med at forstå og besvare forskellige dokumenter og beskeder, de modtager i deres e-boks. Både fordi det kan være udfordrende for en flygtning at håndtere og forstå denne form for kontakt med det offentlige, og fordi det kan få store konsekvenser for den enkelte, hvis de begår fejl her. Som to virksomhedsrepræsentanter beskriver det:

Jeg hjælper også [medarbejder] med pension og skat. Det er ikke nemt. Det har også gjort, at vi bare er nået til den konklusion, at vi ikke kan tage flere integrationsborgere ind nu. Der er ekstraopgaver med det, og vi er en lille virksomhed, så det har vi ikke ressourcer til. Det fornemmer vi også hos medarbejderne. (Produktion II)

Det er vigtigt, at man har én medarbejder, som hjælper lidt. Så får [medarbejder med flygtningebaggrund] en mail i e-boks, og så er det godt, at der er en, der har taget ham under sin vinge. Så følges de ad hjem privat, og så ordner de sådan noget. For der kommer sådan nogle ting – fra børnehaver og hvad ved jeg, og så er det godt, at der er styr på det. (Trælast)

Behovet for hjælp varierer, afhængig af flygtningenes kompetencer, eksterne netværk (hvor de kan have alternative støttemuligheder) og de udfordringer, de står med. Her fortæller en virksomhedsrepræsentant fx om at stå med en medarbejder, som har problemer med behandlingskrævende dårlige tænder, han dårligt har råd til at få repareret – en situation, der ender

med at kræve en ganske stor støtte fra arbejdspladsens side. En anden virksomheds-repræsentant fortæller følgende: "Vi har en, hvor konen var kidnappet i Syrien – og han så sine to børn blive slået ihjel foran sig. Der kan der komme nogle følgevirkninger, hvor de kan have svært ved at passe deres arbejde" (Vaskeri II). Også nogle af de interviewede flygtninge fortæller, at de har svært ved at finde fodfæste på det danske arbejdsmarked, fordi de trækkes med fysiske og psykiske udfordringer af forskellig slags.

7.11 Når man ikke lykkes med at finde job

De interviewede flygtninge var som tidligere nævnt alle arbejdsløse. Enkelte havde haft ordinært ufaglært arbejde på enten deltid eller fuld tid, men havde mistet det igen. Sådanne forløb pointerer den udsatte position, som ufaglærte (i dette tilfælde med flygtningebaggrund) kan komme til at befinde sig i på et dansk arbejdsmarked, der generelt har ganske høje kvalifikations-krav (Rytter, 2018). De fleste af interviewpersonerne havde ikke haft ordinært arbejde. De var dels gået fra den ene praktik til den anden, dels havde de ofte søgt mange forskellige jobs – uden at de af den grund så ud til komme nærmere fast arbejde. Som flere af dem beskriver det:

Jeg var i praktik i [vaskeri] i en hel måned. Men det blev ikke til arbejde, selvom jeg ikke lavede nogen fejl. De sagde, at jeg ikke var integreret nok med de andre – og så skulle de også flytte en afdeling et andet sted hen. (Rayyan, 42 år)

Jeg søger selv jobs. Jeg tror, jeg har været i alle butikkerne her i X-by. Men de afslår. De siger: "Har du beviser eller erfaring?". Men jeg er ny på arbejdsmarkedet. (Mehsa, 21 år)

Jeg får at vide, at jeg skal lære dansk og have noget praktisk erfaring, før jeg kan få job. Jeg sender CV, og jeg opsøger steder – 300 steder tror jeg, jeg har været. Men altid: "Nej tak". Jeg kender folk, som er kommet i job. Men de kan indtil videre ikke hjælpe. (Jamal, 41 år)

Hvis man ikke oplever at lykkes med sin – i nogle tilfælde meget aktive – jobsøgning, kan det være svært at holde modet og energien oppe. En sådan desillusion kan samtidig føre til, at man holder op med at tro på, at man har en reel chance for at få arbejde. I forlængelse heraf kan man miste sit engagement i forhold til at søge arbejde, hvilket kan låse en yderligere fast i ledighed (Jagd, 2007).

