Til
Styrelsen for International Rekruttering og Integration

Dokumenttype
Rapport

Dato
December, 2016

VIDENSSYNTESE
VIDEN TIL AT KOMME I MÅL MED INTEGRATION

RAMBØLL

VIDENSSYNTESE
VIDEN TIL AT KOMME I MÅL MED INTEGRATION

Rambøll
Hannemanns Allé 53
DK-2300 København S
T +45 5161 1000
F +45 5161 1001
www.ramboll.dk

INDHOLD

1	**INDLEDNING**	**1**
1.1	Baggrund for opgaven	1
1.2	Formål, undersøgelsesspørgsmål og begrebsanvendelse	1
1.3	Begrebsafklaring	2
1.4	Læsevejledning	4
2	**TILGANG OG METODE**	**5**
2.1	Design og gennemførelse af videnssyntese	5
3	**OVERBLIK OG REALISTISK SYNTESE**	**6**
3.1	Overblik på tværs af de fem temaer	9
3.2	Tema 1: Integrationsprogram herunder danskuddannelse	14
3.3	Tema 2: Samtaler	19
3.4	Tema 3: Virksomhedsrettede indsatser	23
3.5	Tema 4: Vejledning, afklaring, opkvalificering og uddannelsesaktivering	30
3.6	Tema 5: Sanktioner, ydelsesniveau og refusionssystem	37
4	**IDENTIFIKATION AF VIDENSHULLER**	**40**
5	**REFERENCELISTE**	**42**

1 INDLEDNING

1.1 Baggrund for opgaven

Regeringen, KL og arbejdsmarkedets parter har med to- og trepartsaftalerne i marts 2016 indgået politiske aftaler, der ændrer den beskæftigelsesrettede integrationsindsats i kommunerne. Folketinget har med vedtagelsen af lovforslag L 189 "Forslag til lov om ændring af integrationsloven og forskellige andre love"[1] skabt nye rammer for den kommunale integrationsindsats, herunder også ændrede rammer for finansieringen af kommunernes integrationsindsats.

De nye kommunale rammer gør en tidlig, jobrettet og virksomhedsrettet indsats til omdrejningspunkt for den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Dette sker bl.a. ved, at den virksomhedsunderstøttende indsats fra kommunen skal styrkes, de beskæftigelsesrettede forløb skal i særlig grad finde sted i virksomhederne, sprogindsatsen skal rykkes tættere på virksomheder og styringen af sprogcentrene skal styrkes.

Det betyder også, at kommunerne i den kommende tid står over for at skulle nytænke og videreudvikle deres samlede integrationsindsats. Der er i dette tilfælde behov for, at kommunerne står på det bedst mulige vidensgrundlag, således at implementeringen af effektive indsatser kan tilrettelægges.

På den baggrund har Styrelsen for International Rekruttering og Integration bedt Rambøll Management Consulting (Rambøll) om at forestå implementeringsstøtte til puljen *"Målrettet kommunal beskæftigelsesindsats for flygtninge og indvandrere"* i perioden 2016 til og med 2019. Som et af de første skridt i projektet skal der udarbejdes en **videnssyntese**, som afdækker den eksisterende viden om virksomme indsatser inden for den beskæftigelsesrettede integration. Syntesens formål er at sammenfatte **viden om indsatser** til brug for kommunernes realisering af den nye beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

Syntesen giver et vidensgrundlag for de i alt 17 kommuner, som deltager i projektet under puljen "Målrettet kommunal beskæftigelsesindsats for flygtninge og indvandrere". Syntesen kan således kvalificere spørgsmålet om, hvordan kommunerne effektivt kan tilrettelægge indsatsen i en ny ramme, hvor der er væsentlige forandringer i forhold til lovgivning og finansiering. Af samme grund udarbejder Rambøll og CABI i forlængelse af videnssyntesen et praksisorienteret inspirationsmateriale, som kan benyttes af de medvirkende kommuner.

Selvom afsættet for syntesen er den konkrete pulje, kan den viden, som er kortlagt, benyttes af alle kommuner, der ønsker at forbedre beskæftigelsesindsatsen for både nyankomne flygtninge og familiesammenførte og ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp, som har opholdt sig i landet i længere tid og dermed ikke er omfattet af integrationsloven.

1.2 Formål, undersøgelsesspørgsmål og begrebsanvendelse

Syntesens formål er nærmere bestemt at afdække den eksisterende viden om virksomme metoder i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Syntesen sigter i forlængelse af udbudsmaterialet mod at supplere den eksisterende viden på området, og syntesen fokuserer derfor særligt på at tilvejebringe viden om *hvorfor, hvordan og hvornår,* bestemte indsatser virker - dvs. faktorer i den lokale implementeringskontekst. Der er udsøgt viden omkring indsatsernes virkning for målgruppen eller bestemte delmålgrupper, hvordan organisering og tilrettelæggelse af den virksomhedsrettede indsats spiller ind, og hvilken betydning de lokale arbejdsmarkedsforhold og erhvervsstrukturer har for indsatsen. Herudover er der for så vidt muligt søgt viden om indsatsernes økonomiske konsekvenser. De fire undersøgelsesspørgsmål, som danner grundlag for syntesen, er præsenteret i nedenstående boks.

[1] Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge og styrket virksomhedsrettet integrationsprogram mv.

Boks 1 - Undersøgelsesspørgsmål

1. Hvilke indsatser og redskaber viser virkning på hvilke (del)målgrupper under hvilke omstændigheder?
2. Hvordan påvirker forskellige økonomiske incitamenter (fx refusion) kommunernes prioritering i beskæftigelsesindsatsen?
3. Hvordan spiller organisering og tilrettelæggelse af den virksomhedsrettede indsats ind på kommunernes præstationer?
4. Hvilken betydning har lokale arbejdsmarkedsforhold og erhvervsstruktur på kommunernes succes?

Da syntesen har fokus på at afdække virksomme indsatser, afgrænses syntesen til at omfatte litteratur, der både beskriver en indsats *og* dennes resultat, effekt eller virkning jf. ovenstående undersøgelsesfokus. For at sikre aktualitet af resultaterne omfatter syntesen udelukkende studier inden for de sidste ti år.

Da videnssyntesen dækker en periode på de seneste 10 år, har der i løbet af denne periode været betydelige ændringer i lovgrundlaget for både borgere omfattet af integrationsprogrammet og borgere på kontanthjælp med ikke-vestlig indvandrerbaggrund, som ikke længere er omfattet af integrationsloven.[2] De medtagne studier dækker ofte over perioder med forskellig lovgivning, inddrager viden på tværs af landegrænser samt veksler i deres undersøgelsesfokus. Syntesen sammenfatter således effekten, de virksomme mekanismer og implementeringsfaktorer på studiernes præmisser, og dette indebærer, at viden sammenfattes på tværs af perioder og fra forskellige lande velvidende, at lovgrundlaget ikke har været ensartet (se en uddybning heraf i metodeafsnittet). For at øge aktualiteten af viden i syntesen sættes denne viden i relief til ny lovgivning, hvor det er relevant og muligt.

1.3 Begrebsafklaring

Litteraturen, der danner baggrund for denne videnssyntese, indeholder en række **centrale begreber**, som er defineret og afgrænset nedenfor, jf. Arendt et al 2015. Grundlæggende skelner studierne mellem forskellige former for effekter:

- **Motivationseffekter** refererer til effekter, der opstår for personer, som har udsigt til at skulle deltage i en indsats, fx en samtale eller en form for aktivering. Når der tales om motivationseffekter, refererer det til en ændring af personens motivation til at søge job for at undgå aktivering eller for at leve op til aftaler og undgå sanktioner. Effekten kan opstå, fordi de ledige ændrer adfærd og søger beskæftigelse mere aktivt, lige inden indsatsen påbegyndes (denne effekttype er også blevet kaldt skræmmeeffekten).

- **Fastholdelseseffekten** refererer til effekter under deltagelse i indsatsen. Effekten kan opstå, hvis de ledige ændrer adfærd under indsatsen i form af mindre søgeaktivitet, fordi de ønsker at færdiggøre programmet, eller fordi de har mindre tid til at søge job (kaldes også fastlåsningseffekten). Dette medfører, at de ledige er længere tid om at finde et job eller komme i uddannelse.

- **Programeffekter** refererer til beskæftigelses- eller uddannelseseffekter efter endt indsats, mens borgerne forsat modtager integrationsydelse eller kontanthjælp. Denne effekt opstår

[2] Der har været flere analyser og kortlægninger heraf, se blandt andet Torfing 2004; Jørgensen 2008; Bredgaard et al 2011; Baadsgaard et al 2012. Generelt er der konsensus om, at udviklingen inden for beskæftigelsespolitikken i perioden fra starten af 1990'erne har stadig mere fokus på en bevægelse fra passiv til aktiv beskæftigelsespolitik, fra social- og arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik, fra kommunal aktivering til aktivering på rigtige arbejdspladser (virksomhedspraktikker og løntilskud) og på ordinære uddannelsesinstitutioner. Samme bevægelse kan konstateres for integrationsprogrammet, der er blevet stadig mere fokuseret på en aktiv linje, som er orienteret mod virksomhedsrettet aktivering (Bredgaard 2016).

typisk, fordi deltagerne øger deres kontakter til en arbejdsgiver eller øger deres kvalifikationer, hvilket medvirker til, at de finder beskæftigelse efter endt deltagelse.

- **Nettoeffekt** refererer til summen af fastholdelses- og programeffekter.