Samtidig er det også en realitet, at kravene på det danske arbejdsmarked er ganske høje. Flere af de flygtninge, som VIVE interviewede til denne undersøgelse, var ikke helt unge, talte meget begrænset dansk og/eller måtte trækkes med helbredsproblemer hos dem selv eller hos familiemedlemmer, som var afhængige af deres støtte. Uanset de politiske ambitioner om, at flygtninge skal komme i arbejde, var det vanskeligt at se, på hvilke arbejdspladser, flygtninge som disse kunne finde en plads. På linje med andre personer på overførselsindkomst kan flygtningene dermed meget vel have et stort ønske om at frigøre sig fra deres afhængighed af offentlige ydelser, men have svært ved at se, hvordan de skal lykkes hermed (Andersen, 2019).

Ud over ofte at have udfordringer med såvel en dårlig økonomi, som med, at man ikke var i gang med at opfylde beskæftigelseskravet til at opnå varig opholdstilladelse, kunne ledigheden også opleves som umyndiggørende. Som en kvinde beskriver det:

Hvis der kommer en besked i min e-boks, så kan jeg ikke diskutere det. Så skal jeg bare rette mig efter det. Der er fx en lov om en 225 timers regel. Hvis jeg ikke opfylder den, trækker de mig i min kontanthjælp. Men der er ikke noget arbejde at finde. Der er kun praktikker – jeg har snakket med min rådgiver om det. Jeg vil meget gerne arbejde de 225 timer. Vi har meget få penge. (Amara, 28 år)

Amara havde en mand, der også var på offentlig forsørgelse, og hun skulle derfor arbejde i mindst 225 timer – ellers ville hun få nedsat den ydelse, hun modtog fra det offentlige. Uanset hendes forsøg på at opfylde timekravet var hun dog langt fra i mål, hvilket frustrerede hende meget. I forlængelse heraf kan nævnes, at Institut for Menneskerettigheder påpeger, at især børnefamilier på integrationsydelse, hvor de voksne ikke formår at komme i arbejde, er meget dårligt stillet økonomisk (Institut for Menneskerettigheder, 2018). Samtidig tyder forskning på, at stress efter ankomsten til et nyt land, i kombination med traumatiske oplevelser inden ankomsten, tilsammen kan øge sandsynligheden for at forblive arbejdsløs (Wright et al., 2016).

Dette økonomiske pres for at finde arbejde var nok med til at motivere nogle af de interviewede flygtninge til fx at tage praktikker langt fra deres bopæl, søge natarbejde osv.: De håbede, at de ad den vej ville være i stand til at få et arbejde. Dermed var det ekstra frustrerende, når de igen og igen oplevede, at deres engagement ikke førte noget med sig. Som en mand udtrykte det: "Jeg vil bare gerne have et job, ligegyldig hvor lang transporten er – jeg vil bare have et job" (Tariq, 32 år).

7.12 Uddannelse og selvstændig – som alternativer til ufaglært lønarbejde

Et alternativ til ufaglært arbejde er at opkvalificere sig via uddannelse. Det var også noget, som nogle af interviewpersonerne overvejede. I nogle tilfælde drejede det sig om personer, der havde uddannelser med sig fra deres oprindelsesland. En sådan baggrund kan dels bedre mulighederne for at klare sig i en ordinær dansk uddannelse og kan også motivere folk til at gå uddannelsesvejen (Liversage & Jakobsen, 2010). I andre tilfælde virkede ønsket om uddannelse mere som noget, man ville komme til, når man nu ikke var i stand til at få arbejde. Her havde flere de samme forventninger til fremtiden som 41-årige Jamal, der sagde følgende: "Jeg vil gerne finde et arbejde, men jeg kan ikke finde det – det bliver sværere og sværere. Så efter sprogskolen bliver det nok VUC. Jeg får at vide, at jeg skal lære mere dansk".

Jamals ønske om uddannelse bundede dermed primært i mangel af bedre muligheder, frem for en bestemt uddannelsesambition. Modsat havde andre interviewpersoner bestemte uddannelsesønsker. Det var dog også noget, som de vidste kunne tage lang tid og muligvis blive ganske udfordrende. Som Layla fortæller om sine overvejelser:

[Min sagsbehandler og jeg] diskuterede mulighederne, og hun spurgte, hvad jeg har lyst til at lave. Og jeg sagde, at jeg synes, det er svært at få et job i Danmark, hvis man ikke har en uddannelse. Så jeg tænker på at have sprogundervisning og så læse videre bagefter. Efter sprogskolen skal jeg på VUC og læse 9. og 10. klasse. Og så vil jeg gerne lære noget om børne-fysioterapi. Hvis jeg bliver optaget, vil det tage 4 år. Hvis ikke, vil jeg gerne være butiksassistent. Men det er lidt svært for mig, for jeg skal have en eksamen i både engelsk og dansk. Og jeg kan kun lidt engelsk. Min sagsbehandler er støttende i forhold til det, jeg overvejer. (Layla, 27 år)

Også andre interviewpersoner fortæller, at de gerne vil uddanne sig i Danmark. Det gælder fx Danna, der fortæller følgende:

Jeg snakkede med min rådgiver om, at jeg gerne vil være færdig på sprogskole og så læse 9. klasse. Jeg vil gerne være sygeplejerske. Jeg ved godt, det tager 4 år. Jeg ved, at man også skal have en HF. (Danna, 22 år)

I interviewet spørger VIVE, om Danna har overvejet muligheden for at blive social- og sundhedshjælper i stedet for sygeplejerske. Det er en kortere uddannelse, der ikke kræver et lige så højt dansk-sprogligt niveau, og hvor man ikke behøver at tage en HF-eksamen. Desuden åbner en afsluttet SOSU-uddannelse op for, at man senere kan videreuddanne sig til sygeplejerske. Endelig giver en SOSU-hjælper uddannelse gode beskæftigelsesmuligheder. Danna svarer hertil, at hun aldrig har hørt om muligheden for at blive SOSU-hjælper. Dette kan tolkes som, at hun ikke er blevet vejledt specielt godt i forhold til sine uddannelsesmæssige muligheder i Danmark.

Endelig er der flere interviewpersoner, der fortæller, at de meget gerne vil starte selvstændig virksomhed. Amara, hvis mand heller ikke har fundet arbejde, fortæller følgende:

Min mand vil gerne åbne sit eget spisested. Men det er svært nu i forhold til økonomien. Han har spurgt kommunen om hjælp, men det er ikke muligt. Kommunen siger, at hvis man bliver selvstændig, så slutter man hos kommunen – så får man ikke hjælp mere. (Amara, 28 år)

Ønsket om at blive sin egen chef kan i nogle tilfælde udspringe af de vanskeligheder, man kan møde i forhold til at finde lønarbejde (Andersson & Wadensjö, 2004), og dette er langt fra altid det bedste udgangspunkt for at starte egen virksomhed. Ønsket om støtte til at starte egen virksomhed er også noget, som udtrykkes af de afghanske flygtninge, som er interviewet i Rytter og Ghandchi (under udgivelse, 2019).

7.13 Opsummering

Dette kapitels kvalitative empiri fra borgere og virksomhedsrepræsentanter giver et indblik i erfaringerne med de kommunale indsatser for at hjælpe flygtninge i beskæftigelse. Erfaringerne hermed var forskellige. Virksomhedsrepræsentanterne fortalte i vid udstrækning om oplevelser af kommunerne som lydhøre og engagerede – og som nogle, der ofte var i stand til at finde integrationsborgere, der havde potentiale i forhold til den enkelte virksomhed. Fra de interviewede borgeres perspektiv var erfaringerne mere blandede. Da VIVE kun interviewede borgere, der stadig var under integrationsindsatsen – og dermed alle var ledige – kunne mange fortælle om frustrationer over, at de trods gentagne praktikker, og hvad de selv oplevede som store anstrengelser, ikke var kommet i arbejde.