Projektets målgruppe omfatter dels flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsprogrammet[3] og dels ikke-vestlige indvandrere med andre problemer end ledighed. Den sidste begrebsafklaring handler om disse **målgrupper** af flygtninge og familiesammenførte og indvandrere fra ikke-vestlige lande. For at lette læsningen henviser vi til disse målgrupper som "flygtninge og indvandrere" og henviser hermed til Danmarks Statistiks definition.[4]

Der er ydermere forskel på målgrupperne under lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven) og integrationsloven. Under begge love visiteres borgerne ens som henholdsvis jobparate, aktivitetsparate og uddannelsesparate, men integrationsprogrammet er i dag gældende det første år, hvor de er i landet. Herefter forlængelse af integrationsprogrammet, så længe udlændingen ikke opnår beskæftigelse.[5] Det samlede integrationsprogram kan dog højst have en varighed på 5 år, hvorefter borgere, som fortsat er på offentlig ydelse, overgår til almindelig indsats under LAB-loven. Tidligere strakte integrationsprogrammet – som på daværende tidspunkt hed introduktionsprogrammet – sig i 3 år. Syntesen refererer til de nyeste betegnelser i loven og benytter konsekvent udtrykkene *integrationsprogram* i stedet for *introduktionsprogram* og *danskuddannelse* i stedet for *sprogundervisning,* uanset om der er tale om studier der angår forløb under den tidligere lovgivning. Samtidig gøres der opmærksom på, at studierne kan omhandle perioden, hvor programmet hed *introduktionsprogrammet* samt perioden, hvor termen sprogundervisning dominerede. De nye betegnelser benyttes af læsevenlighedshensyn.

Ydermere har også målgrupperne ændret sig igennem tiden, hvor der tidligere har været en opdeling på grupper, som er hhv. ikke-arbejdsmarkedsparate og arbejdsmarkedsparate. I de forskellige visitationskategorier er målgrupperne således inddelt ud fra hhv. parathed og "ikke–parathed" til at påbegynde beskæftigelse eller uddannelse. Generelt refererer syntesen til de nyeste betegnelser i loven. Det vil sige, at vi har tilladt, at vores sammenfatninger sammen med de nuværende aktivitetsparate inkluderer resultater for ikke-arbejdsmarkedsparate, indsatsparate samt matchgruppe 4 og 5. De omtales i syntesen samlet som 'aktivitetsparate'. Syntesen sammenfatter også viden om arbejdsmarkedsparate, matchgruppe 1-3 og jobparate. Disse omtales i syntesen samlet som 'jobparate'. Helt generelt gælder det, at hvis jobcentret vurderer, at personen vil kunne påtage sig et ordinært arbejde, som gør pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for tre måneder, kategoriseres personen som jobparat. Hvis ikke - er personen aktivitetsparat. Uddannelsesparate er unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, som vurderes at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. et år og gennemføre denne uddannelse på ordinære vilkår. For en udtømmende definition af alle 14 målgrupper under LAB-loven henvises til LAB § 2. Det skal understreges, at **sammensætningen af gruppen af jobparate** i dag er forskellig fra de tidligere sammensætninger, som har gjort sig gældende i de kortlagte studier, da nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i dag mødes som jobparate i kommunerne, og en langt større andel af nytilkomne dermed visiteres som jobparate.

Derudover balancerer syntesen mellem to hensyn. På den ene side fremhæver syntesen resultater på tværs af målgrupper, hvorfor vi inddrager bredere viden om effekten og virkningen af beskæftigelsesindsatsen. På den anden side refererer vi til viden, som er specifik for bestemte mål-

[3] Integrationsprogrammet skal ud over vejen til beskæftigelses eller uddannelse sikre den hurtigst mulige og mest hensigtsmæssige integration i det danske samfund. Det skal ske ved at støtte de nye flygtninge og familiesammenførte i at tilegne sig de sproglige, kulturelle, faglige og øvrige forudsætninger, der er nødvendige for at kunne deltage i samfundslivet på lige fod med andre borgere. Programmet omfatter beskæftigelsesrettede tilbud og danskuddannelse. Jf. integrationsloven: *https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163323*

[4] *https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere/asylansoegninger-og-opholdstilladelser* og *https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere/indvandrere-og-efterkommere* besøgt den 13/11-2016.

[5] jf. ændring af integrationslovens § 16, stk. 7, 2. pkt., som følge af vedtagelse af lovforslag L 189 i Folketinget den 3. juni 2016

grupper undervejs. I nogle tilfælde skelner studierne ikke mellem integrationsloven eller lov om aktiv beskæftigelsesindsats men behandler fx effekten af indsatser for alle ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp. Desværre er viden af høj evidens om indsats og effekt begrænset for målgruppen af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte med ikke-vestlig baggrund, hvorimod den er bedre beskrevet for ikke-vestlige indvandrere på særligt kontanthjælp og dagpenge, men også andre former for offentlige forsørgelse så som uddannelseshjælp, revalidering, flexjob mv.. Vi supplerer altså den målgruppespecifikke viden med bredere evidensbaseret viden om jobparate og aktivitetsparate.

1.4 Læsevejledning

Ud over nærværende **indledning** indeholder rapporten følgende tre kapitler:

- Kapitel 2 indeholder en beskrivelse af den anvendte **tilgang og metode** i syntesen. Gennemgangen skaber overblik og transparens over den systematik og fremgangsmåde, der er anvendt.

- Kapitel 3 indeholder **sammenfatning** af og kortlægningens realistiske syntese. Syntesen indeholder en samlet analyse af de inkluderede studier fordelt på ét tværgående afsnit samt fem temaer: 1) Integrationsprogram herunder danskuddannelse, 2) samtaler, 3) virksomhedsrettede indsatser, 4) vejledning, afklaring, opkvalificering og uddannelsesaktivering samt 5) sanktioner, ydelsesniveau og refusions-systemer.

- Kapitel 4 indeholder en præsentation af de **videnshuller**, der er identificeret i forbindelse med syntesen.

2 TILGANG OG METODE

I dette kapitel beskrives den metodiske tilgang, som er anvendt i syntesen. Beskrivelsen omfatter en præsentation af syntesens gennemførelse. Yderligere dokumentation for den anvendte metode findes i bilag 1.

2.1 Design og gennemførelse af videnssyntese

Overordnet set er videnssyntesen tilrettelagt ud fra et undersøgelsesdesign, der indeholder seks faser. Nedenstående figur illustrerer de forskellige faser i processen.

Figur 1: Faser i undersøgelsesdesignet

Som det fremgår af figuren, indledes syntesen med at **identificere eksisterende studier**, der undersøger beskæftigelsesrettede indsatser målrettet flygtninge og indvandrere. Identifikationen af relevante studier er sket i forbindelse med tilbudsprocessen og resulterede i 79 identificerede studier.

De 79 identificerede studier er efterfølgende **kvalificeret** med afsæt i desk research, således at yderligere 11 studier blev inkluderet, mens 7 studier blev ekskluderet grundet deres gennemførelsestidspunkt (de er mere end 10 år gamle), eller fordi der var tale om dupletter. Herudover er der sket yderligere en kvalificering hos det eksterne videnspanel samt hos SIRI. Den eksterne kvalificering supplerede med 4 studier, hvoraf tre allerede var inddraget som led i desk research. Det endelige antal af inkluderede studier ender derfor på 84 studier.

I umiddelbar forlængelse af kvalificeringen af de inkluderede studier blev der gennemført en **metodisk screening**, hvor studierne blev screenet i forhold til deres metodiske kvalitet, metodiske relevans samt emnemæssige relevans. Dette danner baggrund for studiernes **samlede evidensvægt**, der enten kan være høj, medium eller lav (mere herom i bilag). For at sikre, at der er evidens af den litteratur, som syntesen baserer sig på, blev studier med en lav samlet evidensvægt frasorteret. Samtidig med den metodiske screening blev hvert studie screenet i henhold til, om studiet falder inden for rammerne af studiet. Under screeningsprocessen blev 55 studier ekskluderet, hvorved det samlede antal inkluderede studier udgør 29.

Efter screeningen indledtes **kodningsprocessen**, hvor de 29 endeligt inkluderede studier blev læst i fuldtekst og kodet i forhold til en række indholdsmæssige spørgsmål. Herefter blev de fundne resultater analyseret på tværs og drøftet på en **syntese- og valideringsworkshop** med deltagelse af udvalgte repræsentanter fra ressourcegruppen og SIRI (se deltagerlisten i bilag 3).

Afslutningsvist er vidensgrundlaget rapporteret i nærværende syntese. **Afrapporteringen** sker som tidligere nævnt på baggrund af en grundig tværgående analyse af studierne med medium og høj evidensvægt.

3 OVERBLIK OG REALISTISK SYNTESE

I dette kapitel præsenteres i afsnit 3.1, på tværs af de fem temaer, først et **overblik** over vigtige elementer i den realistiske syntese efterfulgt af selve den **realistiske syntese** i afsnit 3.2-3.6. Denne består af en analyse af viden i forhold til de fire undersøgelsesspørgsmål om de gældende mekanismer og implementeringsforhold, hvor sidstnævnte er konkret operationaliseret for målgruppe, kommunal organisering og arbejdsmarkedsforhold.

Boks 2 - Undersøgelsesspørgsmål

1. Hvilke indsatser og redskaber viser virkning på hvilke (del)målgrupper under hvilke omstændigheder?
2. Hvordan påvirker forskellige økonomiske incitamenter (fx refusion) kommunernes prioritering i beskæftigelsesindsatsen?
3. Hvordan spiller organisering og tilrettelæggelse af den virksomhedsrettede indsats ind på kommunernes præstationer?
4. Hvilken betydning har lokale arbejdsmarkedsforhold og erhvervsstruktur på kommunernes succes?

Selve analysen er opdelt i fem separate temaafsnit, der hver gennemgår effekter, mekanismer, målgruppe, kommunal organisering og arbejdsmarkedsforhold. De enkelte temaer er identificeret ved at gruppere særlige indsatstyper på tværs af de studier, der indgår i syntesen. Det vil sige, at syntesen grundlæggende lægger sig op ad de kategoriseringer, der benyttes i de inkluderede studier, og temaerne følger derfor (som nævnt i afsnit 1.2) ikke nødvendigvis den nuværende lovgivnings opdeling af indsatser. Det er vigtigt at understrege at de indsatser, der beskrives i temaerne ikke er gensidigt udelukkende, men nærmere skal forstås som **delkomponenter**, der kan sammensættes på forskellig vis afhængig af sted og behov. Temaerne vil således være karakteriseret ved flere fælles træk, ligesom en række indsatser beror på de samme virkningsfulde mekanismer og tager afsæt i lignende arbejdsmarkeds- og kommunale forhold. Temaerne omfatter følgende:

- Det første tema handler om **integrationsprogram herunder danskuddannelse**, hvilket vil sige det program, som nyankomne flygtninge og indvandrere deltager i med henblik på indslusning på det danske arbejdsmarked, herunder deres deltagelse i danskuddannelse.