Når borgerne og virksomhedsrepræsentanterne fortæller om deres erfaringer, handlede det endvidere først og fremmest om den generelle kommunale integrationsindsats, og ikke om en særlig IMMI-indsats. Dette bunder i, at IMMI-indsatsen primært omhandler kommunernes organisering af deres arbejde, frem for fx om brug af særlige virkemidler. Interviewpersonerne forholdt sig dermed primært til deres erfaringer med indsatser som sprogpraktik, ordinær praktik, løntilskudsjob og IGU-forløb. De udfordringer, som nogle gav udtryk for at have mødt, er dermed også generelle for den nuværende indsats i Danmark, frem for udfordringer, der specifikt kan relateres til IMMI-indsatsen.

Den primære udfordring hele vejen rundt er i høj grad, hvordan man skal forholde sig til borgere, som har svært ved at finde indpas i en virksomhed. Disse vanskeligheder kan udspringe af fx vanskeligheder ved at tilegne sig dansk på et tilstrækkeligt niveau, udfordringer ved at forstå arbejdskulturen (og være "en god ansat"), helbredsproblemer og andet (Rytter, 2018). Virksomhederne oplever, at de i mødet med sådanne borgere dels kan komme til at bruge ganske store ressourcer på at have dem i virksomheden, dels til tider må afbryde forløb før tid og dels ikke ønsker at ansætte sådanne personer, efter at en praktik er slut.

De borgere, der således – af forskellige årsager – har svært ved at finde indpas på arbejdsmarkedet, oplever nederlag på nederlag, når de mislykkes med at krydse grænsen til det ordinære arbejdsmarked. I forlængelse heraf udfordres deres livssituation af såvel en dårlig økonomi, som af bekymringer for fremtiden. Interviewene indikerer også, at det ikke er manglende vilje til at tage et arbejde, der er den primære hindring. I stedet er det de høje danske krav til både formelle og uformelle kvalifikationer, som flygtningene – qua deres baggrund – ikke synes at blive i stand til at matche. Deres oplevelser med den kommunale indsats (også i IMMI-kommunerne) bliver primært, at de får "mere af det samme" – uden at de dermed oplever at komme nærmere målet. En yderligere overvejelse i den forbindelse er, at der p.t. er en positiv konjunktursituation. Dette har stor betydning for flygtninges muligheder for at få arbejde. Nogle studier påpeger, at en klar "workfare" strategi som den danske potentielt kan efterlade flygtninge i en sårbar position, når konjunkturerne vender (Benson & Pannagio, 2019; Rytter, 2018).

Uanset sådanne generelle udfordringer ved den førte politik indikerer dette kapitels interview, at meget var lykkedes godt i de undersøgte kommuners integrationsindsats. Her var det tydeligt, at vejen fra ankomst til virksomhed havde fungeret godt, og at trinnene fra fx sprogskole over praktik og løntilskud både havde sikret virksomheder nye medarbejdere og gjort flygtninge selvforsørgende.

Litteratur

- Abadie, A. & J. Gardeazabal (2003): "The economic costs of conflict: A case study of the basque country". *American Economic Review*, 93(-), 113-132.
- Abadie, A. & G.W. Imbens (2006): "Large sample properties of matching estimators for average treatment effects". *Econometrica*, 74(1), 235-267.
- Abadie, A. & J. L'Hour (2016): "A penalized synthetic control estimator for disaggregated data".
- Abadie, A., A. Diamond & J. Hainmueller (2010): "Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program". *Journal of the American Statistical Association*, 105(490), 493-505.
- Abadie, A., A. Diamond & J. Hainmueller (2015): "Comparative politics and the synthetic control method". *American Journal of Political Science*, 495-510.
- Andersen, D. (2019): "Stuck! Welfare state dependency as lived experience". *European Societies*, published online:
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2019.1616796?scroll=top&need-Access=true>
- Andersson, P. & E. Wadensjö (2004): *Self-Employed Immigrants in Denmark and Sweden: A Way to Economic Self-Reliance? IZA Discussion Papers, No. 1130*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Arendt, J.N. (2019): "Employment Effects of a Job-First Policy for Refugees". *Study Paper*, 139, The ROCKWOOL Foundation Research Unit.
- Arendt, J.N., I. Bolvig, C. Kolodziejczyk & J.S. Petersen (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.N., H.L. Andersen & M. Saaby (2016): *Measuring employability trajectories among social welfare recipients*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Arendt, J.N., A. Kiil & G.P. Rotger (2013): *Effekten af løntilskud på kommunale arbejdspladser*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Aldashev, A., J. Gernandt & S. Thomsen (2009): "Language Usage, Participation, Employment and Earnings: Evidence for Foreigners in West Germany with Multiple Sources of Selection". *Labour Economics*, 16, 330-341.
- Arkhangelsky, D., S. Athey, D.A. Hirshberg, G.W. Imbens & S. Wager (2019): *Synthetic difference in differences* (No. w25532). National Bureau of Economic Research.

- Benson, O.G. & A.T. Panaggio (2019): "“Work Is Worship” in Refugee Policy: Diminution, De-individualization, and Valuation in Policy Implementation". *Social Service Review*, 93 (1), 26-54.
- Bertrand, M., E. Duflo & S. Mullainathan (2004): "How much should we trust differences-in-differences estimates?". *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 249-275.
- Card, D. (1990): "Strikes and wages: a test of an asymmetric information model". *The Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 625-659.
- Creed, P.A., D.T. Bloxsome & K. Johnston (2001): "Self-Esteem and Self-Efficacy Outcomes for Unemployed Individuals Attending Occupational Skills Training Programs". *Community, Work & Family*, 4, 285-303.
- Currie, J. & B.C. Madrian (1999): "Health, Health Insurance and the Labor Market". I: Ashenfelter, O. & D. Card (Ed.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C. Amsterdam: North-Holland, s. 3309-3416.
- Danmarks Statistik (2016): "Indvandreres og efterkommeres tilknytning til arbejdsmarkedet november 2014". *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 178.
- Dustmann, C. & F. Fabbri (2003): "Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK". *The Economic Journal*, 113, 695-717.
- Ekspertgruppen (2015): *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Graversen, B.K. (2011): *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:11.
- Heinesen, E., L. Husted & M. Rosholm (2013): "The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark". *IZA J. Migr.* 2, 1-22.
- Holm, A.E., B. O'Rourke & M. Danson (2019). "“Employers could use us, but they don't”: Voices from blue-collar workplaces in a northern periphery". *Language Policy, publiceret online*: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10993-019-09513-4>.
- Institut for Menneskerettigheder (2018): *Familier på integrationsydelse: En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Jagd, C.B. (2007): *Medborger eller modborger? Dansk-somalieres kamp for at opbygge en meningsfuld tilværelse i det danske samfund – gennem et arbejde*. Ph.d. afhandling, Institut for Antropologi, Københavns Universitet.
- Klines, P. (1994): *An easy guide to factor analysis*. New York: Routledge.
- Kolodziejczyk, C., H.L. Andersen & J.N. Arendt (2019): *Beskrivelse af progression for ledige og sygemeldte i Københavns Kommune*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (2014): *Arbejdsmarkedsrettet danskundervisning. Vejledning om organiseringen af den arbejdsmarkedsrettede danskundervisning*. København: Undervisningsministeriet.
- Larsen, M., H.H. Holt & M.R. Larsen (2016): *Et kønsopdelt arbejdsmarked – udviklingstræk, konsekvenser og forklaringer*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 16:15.
- Lechner, M. (2011): "The estimation of causal effects by difference-in-difference methods". *Foundations and Trends® in Econometrics*, 4(3), 165-224.
- Liebig, T. & K.R. Tronstad (2018): "Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr. 216*.
- Liversage, A. (2009): "Life below a "language threshold"? Stories of Turkish marriage migrant women in Denmark". *European Journal of Women's Studies*, 16(3): 229-248.
- Liversage, A. & V. Jakobsen (2010): *Køn og etnicitet i uddannelsessystemet – litteraturstudier og registerdata*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:29.
- Møller, S.S. & A. Rosdahl (2006): *Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*. København: Socialforskningsinstituttet, 06:07.
- Pedersen, N.J.M, N. Ejersbo, K. Houlberg, C. Kolodziejczyk & N. Kristensen (under udgivelse): *Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet. Økonomiske og organisatoriske konsekvenser*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Rambøll (2019): *I mål med integration. Årsrapport 2018*. København: Rambøll Management.
- Rambøll (2018a): *Evaluering af Integrationsgrunduddannelsen (IGU)*. København: Rambøll Management.
- Rambøll (2018b): *I mål med integration. Årsrapport [2017]*. København: Rambøll Management.
- Rambøll (2017): *Videnssyntese. Viden til at komme i mål med integration*. København: Rambøll Management.
- Remennick, L. (2003): "Career Continuity Among Immigrant Professionals: Russian Engineers in Israel". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29(4), 701-721.
- Rosholm, M., K.L. Sørensen & L. Skipper (2017): *BIP Indikatorer og jobsandsynlighed*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Rosholm, M., K.L. Sørensen & L. Skipper (2016): *Ikke-vestlige indvandrere. Karakteristika, jobparathed og aktive indsatser*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2011): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011:23.