- Det andet tema handler om **samtaler** og kontaktforløbet, det vil sige indsatser, hvor borgeren ved personligt fremmøde i jobcentret deltager i samtaler med sagsbehandler.

- Det tredje tema sætter fokus på **virksomhedsrettede indsatser**, hvilket inkluderer virksomhedspraktik og løntilskud - både i privat og offentligt regi.

- Det fjerde tema omhandler **vejledning, afklaring, opkvalificering og uddannelsesaktivering**, der dækker over kurser, ikke-kompetencegivende og kompetencegivende uddannelse, kommunale aktiveringstilbud samt social og sundhedsmæssig afklaring mm.

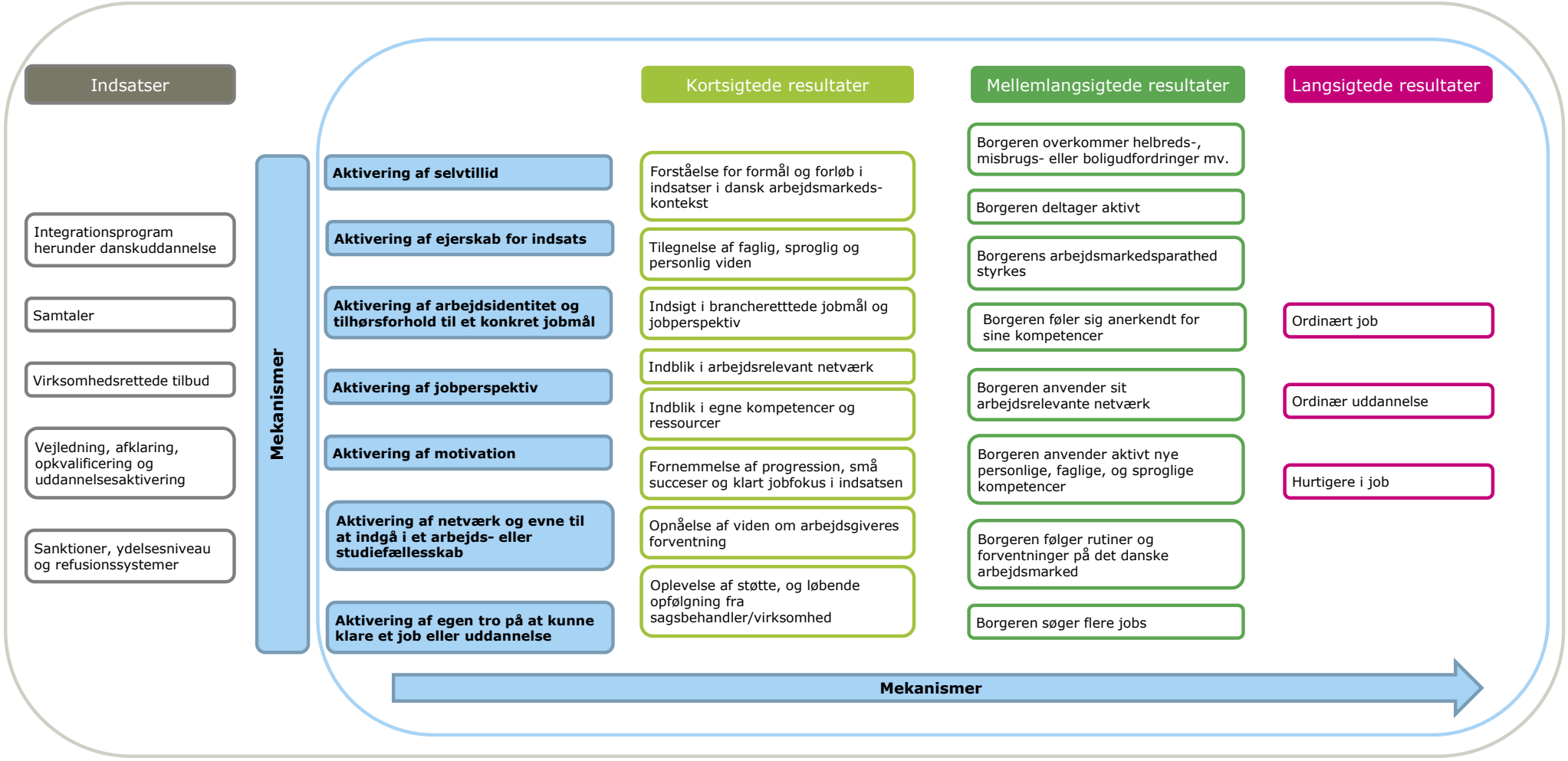
- Det femte og sidste tema omhandler borgerrettede **sanktioner, ydelsesniveau og kommunalt refusionssystem** og har således fokus på både borgerniveauet og det kommunale niveau.

I Figur 2 nedenfor præsenteres syntesens **overordnede forandringsteori**, der er opstillet på baggrund af analyse af virkningsfulde mekanismer, kort-, mellemlang- og langsigtede resultater, som er identificeret i studierne. Forandringsteorien er **borgerrettet**, hvilket betyder, at den har fokus på borgerens opnåelse af resultater via relevante mekanismer. Det er muligt at finde me-

kanismer og resultater på sagsbehandler- eller virksomhedsniveau, men da syntesen sætter fokus på, hvad der virker for borgerne, er hovedfokus lagt på en borgerrettet forandringsteori.

De fem temaer kan både ses som beskæftigelsesrettede *indsatser* i sig selv samt som delkomponenter (dvs. delaktiviteter af samlede tilbud til ledige), hvorfor de er inkluderet som overordnede kategorier i forandringsteorien. *Mekanismer* skal forstås som de elementer, der aktiverer en udvikling hos borgeren. Derfor illustrerer den lyseblå boks og pil, at mekanismerne gør sig gældende for alle resultater, både på kort, mellemlang og lang sigt. De *kortsigtede resultater* omhandler, at borgeren opnår viden, indsigt eller forståelse, mens de *mellemlangsigtede resultater* har fokus på borgerens (begyndende) handlinger. De *langsigtede resultater* omfatter ordinært job, ordinær uddannelse og samt det at komme hurtigere i job, hvilket alt sammen bidrager til ordinær beskæftigelse og langsigtet integration i det danske samfund.

Figur 2: Overordnet forandringsteori for de fem temaer



3.1 Overblik på tværs af de fem temaer

Følgende afsnit har tre formål. Første formål er en præsentation af de mest fremtrædende **effekter** for hvert af de fem temaer. For det andet sammenfattes de vigtigste **mekanismer**, der er gennemgående for de fem temaer. Endeligt præsenteres de overordnede resultater for de tre **implementeringsfaktorer**, dvs. målgruppe, kommunal organisering og arbejdsmarked, der har betydning for alle fem temaer. Den temaspecifikke viden, der måtte eksistere om målgruppe, kommunal organisering og arbejdsmarked, gennemgås under hvert tema i afsnit 3.2-3.6.[6]

3.1.1 Præsentation af resultater og effekter for hvert af de fem temaer

På tværs af de inkluderede studier peger analysen på, at resultaterne for **integrationsprogram, herunder danskuddannelse,** viser, at danskuddannelse virker fastholdende og ikke har en positiv programeffekt. Familiernes indkomst kan dog stige på langt sigt. Overordnet synes virksomhedsrettet aktivering i det private under integrationsprogrammet at være den aktive indsats med størst positiv programeffekt (Arendt et al 2016, Arendt og Pozzoli 2013). Selvom integrationsprogrammet og danskuddannelsen ikke i sig selv synes at have positiv nettoeffekt, kan de bidrage til målgruppens progression mod uddannelse eller beskæftigelse, fx gennem oplevelsen af integration, mestring og forståelse af dansk arbejdspladskultur og succes med at beherske det danske sprog (Hansen & Kolodziejczyk 2009; CABI 2010; LG Insight 2008).

I forhold til **samtaler** for flygtninge og indvandrere specifikt er effekterne begrænsede. Studierne indikerer, at intensive kontaktforløb kan øge aktiveringsgraden men dog ikke nødvendigvis selvforsørgelsesgraden. Studierne indikerer desuden, at en tidlig intensiv indsats, forstået som intensiverede forløb samt øget kvalitet i samtalerne, har en positiv nettoeffekt på beskæftigelse og uddannelse. Derudover viser studierne, at timing og indhold af samtalerne har en betydning for beskæftigelseseffekten.

Analysen peger på, at **privat løntilskud** og generel **virksomhedspraktik** bringer flygtninge og indvandrere tættere på job (også hurtigere end anden aktivering). Samme konklusion findes for jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Særligt privat løntilskud har mærkbart større programeffekter end fastholdelseseffekter. Offentligt løntilskud har også positive programeffekter, men fastholdelseseffekterne er større, særligt for nyledige jobparate. Der er desuden positive programeffekter af virksomhedspraktikker - dog mere af private end af offentlige virksomhedspraktikker (Beskæftigelsesministeriet 2006). Programeffekterne er ikke på niveau med privat eller offentligt løntilskud, til gengæld er der ingen signifikant fastholdelseseffekt (Rosholm & Svarer 2011).

Analysen peger på, at **vejlednings- og afklaringstilbud** har fastholdelseseffekt, og at programeffekten er lavere end for andre former for aktivering (Arendt et al. 2016; Rigsrevisionen 2010; Forslund et al. 2011; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011; Skipper 2010). Der er blandede resultater i forhold til, om det er mere effektfuldt at aktivere til vejledning, afklaring og opkvalificering end slet ikke at aktivere (Heinesen et al. 2011). Ligeledes synes nettoeffekten for **uddannelsesaktivering** begrænset (Arendt et al. 2016; Rigsrevisionen 2010; Skipper 2010; Heinesen et al. 2011).

I forhold til effekten på overgangen til selvforsørgelse ved en **reduktion i ydelsesniveauet** for starthjælp for flygtninge og indvandrere peger to af de inkluderede studier på øget afgang til selvforsørgelse som en positiv effekt. Det er overvejelse værd hvilke eventuelle negative konsekvenser, det reducerede ydelsesniveau har for den del af målgruppen, der *ikke* kommer i beskæftigelse af reduktion i ydelsesniveau. Fra sagsbehandlernes synspunkt opleves det, at de

[6] Årsagen til, at der ikke sammenfattes på de temaspecifikke forhold for målgruppe, kommunal organisering og arbejdsmarkedet, er, at en stor del af denne viden eksisterer på et mere overordnet niveau - ikke på det temaspecifikke niveau. Derfor er det relevant at fremhæve de vigtigste tværgående og overordnede elementer i afsnit 3.1.3-3.1.5 om målgruppe, kommunal organisering og arbejdsmarkedet. Spørgsmålet om manglende temaspecifik viden om målgruppe, kommunal organisering og arbejdsmarkedet fremhæves desuden i kapitel 4 om videnshuller.

borgere, som har færrest og mindst alvorlige problemer, kan modtage en mere håndfast indsats, fx via sanktioner, hvorimod økonomiske **sanktioner** kan virke uhensigtsmæssigt for svagere grupper (Henriksen 2009). I forhold til sanktioner er der tegn på, at disse viser store effekter for den enkelte arbejdsmarkedsparate ledige i løbet af de første tre måneder men derefter reduceres markant.

3.1.2 Sammenfatning af gennemgående mekanismer for de fem temaer

På tværs af de fem temaer er de syv vigtigste virkningsfulde mekanismer identificeret på baggrund af de kortlagte og inkluderede studier. Det vil sige, at nedenstående er en sammenfatning af de vigtigste mekanismer, der er gennemgående for de fem temaer. Disse mekanismer går igen i de forskellige beskæftigelsesindsatser, hvorfor de i højere grad end andre har en tværgående forklaringsevne. Nedenstående mekanismer vil, når de nævnes i de fem temaafsnit, blive fremhævet med henblik på at vise koblingen mellem forandringsteorien og de uddybede årsagskæder beskrevet i temaafsnittene.

- **Aktivering af selvtillid:** Ved at komme ud på en rigtig arbejdsplads eller i uddannelse kan flygtninge og indvandrere via små succeser undervejs få en fornemmelse af egne evner og progression, hvilket giver øget selvtillid og tro på at opnå beskæftigelse eller gennemføre en uddannelse. Selvtilliden opbygges også gennem afklarende og opkvalificerende indsatser, hvor borgeren får indblik i egne kompetencer og ressourcer samt tilegner sig ny viden, herunder viden omkring arbejdsgiveres forventninger til medarbejdere.

- **Aktivering af ejerskab for indsats:** Via inddragelse af de ledige opbygges ejerskab hos borgeren for indsatsen, hvilket indebærer, at borgeren forstår formålet og forløbet af en dansk beskæftigelsesrettet indsats, at borgeren oplever indsatsen som relevant, samt at borgeren opbygger motivation og medansvar for at deltage i aktiviteterne. I forholdet mellem ledige og deres sagsbehandler er den tætte opfølgning og løbende støtte med til at opbygge et tillidsforhold, der kan medvirke, at selv de svageste ledige, herunder kontant- og starthjælpsmodtagere, flytter sig tættere på job. Dette sker blandt andet ved, at borgeren føler sig hørt og ønsker at indgå i den tætte relation med sagsbehandleren, hvorfor følelsen af forpligtelse til fremmøde og aktiv deltagelse stiger. Aktiv deltagelse giver kontinuitet i indsatsen over for borgeren og er vigtigt for at opnå integration på en arbejdsplads eller et uddannelsesforløb.

- **Aktivering af arbejdsidentitet og tilhørsforhold til et konkret jobmål:** Blandt andet muligheder for faglig, personlig og sproglig opkvalificering kan styrke arbejdsidentiteten hos flygtninge og indvandrere, og der kan i den forbindelse opstå nye perspektiver på eget arbejdsliv og egne muligheder på arbejdsmarkedet hos flygtninge og indvandrere. Dette kan igen bevirke, at flygtninge og indvandreres mulighed for job og fastholdelse af job styrkes.

- **Aktivering af jobperspektiv:** I alle indsatser for flygtninge og indvandrere er det afgørende, at der er et klart jobfokus og progression fx via små eller store oplevelser af succeser for borgerne gennem diverse tiltag og aktiviteter. Det styrker motivation og mening hos den enkelte og medvirker til øget deltagelse i indsatsen. Progression i praktikforløb kan fx medføre gradvis øget afklaring og opkvalificering, hvilket på sigt giver specifik viden om jobmål for den enkelte ledige.

  Aktivering af motivation: Motivation er en gennemgående mekanisme, der også relaterer sig til adskillige af de andre mekanismer. Motivation kan fx opstå hos borgeren når indsatsen føles meningsfuld, når borgeren oplever egen progression, når borgeren oplever at lykkes med at være en del af en rigtig arbejdsplads, og når borgeren oplever, at nye kompetencer er efterspurgte. Endeligt tyder analysen på, at sagsbehandlerens grad af tro på borgerens jobmuligheder også har betydning for, om den ledige selv bliver smittet af et positivt syn på egne jobmuligheder. Dette er vigtigt både i forhold til at have motivation til at styrke arbejds-

markedsparathed samt evnen til at sælge sig selv over for en potentiel arbejdsgiver. Arbejdsmarkedsparathed omhandler matchet mellem en borgers ressourcer og kompetencer over for det ordinære arbejdsmarkeds efterspørgsel på arbejdskraft og kompetencer. Det vil sige, at jo flere kompetencer og ressourcer, borgeren besidder, og som arbejdsmarkedet efterspørger, jo mere arbejdsmarkedsparat er borgeren (Væksthuset & New Insight 2012).

- **Aktivering af netværk og evne til at indgå i et arbejds- eller studiefællesskab:** Gennem deltagelse i blandt andet virksomhedsrettede indsatser, aktiveringsforløb og netværkstiltag oplever og opbygger flygtninge og indvandrere et arbejdsrelateret netværk samt styrker sociale kompetencer i dansk kontekst. Aktivering af denne mekanisme er værdifuld i jobsøgningen, hvor uformel jobsøgning går gennem arbejdsrelevant netværk. Desuden forbedres integration på en arbejdsplads, hvis personen bliver del af det sociale netværk på arbejdspladsen, hvilket atter forbedrer ansættelses- og fastholdelseschancer. Denne mekanisme relaterer sig dermed også at kunne begå sig sprogligt og kulturelt på en arbejdsplads.

- **Aktivering af egen tro på at kunne kan klare et job (helbredsmestring):** Via den tætte dialog mellem flygtninge og indvandrere og deres sagsbehandler kan der afdækkes andre problemer end ledighed (fx af helbredsmæssig eller psykisk karakter). Desuden kan borgeren være med til at forme indholdet i indsatsen gennem dialog, fx kan det besluttes at igangsætte helbredsafklaringer eller -behandlinger, hvilket på sigt kan give flygtninge og indvandrere mere overskud til virksomhedspraktikker og jobsøgning samt selvtillid gennem helbredsmestring.

3.1.3 Præsentation af overordnede forhold mht. målgruppe

Visse forhold omhandlende målgruppe har vist sig at være af betydning for alle fem temaer, og de præsenteres i dette afsnit. De temaspecifikke forhold mht. målgruppen gennemgås under de enkelte temaer. Afsnittene om *målgruppe* adresserer konkret 1) karakteristika af gruppen og 2) viden om indsatsers specifikke indvirkning på målgrupperne berørt i studierne, herunder flygtninge og indvandrere.

Det fremhæves, at særligt indvandrere fra ikke-vestlige lande, **er overrepræsenterede blandt kontanthjælpsmodtagere** og særligt blandt aktivitetsparate[7] (Hohnen et al. 2007; Beskæftigelsesministeriet 2006; Koch et al. 2015). Målgruppen har sproglige og kulturelle udfordringer, samt manglende kendskab til arbejdsmarkedet og manglende arbejdsidentitet (Hohnen et al. 2007). Overrepræsentationen af indvandrere på kontanthjælp kan både skyldes, at de har svært ved at komme ind på og blive fastholdt på arbejdsmarkedet, samt at få af dem har optjent ret til dagpenge (Beskæftigelsesministeriet 2006).

Generelt fremdrages det, at **baggrundsforhold** har betydning for målgruppens sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Disse forhold inkluderer alder, oprindelsesland, civilstatus, grundlaget for opholdstilladelse, antallet af små børn (særligt for kvinder), helbredssituation og beskæftigelseskategori (Arendt et al. 2016; Heinesen et al. 2011). Desuden vil aktivitetsparate ofte have **flere problemer end ledighed**, herunder sociale, misbrugs-, familie-, gælds-, helbreds-, sprog- og boligproblemer, hvilket også kan forventes at være gældende for flygtninge og indvandrere (Beskæftigelsesministeriet 2006).

Flere studier peger på, at det er vanskeligt at sige noget entydigt om målgruppen i integrationsprogrammet, da der **fra år til år er stor variation i hvem, der får opholdstilladelse** (Koch et al. 2015; Arendt et al. 2016). Dog er der generelt en større andel aktivitetsparate blandt kontanthjælpsmodtagerne i integrationsprogrammet end blandt kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere generelt[8].

[7] Som nævnt tidligere, mødes flygtninge nu ifølge integrationsloven som jobparate som udgangspunkt.
[8] Som nævnt tidligere, mødes flygtninge nu ifølge integrationsloven som jobparate som udgangspunkt.

3.1.4 Præsentation af overordnede forhold mht. kommunal organisering

Den *kommunale organisering* af beskæftigelsesrettede integrationsindsatser dækker i syntesen over 1) aktiviteter, der relaterer sig til kommunernes målsætning for og implementering af indsatser, 2) kommunale medarbejderes tilgang og rolle, samt 3) kommunal ressourceallokering til indsatserne. Det er særligt gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som de tværgående pointer omhandler. I dette afsnit præsenteres de overordnede forhold mht. kommunal organisering, der har betydning for alle fem temaer, mens de temaspecifikke forhold mht. kommunal organisering gennemgås under de enkelte temaer. Blandt kontanthjælpsmodtagere er indvandrere og flygtninge, som nævnt, overrepræsenteret, hvorfor nedenstående pointer også er relevante for målgruppen af flygtninge og indvandrere.

På kontanthjælpsområdet har oplevelsen været, at arbejdsmarkedsparate borgere prioriteres højere i indsatsen end aktivitetsparate (Beskæftigelsesministeriet 2006). Der ses også en uklar sammenhæng mellem kommunernes **målsætninger**, sagsbehandling og tilbud, dvs., at der ikke er nogen entydig forklaring på variationen i indsatserne mellem kommunerne (Hohnen et al. 2007). Der findes desuden ikke et mønster i hvilken kommunal organisering, der mest succesfuldt får flygtninge og indvandrere integreret på arbejdsmarkedet. Dog konkluderes det, at forskelle i effekten grunder i faktorer relateret til målgruppen og ikke til organiseringen af indsatsen (Arendt et al. 2016). Desuden vil sagsbehandlernes vurdering af hvad, der virker for gruppen af flygtninge og indvandrere, også være bestemt af sagsbehandlernes egen baggrund og holdning samt af lovgivningen og kommunale målsætninger (Henriksen 2009; Hohnen et al. 2007). Igen er der dog ingen klar sammenhæng mellem sagsbehandleres baggrund, lovgivning og målsætninger samt forskellene i hvordan, indsatserne udmøntes i kommunerne (Henriksen 2009; Hohnen et al. 2007).

I **sagsbehandlernes møde** med kontanthjælpsmodtagere er både ledelse og sagsbehandlere enige om, at medarbejderne bør være fagligt specialiserede. Dermed skal medarbejderne ikke følge borgeren igennem hele forløbet og gennem ændringer i visitationskategorier, da lovgivningen og rammerne er for komplekse til, at medarbejdere kan håndtere flere visitationskategorier. En yderligere udfordring i den individuelle borgerindsats er, at sagsbehandlerne skal vurdere den enkeltes behov og evner samt skal inddrage borgeren til at udtrykke egne ønsker og behov. Det kan give et modsætningsforhold i vurderinger, som sagsbehandleren skal kunne balancere (Beskæftigelsesministeriet 2006).

Der er imidlertid undersøgelser, der peger på, at kommunerne har været udfordret af at **prioritere** indsatsen og finde den rette indsats til aktivitetsparate. Det skyldes på den ene side, at der har været mere fokus på jobparate og sygedagpengemodtagere, som er tættere på arbejdsmarkedet og nemmere at flytte i beskæftigelse, og på den anden side, at de eksisterende indsatser til jobparate ledige ikke passer til målgruppen, da denne er blandet og svær at lave tilbud til (Beskæftigelsesministeriet 2006; Hohnen et al. 2007). Samtidig viser studier, at flygtninge og indvandrere er overrepræsenteret blandt aktivitetsparate (Koch et al. 2015). Sagsbehandlernes erfaringer siger, at virksomhedspraktik og medicinsk udredning bringer aktivitetsparate indvandrere tættere på job, når indholdet tilpasses den enkelte, samt når relationen og opfølgningen er tæt (Henriksen 2009; Olesen og Eskeline 2010).

3.1.5 Præsentation af overordnede forhold mht. arbejdsmarkedet

Med *arbejdsmarked* forstås 1) det lokale arbejdsmarked ift. fx brancher, størrelse og antal af virksomheder og 2) på nationalt plan de eventuelle konjunkturer og arbejdsmarkedsreformer, der påvirker kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsats og/eller ledigheden. I dette afsnit præsenteres de overordnede forhold mht. arbejdsmarkedet, der har betydning for alle fem temaer. De temaspecifikke forhold mht. arbejdsmarkedet gennemgås under de enkelte temaer.

Det **lokale arbejdsmarked** har specifik betydning for kvindelige indvandrere, mandelige flygtninge og familiesammenførtes sandsynlighed for beskæftigelse, idet denne stiger for disse del-

målgrupper, når antallet af arbejdspladser, der kræver mellemhøj eller høj kvalificeret arbejdskraft, stiger (Arendt et al. 2016).

Generelt har en række **arbejdsmarkedsreformer** betydet, at kommunerne nu aktiverer ledige tidligere, hvilket påvirker flygtninge og indvandrere. Disse reformer inkluderer Flere i Arbejde, Ny chance til alle, Strukturreformen, Velfærdsaftalen og etablering af et enstrenget beskæftigelsessystem (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011). Der er for nylig kommet flere reformer og aftaler til, som har betydning for indholdet og timingen af indsatser over for flygtninge og indvandrere, herunder to- og trepartsaftalerne i 2016 samt Folketingets vedtagelse af lovændring om den kommunale integrationsindsats med fokus på styrket virksomhedsrettet indsats, ændring af refusionssystem m.v.

Generelt har **konjunkturer** betydning for selvforsørgelsesgraden hos ledige og dermed også den optimale sammensætning af arbejdsmarkedspolitikken og de arbejdsmarkedspolitiske redskaber. Det skyldes, at selvforsørgelsesgraden falder ved lavkonjunktur ligesom sammensætningen af gruppen af ledige ændrer karakter (Forslund et al. 2011; Rigsrevisionen 2010). Dermed kan konjunkturudsving også have en betydning for udvælgelse af afklaringstilbud for gruppen af ledige flygtninge og indvandrere, fx ses uddannelsesaktivering at være mest effektivt under lavkonjunktur (Bredgaard et al. 2011).

Nedenfor gennemgås de fem temaer. Hvert tema indledes med et kort oprids af, *hvorvidt og hvordan* indsatser under temaet **virker**. Afsnittet beskriver således de resultater og effekter, som indsatserne resulterer i på hhv. kort, mellemlang og lang sigt. Herefter beskrives det *hvorfor,* indsatserne virker, som de gør. Der er med andre ord fokus på **de virkningsfulde mekanismer**, der aktiveres af en given indsats og afstedkommer, at indsatsen i sidste ende skaber resultater på den beskæftigelsesrettede integration, dvs. indsatsernes årsag-virkningskæde. Endelig kortlægges der for hvert tema hvilke faktorer i den lokale **implementeringskontekst**, herunder målgruppen, kommunal organisering og lokale arbejdsmarkedsforhold, der gør sig gældende, og hvilken betydning disse forhold har for kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

3.2 Tema 1: Integrationsprogram herunder danskuddannelse

I dette afsnit behandles integrationsprogrammet, som tidligere, og mens studierne blev foretaget, hed introduktionsprogrammet. Integrationsprogrammets formål var dengang (ligesom i dag), at udlændingen hurtigst muligt skulle blive selvforsørgende gennem beskæftigelse ved brug af danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud efter integrationsloven. Studierne ser på virkningen af programmet og af danskuddannelse i en periode fra 2009-2016, hvilket er før de seneste lovændringer trådte i kraft. Studierne er således ikke en evaluering af gældende lov, men kan bruges til at pege på, hvilke indholdsdele under integrationsprogrammet, der tidligere er fundet evidens for er virkningsfulde.

På tværs af de inkluderede studier er integrationsprogrammet[9] og i forlængelse heraf danskuddannelse centrale indsatser i forhold til integration af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet. I forhold til integrationsprogrammet er der særligt fokus på effekten af aktiveringsformer under integrationsprogrammet og fokus på danskuddannelse.

Som led i kortlægningen er der identificeret **10 studier**, der danner udgangspunkt for nedenånende tema. Studierne fremstilles skematisk i bilag 2, mens en kort oplistning af kilderne gives her:

1. Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016): Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet – effektive indsatser, veje i gennem systemet og benchmarking mellem kommunerne. KORA.
2. Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013): Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier. *KORA*.
3. CABI (2010): Evalueringen af puljen Forstærket beskæftigelsesindsats. *CABI*.
4. Hansen, E. B. & Kolodziejczyk, C. (2009): Nydanskeres vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration. *AKF.*
5. Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011): The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark. *IZA*.
6. Henriksen, A. C. (2009): Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *SFI*.
7. Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet. *SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.*
8. Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.*
9. Olesen, S. P. & Eskelinen, L. (2010): Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv. *AKF*.
10. Rotger, G. P. & Arendt, J. N. (2010): The effect of wage subsidy on employment in subsidized firm. *AKF.*

3.2.1 Hvordan virker det?

Generelt viser studierne, at **danskuddannelse** omfattet af integrationsprogrammet ikke har en positiv programeffekt.

[9] Det skal bemærkes, at der har været løbende ændringer i rammerne for blandt andet introduktionsprogrammet, som nu er reduceret markant i tid og har fået et mere virksomhedsrettet indhold. Studierne medtager ikke disse ændringer men ser på effekten i undersøgelsesperioden. Vi har derfor opsummerede deres resultater, og vi perspektiverer løbende delkonklusioner i lyset af ny lovgivning.

To studier konkluderer, at der er moderat evidens for, at fleksibel tilrettelæggelse af danskuddannelse og en intensivering af virksomhedsforløb i det tidligere 3-årige **integrationsprogram** samlet set har en positiv programeffekt på både overgangen til beskæftigelse og til uddannelse. Dog er der indikation af, at danskuddannelsen i programmet ikke virker i beskæftigelsesøjemed, idet fastholdelseseffekter af danskuddannelse ikke opvejes af programeffekter. Der kan være en sammenhæng mellem sprogfærdigheder og beskæftigelse, idet sprog har betydning for adgangen til et arbejdsmarkedsrelevant netværk og adgang til virksomhedsrettede indsatser (Koch et al. 2015; Arendt & Pozzoli 2013).

Særligt vedr. integrationsprogrammet gælder:

- At danskuddannelse virker fastholdende og ikke har en positiv programeffekt. Familiernes indkomst kan dog stige på langt sigt.
- At virksomhedsrettet aktivering i det private under integrationsprogrammet er den aktive indsats med den største positive programeffekt.
- At nettoeffekten for ordinær uddannelsesaktivering synes begrænset.

Konklusionen af ovenstående tendenser er derfor, at det i mindre grad er danskuddannelse og uddannelsesaktivering end virksomhedsrettet aktivering, som skaber de positive effekter. Generelt konkluderer et studie, at der ikke været bedre effekter af integrationsprogrammet end af den almindelige indsats for kontanthjælpsmodtagere (Koch et al. 2015). Dette bekræftes af et andet studie, som ser på hvilken effekt det har på beskæftigelsen, at **danskuddannelse** er lovbestemt frem for et frivilligt tilbud. Studiet konkluderer, at lovbestemt danskuddannelse i det lange løb ikke har betydning for tilknytningen til arbejdsmarkedet for familiesammenførte. Den lovbestemte danskundervisning kan dog betyde, at familiernes indkomst stiger på langt sigt, fordi familiesammenførte indvandrere får adgang til bedre lønnede job, som typisk også har højere jobsikkerhed (Rotger 2011).

Analyserne peger altså på, at der var et behov for at virksomhedsrette indholdet, mindske fastholdelseseffekterne af danskundervisning og målrette forløbet yderligere. Dette er også er sket med afkortelsen af integrationsprogrammet, med et tydeligt virksomhedsfokus og med en mere fleksibel danskuddannelse, jf. L 189 ”Forslag til lov om ændring af integrationsloven og forskellige andre love”.

3.2.2 Hvorfor virker det?

For indsatser under integrationsprogrammet er følgende mekanismer identificeret:

- **Aktivering af selvtillid**, når målgruppen får øget indsigt i egne kompetencer og ressourcer og oplever at tilegne sig nye faglig, sproglig og personlig viden, der kan anvendes på en fremtidig arbejdsplads.
- **Aktivering af motivation,** når uddannelsen giver øget fornemmelse for progression via små succeser undervejs – fx beståede prøver – og dermed tiltroen til personlige, faglige og sproglige kompetencer er efterspurgte på det danske arbejdsmarked og giver indsigt i forventninger indenfor et fagområde.
- **Aktivering af egen tro på at kunne klare et job eller uddannelse**, når borgeren tilegner sig faglig og sproglige kompetencer gennem danskuddannelse og får mulighed for at afprøve nye kompetencer på en rigtig arbejdsplads – fx efter endt uddannelse eller som led i en uddannelsespraktik.
- **Aktivering af jobperspektiv,** når borgeren deltager i mentorforløb og samtaler i integrationsprogrammet.

Det fleksible **integrationsprogram** virker, når det både forbedrer den enkeltes personlige eller faglige færdigheder og kombineres med virksomhedsrettet aktivering (Arendt & Pozzoli 2013). Når flygtninge og indvandrere både oplever større sproglig mestring og har et en konkret ar-

bejdsplads at træne sproglige og faglige kompetencer på, giver det sproglig og faglig progression, bedre **selvtillid** og øget arbejdsmarkedsparathed.

Et studie fra 2009 af nydanskeres oplevelse og erfaring med integrationsprogrammet viser, at praktik og danskundervisning har forberedt indvandrere til at få et arbejde. Kombinationen giver både oplevelsen af at kunne begå sig sprogligt på det danske arbejdsmarked og indsigten i de forventninger og normer, der er på danske arbejdspladser. Endeligt giver det mulighed for at matche kravene og kunne begå sig på arbejdsmarkedet, hvormed chancerne for at få et arbejde øges. Derudover har langt de fleste nydanskere oplevet en integrationsmæssig fremgang, mens de har opholdt sig i Danmark, idet mere end 90 pct. føler, at de klarer sig bedre i dag, end da de fik opholdstilladelse (Hansen & Kolodziejczyk 2009).

Overordnet peger to studier på, at integrationsprogrammet har en betydning for oplevelsen af integration blandt indvandrerne selv, som først og fremmest skyldes, at indvandrere er blevet bedre til det danske sprog, har fået arbejde, har fået flere venner eller forstår det danske samfund bedre (Hansen & Kolodziejczyk 2009; CABI 2010).

Selvom **danskuddannelsen** ikke i sig selv har en positiv nettoeffekt, hænger danskuddannelse sammen med målgruppens progression mod uddannelse eller beskæftigelse. Studierne indikerer, at mekanismerne omfatter oplevelsen af integration, mestring på arbejdspladserne og succes med at beherske det danske sprog. Sproglig progression bidrager til at eliminere flygtninge og indvandreres usikkerhed på arbejdspladsen, idet de bliver mere **selvsikre** ift. at begå sig på dansk. Samvær og samtaler med andre i samme situation har en vigtig sproglig opkvalificerende funktion. De bidrager samtidig til, at der skabes et tillidsbånd, lige som andre indsatser, som fx mentorordninger, bidrager til større **afklaring af eget jobperspektiv**. Den virkningsfulde mekanisme er, at flygtninges og indvandreres tiltro til sig selv aktiveres gennem sproglig opkvalificering, hvormed også **selvtilliden og troen** på, at beskæftigelse kan lade sig gøre, styrkes (Hansen & Kolodziejczyk 2009; CABI 2010).

3.2.3 Målgruppe

Generelt betyder flygtninges og indvandreres baggrundsforhold – såsom familieforhold, alder, visitationskategori, helbred samt tidligere erfaringer som flygtninge – mest for sandsynligheden for, hvorvidt målgruppen kan opnå beskæftigelse og indgå i ordinær uddannelse (Arendt et al. 2016; Heinesen et al. 2011). Målgruppens sproglige indplacering betyder således mindre. Samtidig viser studierne, at flygtninge og familiesammenførte indvandrere generelt er **underrepræsenterede i kompetencegivende ordinære uddannelsesforløb udover danskuddannelse**. Dette kan skyldes, at anden ordinær uddannelse ofte gives efter danskuddannelse, hvorimod fx AMU-forløb med tolkebistand eller på fx arabisk sjældent tilbydes i den tidlige fase af integrationsprogrammet. I lyset af nye det redskab *Integrationsgrunduddannelsen*, som er kommet efter studierne er gennemført, kan der være behov for at tilbyde AMU-kurser langt tidligere. Ellers er en sandsynlighed for, at *Integrationsgrunduddannelsen* først kan påbegyndes meget sent i integrationsprogrammet eller efter integrationsprogrammets udløb.

To undersøgelser finder, at der er en negativ sammenhæng mellem gode beskæftigelseschancer for indvandrere med uddannelser fra hjemlandet. De viser samtidigt, at der er en svagt positiv sammenhæng mellem gode beskæftigelseschancer og indvandrere med en dansk uddannelse (Arendt et al. 2016; Heinesen et al. 2011). Dette støttes endvidere af en tredje undersøgelse, som viser, at medbragt uddannelse og erhvervserfaring ikke hjælper familiesammenførte og flygtninge i beskæftigelse hurtigere end familiesammenførte og flygtninge uden medbragt uddannelse og erhvervserfaring. En ny dansk uddannelse og dansk erhvervserfaring øger de efterfølgende sandsynlighed for at opnå beskæftigelse, mens familiesammenførte og flygtninge ikke automatisk øger deres beskæftigelse som følge af langvarig opholdstid i Danmark. Det er altså

dansk erhvervserfaring eller en ny dansk uddannelse, som har betydning og ikke opholdstiden isoleret set.[10]

Sammenholder vi dette med viden[11] om de medbragte kompetencer blandt flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsprogrammet i december 2015 er situationen:

- 10 pct. har ingen eller op til 4 års skolegang,
- 25 pct. har 5-8 års skolegang.
- 25 pct. har 9-10 års skolegang
- 13 pct. har en videregående uddannelse,
- 15 pct. har en studentereksamen og
- 10 pct. har en erhvervsfaglig uddannelse gennem formaliseret uddannelse eller praktisk oplæring.

Der kan altså være grund til dels hurtigt at afklare, om de medbragte kvalifikationer er relevante på det danske arbejdsmarked, dels at lægge en plan for, hvordan flygtninge og indvandrere kan erhverve sig arbejdsmarkedsmarkedserfaring i Danmark, og hvorvidt det er relevant at tilegne sig en dansk erhvervskompetencegivende uddannelse.

Flere studier peger på, at det er vanskeligt at sige noget entydigt om målgruppen pga. stor variation fra år til år i hvem, der får opholdstilladelse. Dog er der flere aktivitetsparate blandt kontanthjælpsmodtagerne i integrationsprogrammet end blandt kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere generelt. Disse borgere har oftere end resten af befolkningen:

- Svag uddannelsesbaggrund
- Flere kontakter til sundhedsvæsenet
- Ringere selvvurderet helbred (Koch et al. 2015; New Insight og Væksthuset 2012; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011; Beskæftigelsesministeriet 2006)

Derfor vil aktivitetsparate, som både er omfattet af integrationsprogrammet, og som modtager danskuddannelse, have behov for aktiviteter, der både fastholder målgruppen i indsatsen og adresserer eventuelle helbredsudfordringer. Det kan derfor være nødvendigt at tilrettelægge indsatsen mere fleksibelt, samt at kombinere det med aktiviteter, som fastholder og sikrer løbende opfølgning.

Ny lovgivning (L189) om integrationsprogrammet betyder, at nytilkomne skal mødes som jobparate i de første tre måneder, medmindre det er åbenbart, at udlændingen ikke er i stand til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller løntilskud.[12] Dette lovforslag forventes at nedbringe andelen af aktivitetsparate. Dog er det pr. oktober 2016 29 procent, som er jobparate, og 68 procent er aktivitetsparate, og 4 procent er uddannelsesparate. Til sammenligning var 98 procent af alle nytilkomne aktivitetsparate pr. januar 2016.

3.2.4 Kommunal organisering af indsatsen

Generelt peger studierne på, at kommunale forskelle i forhold til succes med at få ledige indvandrere i job i højere grad handler om forskelle relateret til målgruppernes karakteristika end til forskelle i indsatsen (Arendt et al. 2016). Hverken organiseringen af integrationsprogrammet eller danskuddannelse kan ifølge de inkluderede studier forklare forskellen i forskellige kommuners succes med at få flygtninge og indvandrere i beskæftigelse. Derimod kan en mindre del af forskellen i successen med at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse forklares ved

[10] Arendt Nielsen, Jacob og Pohl Nielsen, Chantal (2012) Indvandreres uddannelse udnyttes for dårligt på arbejdsmarkedet, Kora. Undersøgelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 18-45-årige indvandrere fra Tyrkiet, Pakistan og Iran, der er kommet hertil som voksne flygtninge eller familiesammenførte før 2000.

[11] Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet har i november og december 2015 bedt Rambøll gennemføre en spørgeskemaundersøgelse i 20 af landets kommuner om medbragte kompetencer blandt flygtninge og familiesammenførte.

[12] Jf.ændringer i Integrationsloven, som følge af vedtagelse af lovforslag L 189 i Folketinget den 3. juni 2016: "§ 17. Kommunalbestyrelsen skal anse en udlænding omfattet af § 16, stk. 2, for at være jobparat i de første 3 måneder efter at have overtaget ansvaret for den pågældende, medmindre det er åbenbart, at udlændingen ikke er i stand til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller løntilskud, jf. §§ 23 b og 23 c."

kommuner anvender virksomhedsrettet aktivering forskelligt. De kommuner, som anvender virksomhedsrettet aktivering mest, klarer sig statisk bedre end de kommuner, som anvender virksomhedsrettet aktivering mindst (Arendt et al. 2016).

Kommunens organisering er dog medvirkende til at **påvirke sagsbehandlernes råderum og tilbud**. Et studie peger på, at sagsbehandlerne i jobcentrene vurderer, at de eksisterende indsatser til arbejdsmarkedsparate ledige, som der er flest af, ikke passer til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere under lov om aktiv beskæftigelsesindsats (Henriksen 2009). Studiet, som afdækker kontanthjælpsområdet bredt set, peger samtidig på, at det er væsentligt:

- At borgerens ønsker og problemer inddrages: Hvis der tages højde for disse i aktiveringen, kan borgeren motiveres.
- At sagsbehandler er tålmodig: Forcering eller for høje krav kan medføre demotivation og sygdom.
- At kommunen arbejder med gradvis opkvalificering: Gradvis opkvalificering bringer trinvis borgeren tættere på job.
- At der er tæt opfølgning: Dette er et virkningsfuldt redskab til at afklare og bearbejde problemer, da det skaber en forpligtelse og mødestabilitet hos borgeren (Henriksen 2009).

Indsatsen vil ofte skulle skræddersyes til den enkelte, da målgruppen har stor variation i uddannelsesmæssig baggrund og arbejdserfaring. Støtte fra sagsbehandler kan i et længerevarende uddannelsesforløb desuden fremme eller være en forudsætning for udfoldelse af borgerens eget initiativ (Hohnen et al. 2007; Olesen og Eskeline 2010).

3.2.5 Arbejdsmarkedet

Generelt viser studierne, at det lokale arbejdsmarkedsforhold kun har meget begrænset betydning for indvandrere, flygtninge og familiesammenførtes sandsynlighed for at opnå beskæftigelse (Arendt et al. 2016; Heinesen et al. 2011). Det kan dog have stor betydning for hvilken virksomhedsrettet indsats, kommunen kan tilrettelægge som led i integrationsprogrammet. Arbejdsmarkedets betydning for virksomhedsindsatsen er udfoldet nærmere i temaet om virksomhedsrettet aktivering.

3.3 Tema 2: Samtaler

Syntesens andet tema omfatter samtaler og kontaktforløb, det vil sige rækken af samtaler, hvor kommunen, herunder jobcentret, udøver dens myndighedsopgave. Her lægger jobcentrene og evt. kommunens integrationsafdeling sammen med borgeren job- og integrationsplaner ud fra de lovbestemte rettigheder og pligter til, dels at deltage i aktivering, og dels at stå til rådighed for job og uddannelse. Disse samtaler er lovpligtige, jf. kapitel 7 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om integration af udlændinge § 19 og 20. Samtalerne foregår ved personligt fremmøde i jobcentret. Samtaleintensiteten vil variere afhængigt af hvilken ydelseskategori, flygtningene og indvandrerne er i, samt hvor længe de har været ledige. Dog er det normale lovkrav, at der skal afholdes samtaler minimum hver 13. uge.

De inkluderede studier viser, at den eksisterende viden vedr. samtaler er koncentreret omkring kontaktforløb, intensitet og timing i samtaler, længde på ledighedshistorik og sagsbehandlerens rolle. Som led i kortlægningen er der identificeret **13 studier**, der danner udgangspunkt for nedenstående beskrivelse af indsatser med relevans for temaet om samtaler. De fleste af studierne omhandler kontanthjælpsmodtagere som primær målgruppe samt flygtninge og indvandrere som en sekundær delmålgruppe. Ét studie havde dog specifik fokus på flygtninge- og indvandrerkvinder (LG Insight 2008), mens ét andet fokuserede på integrationsindsatsen generelt (Arendt et al. 2016). Studierne fremstilles skematisk i bilag 2, mens en kort oplistning af kilderne gives her:

1. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011): Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats. *Arbejdsmarkedsstyrelsen.*
2. Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016): Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet – effektive indsatser, veje i gennem systemet og benchmarking mellem kommunerne. KORA.
3. Beskæftigelsesministeriet (2006): Kulegravning af kontanthjælpsområdet. *Beskæftigelsesministeriet*.
4. Henriksen, A. C. (2009): Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *SFI*.
5. Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet. *SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.*
6. Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.*
7. LG Insight (2008): Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud.
8. Olesen, S. P. & Eskelinen, L. (2010): Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv. *AKF*.
9. Rambøll (2009): Kvalitativ evaluering af ´alle i gang´
10. Rosholm, M. & Svarer, M. (2010): Effekten af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik.
11. Rosholm, M. & Svarer, M. (2009): Kvantitativ evaluering af Alle i gang.
12. Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. *AKF.*
13. Væksthuset & NewInsight (2012): Litteratur review ifm. Beskæftigelsesindikator-Projekt.

3.3.1 Hvordan virker det?

På overordnet niveau er effekterne af samtaler for specifikt flygtninge og indvandrere begrænsede, men studierne viser, at intensive kontaktforløb kan øge aktiveringsgraden. Derudover viser studierne, at timing og indhold af samtalerne har en betydning for beskæftigelseseffekten.

Specifikt for kontant- og starthjælpsmodtagere i 'Alle i gang' forsøgsindsatsen, hvor borgerne modtager et **intensiveret kontaktforløb**, bliver der fundet signifikant effekt på aktiveringsgraden. For målgruppen i forsøgsindsatsen gælder dog, at der ikke kan identificeres effekt i forhold til deltagernes selvforsørgelsesgrad (Rosholm og Svarer 2009; Rambøll 2009; Rosholm og Svarer 2010; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011). Sagsbehandlernes oplevelse af deltagernes progression i 'Alle i gang' er, at de arbejdsmarkedsparate i målgruppen afgår til ordinær beskæftigelse eller uddannelse relativt kort tid efter indsatsens opstart (Rambøll 2009).

Studierne indikerer desuden, at en **tidlig** intensiv indsats for nytilkomne flygtninge har en positiv nettoeffekt på beskæftigelse og uddannelse. På den ene side kommer effekten som følge af kombinationen af intensivering af samtaleforløbene, dvs. borgeren oplever tæt og løbende opfølgning, og på den anden side som følge af øget kvalitet i samtalerne på grund af en reduceret sagsstamme og opkvalificeringen af sagsbehandlere (Arendt et al. 2016).

Med hensyn til **indholdet i samtaler** peger studierne på, at samtaler, der har fokus på rådgivning fremfor visitation til aktivering eller til rådighedsafklaring, er medvirkende til at få ledige hurtigere i job, samtidig med at der ikke er tegn på lavere jobkvalitet som følge af den kortere ledighedsperiode[13] (Rosholm og Svarer 2010).

3.3.2 Hvorfor virker det?

For samtaler peger analysen på, at følgende virkningsfulde mekanismer gør sig gældende:

- **Aktivering af motivation,** når borgeren modtager indkaldelse til selve samtalen, samt når borgeren oplever, at andre har forventninger til personen.
- **Aktivering af ejerskab**, når sagsbehandlere støtter borgeren til det, fx gennem at stille krav til borgeren, og når udformningen af indsatsen løbende finder sted.
- **Aktivering af tro på at kunne klare et job eller uddannelse**, når den løbende opfølgning og støtte fra sagsbehandleren opbygger tillid og viden om, hvilke muligheder borgeren har.

Overordnet fremhæver studierne, at udsigten til samtaler i sig selv kan aktivere **motivationen** hos ledige til at finde beskæftigelse, mens sagsbehandlerens tilgang til borgeren har betydning for, om borgeren kommer tættere på job, ligesom sagsbehandlerens støtte til, at borgeren tager **ejerskab** i kontaktforløbet, kan være en medvirkende mekanisme til opnåelse af beskæftigelse.

Hvad angår mekanismer, der opstår i og på grund af samtalerne, peger studierne generelt på, at selve udsigten til samtaleforløbet får nyledige til at overgå til beskæftigelse, hvilket vil sige, at udsigten til samtaler i sig selv giver **motivation** til at søge flere jobs, særligt hvis samtalens formål er øget aktivering (Rosholm og Svarer 2010; Beskæftigelsesministeriet 2006). Dette gælder dog ikke for ledige, der har en forholdsvis lang ledighedsperiode bag sig, idet de ikke motiveres af udsigten til yderligere samtaler (Rosholm og Svarer 2010). Når de ledige desuden oplever, at der er progression og klart jobfokus i samtalerne, oplever de samtidig en stigende målrettethed, som gør, at samtalerne opleves mere meningsfulde og motiverende (Rambøll 2009; LG Insight 2008). Grundlæggende kan progressionen hos borgeren medføre en ændret arbejdsidentitet, som kan føre til en ændring i synet på og fortællingen omkring eget arbejdslivsperspektiv (Olesen og Eskeline 2010; LG Insight 2008).

I 'Alle i gang' forsøget bliver øget aktiveringsgrad opnået gennem blandt andet opbygning af tillid mellem medarbejdere og de ledige, der opstår gennem den løbende opfølgning og det øgede kendskab til borgerens problemer. Tæt kontakt i samtaleforløb, der varetages af samme sagsbehandler, kan således skabe en grundlæggende tillid, der kan være med til at opbygge borgerens **tro på at kunne klare en aktivitet**, hvilket gør, at svage ledige med problemer udover ledighed

[13] Der gøres opmærksom på, at dette gælder for ledige generelt, men da studiet er ét af de få, som siger noget om betydningen af indholdet i samtaler, er det inkluderet alligevel.

kommer i aktivering og dermed tættere på beskæftigelse (Rambøll 2009). En tæt kontakt mellem sagsbehandler og borger kan desuden få borgeren til at føle sig forpligtet til et stabilt fremmøde og deltagelse, hvilket øger sandsynligheden for ordinær beskæftigelse (Henriksen 2009).

Foruden ovenstående sætter flere af de inkluderede studier fokus på, hvad der **ifølge sagsbehandlerene** er i spil i den beskæftigelsesrettede indsats, herunder i kontaktforløbet for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Gennem kontaktforløbet oplever sagsbehandlerne, at målgruppen bringes tættere på arbejdsmarkedet via den tætte opfølgning og langvarige indsats (Henriksen 2009). De mekanismer, som sagsbehandlerne oplever fører til effekt i løbet af kontaktforløbet, inkluderer aktivering af borgerens **ejerskab for indsatsen**, hvilket opstår, når der stilles krav til borgeren (LG Insight 2008). Her er der tale om, at borgernes **motivation** øges, fordi de oplever, at der er nogen, der regner med dem og forventer noget af dem (Hohnen et al. 2007; Henriksen 2009; LG Insight 2008). Desuden kan der være nogle kulturelle krav, der kræver en forventningsafstemning, såsom at man ikke som udgangspunkt kan takke nej, når man står over for et konkret jobtilbud. Hvis kontaktforløbet yderligere inddrager borgerens ønsker, opnår borgeren en følelse af at være respekteret, hvilket motiverer borgeren yderligere til at tage **ejerskab** for egen situation og for indsatsen (Olesen og Eskeline 2010; Henriksen 2009).

Olesen og Eskelines (2010) studie af beskæftigelsesindsatsens mekanismer fra **kontanthjælpsmodtagerens perspektiv** viser, at borgerens **ejerskab for indsatsen** og deltagelse kan være af afgørende betydning for hvilken indsats, der bedst fører til progression for borgeren. Sagsbehandleren skal tage udgangspunkt i borgerens situation og overskud, når indsatser sammensættes og værktøjer udvælges. Det vil sige, at tiltagene over for de svageste borgere fx kan starte med tandlæge- og misbrugsbehandling, hvilket gør dem klar til næste skridt i jobsøgningen. Derimod kan de stærkere borgere med færre eller ingen problemer udover ledighed være klar til gå hurtigere frem end systemet normalt forventer af dem, hvilket deres ejerskab for indsatsen kan medvirke til.

3.3.3 Målgruppe

Kun enkelte af de inkluderede studier dækker målgruppen af flygtninge og indvandrere i relation til temaet om samtaler (Arendt et al. 2016; LG Insight 2008; Koch et al. 2015). Der peges på, at der er en positiv programeffekt af hyppige samtaler, når sagsbehandlerne har et særligt kendskab til målgruppen, en nedsat sagsstamme samt løbende modtager opkvalificering (Arendt et al. 2016). Kendskabet til målgruppen synes altså at have betydning for samtalerne, og der skal i samtalerne tages højde for særlige kendetegn ved målgruppen. Herunder er det vigtigt at påpege, at målgruppen er sammensat og varierer fra år til år, idet den består af såvel ressourcestærke, der selv kan finde et job, samt af flygtninge og indvandrere, som har brug for, at der i samtalerne også tages hånd om familieforpligtelser, traumatiske oplevelser og helbredsudfordringer (Arendt et al. 2016; Koch et al. 2015).

Studierne indikerer, at der for den **ressourcestærke målgruppe** er grund til at understøtte via motiverende samtaler, hvis der hos både sagsbehandler og flygtning og indvandrer i forvejen er tro på, at jobsøgningen kan lykke. Når der er tvivl om rådighed, lav motivation og urealistiske jobmål, kan der også være behov for en mere rammesættende samtale, som blandt andet kombineres med krav om aktivering (Olesen og Eskeline 2010).

Gruppen af ikke-vestlige indvandrere er særligt overrepræsenteret blandt de **aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere** og har **problemer udover ledighed**; herunder sproglige, helbredsmæssige og økonomiske problemer (Skipper 2010; Koch et al. 2015; Hohnen et al. 2007; Beskæftigelsesministeriet 2006; LG Insight 2008). Da flygtninge og indvandrere netop er overrepræsenteret blandt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, skal samtaler til denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere både kunne rumme problemer udover ledighed og inspirere til, at de ledige samtidig styrker deres mestringsevner, deres tro på beskæftigelse og deres jobsøgningsnetværk (Væksthuset & New Insight 2012). På baggrund af studierne kan der derfor siges at

være behov for støttende og motiverende samtaler, men også behov for samtaler, der er udviklende, har fokus på progression og er temposættende for at modvirke, at sagsbehandler overtager ansvaret for flygtninge og indvandrere.

3.3.4 Kommunal organisering af indsatsen

I forhold til kommunernes organisering af beskæftigelsesindsatsen finder Arendt et al. (2016) ingen klare mønstre i kommunernes succes med at få indvandrere i job på baggrund af kommunernes organisering af indsatsen, herunder organiseringen af samtaler og kontaktforløb.

Fokuseres der på samtaleindsatsen i kommunerne, kan der dog identificeres et mønster i rettidigheden af indsatsen, hvor indvandrere og deres efterkommere har den **laveste mødeintensitet**, hvilket er særligt prominent for start- og kontanthjælpsmodtagere (Rosholm & Svarer 2010). Dermed er der en større andel af ikke-vestlige indvandrere end etniske danskere, der ikke får deres samtaler til tiden.

Kontekstuelle forhold, såsom den kommunale organisering, obligatoriske redskaber og politiske strategier mm., påvirker sagsbehandlernes råderum over for og opfattelse af kontanthjælpsmodtagere (Henriksen 2009; Hohnen et al. 2007). Desuden vil sagsbehandlernes uddannelsesbaggrund og personlige holdninger have betydning for hvilke af kontanthjælpsmodtagernes problemer, sagsbehandleren tillægger vægt, samt hvordan de opfatter borgerens muligheder (Henriksen 2009).

3.3.5 Arbejdsmarkedet

Afdækningen af intensiteten i samtaler foretaget af Rosholm & Svarer (2010) bygger på data fra tiden lige omkring og efter **finanskrisen**, hvor de blandt andet finder, at antallet af ydelsesmodtagere fra midten af 2008 til slutningen af 2009 steg fra 75.000 til tæt på 200.000. Denne stigning vil alt efter kommunernes evne til at tilpasse samtaleindsatsen og de tilførte ressourcer have haft betydning for rettidighed i gennemførelsen af samtaler.

Herudover er der ikke fundet viden om hvilken betydning, lokale arbejdsmarkedsforhold og erhvervsstruktur har på kommunernes succes med samtaler som indsats.

3.4 Tema 3: Virksomhedsrettede indsatser

Dette tema omfatter både privat og offentligt løntilskud samt virksomhedspraktikker. Disse er lovgivningsbestemt i kapitel 11 og 12 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats og i lov om integration af udlændinge § 23 b og c.

Studierne dækker både specifik viden om målgruppen af nytilkomne flygtninge, viden om ikke-vestlige indvandrere og mere generel viden om effekten af virksomhedsrettede indsatser for hhv. jobparate og aktivitetsparate. Det fremhæves undervejs, hvilken målgruppe effekterne findes ved.

Der er for nærværende tema identificeret **20 studier**, der danner udgangspunkt for nedenstående beskrivelse af virkningsfulde virksomhedsrettede indsatser. De 20 studier fremstilles skematisk i bilag 2, mens en kort oplistning af kilderne gives her.

1. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011): Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats. *Arbejdsmarkedsstyrelsen.*
2. Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016): Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet – effektive indsatser, veje i gennem systemet og benchmarking mellem kommunerne. KORA.
3. Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013): Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier. *KORA*.
4. Beskæftigelsesministeriet (2006): Kulegravning af kontanthjælpsområdet. *Beskæftigelsesministeriet*.
5. Bredgaard, T.; Jørgensen, H. H.; Madsen, R.; Dahl, M. R. & Hansen, C. (2011): Hvad virker i aktiveringsindsatsen? *ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.*
6. CABI (2010): Evalueringen af puljen Forstærket beskæftigelsesindsats. *CABI*.
7. DAMVAD (2015): Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere.
8. Ejrnæs, A. (2007) Arbejdsmarkedets etniske opdeling. *Samfundsøkonom* nr. 2. Maj 2007.
9. Forslund, A.; Fredriksson, P. & Vikström, J. (2011): What active labor market policy works in a recession? *The Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).*
10. Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011): The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark. *IZA*.
11. Henriksen, A. C. (2009): Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *SFI*.
12. Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet. *SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.*
13. Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.*
14. Møller, S. S. & Rosdahl, A. (2006): Indvandrere i job: Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. *SFI*.
15. Olesen, S. P. & Eskelinen, L. (2010): Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv. *AKF*.
16. Rigsrevisionen (2010): Beretning til statsrevisionen om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *Rigsrevisionen*.
17. Rosholm, M. & Svarer, M. (2011): Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik.
18. Rotger, G. P. & Arendt, J. N. (2010): The effect of wage subsidy on employment in subsidized firm. *AKF.*
19. Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. *AKF.*
20. Væksthuset & NewInsight (2012): Litteratur review ifm. BeskæftigelsesindikatorProjekt.

3.4.1 Hvordan virker det?

På tværs af studierne er der er en solid og gennemgående evidens for, at **privat løntilskud** og **virksomhedspraktik** bringer flygtninge og ikke-vestlige indvandrere, som er både jobparate og aktivitetsparate, tættere på job (også hurtigere end anden aktivering). Samme konklusion findes for jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Alt afhængigt af opgørelsesmetoden viser studierne, at **privat løntilskud** kan nedbringe ledigheden med 3-15 måneder for ikke-vestlige indvandrere, som er både jobparate og aktivitetsparate (Heinesen et al. 2011[14], Rosholm & Svarer 2011). Derudover viser studierne, at der er mærkbart større programeffekter end fastholdelseseffekter ved privat løntilskud på tværs af alle målgrupper (Rosholm & Svarer 2011; Arendt et al. 2016; Arendt & Pozzoli 2013). Studierne af effekter for ikke-vestlige indvandrere viser, at der er størst effekt ved brugen af privat løntilskud for mandlige indvandrere, men også betydelige effekter for kvindelige indvandrere.

Offentligt løntilskud har generelt positive programeffekter for både ikke-vestlige indvandrere og aktivitetsparate (Arendt et al. 2016; Arendt & Pozzoli 2013). Heinesen et al. (2011) finder, at der for ikke-vestlige indvandrere, som er både jobparate og aktivitetsparate, er positive effekter af offentligt løntilskud sammenlignet med ikke at blive aktiveret. Flere