- Rytter, M. (2018): "Made in Denmark – Refugees, integration and the self-dependent society". *Anthropology Today*, 34(3): 12-14.
- Rytter, M. & N. Ghandchi (submitted, 2019): "Workers for free: Precarious inclusion and extended uncertainty among Afghans in Denmark". In: K.M. McKowen & J. Borneman (red.): *Digesting Difference: Ethnographies of Sociocultural Incorporation in Migrant Europe*. New York: Palgrave Macmillian.
- Schultz-Nielsen, M.L. (2002): "Hvorfor er så mange indvandrere uden beskæftigelse?". In: Mogensen, G.V. & P.C. Matthiessen (eds): *Indvandrere og arbejdsmarkedet. Mødet med det danske velfærdssamfund*. Viby J: Rockwool Fonden, 118-159.
- Thuesen, F. (2017): "Linguistic barriers and bridges: constructing social capital in ethnically diverse low-skill workplaces". *Work, Employment and Society*, vol. 31(6), 937-953.
- Thuesen, F. (2016): *Sprogets betydning for indvandreres sociale integration på arbejdspladsen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, SFI Tema 02:2016.
- Thuesen F., G.P. Rotger & V. Jakobsen (2020): *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., V. Jakobsen & K.I. Sørensen (2017): *FIP – Et værktøj til måling af flygtninges og indvandreres arbejdsmarkedsparathed. Baggrundsnotat*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- UIBM (2016): Orienteringsskrivelse om ændringer af integrationsloven m.v. som følge af vedtagelse af lovforslag L 189 i Folketinget den 3. juni 2016.
- Væksthuset (2012a): *Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesIndikatorProjektet*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Væksthuset (2012b): *Baggrund for udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparathed*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Wright, A.M., A.Dhalimi, M.A. Lumley, H.Jamil, N.Pole, J.E.Arnetz & B.B.Arnetz (2016): "Unemployment in Iraqi Refugees: The Interaction of Pre and Post-Displacement Trauma". *Scandinavian Journal of Psychology*, 57(6), 564-570.

VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD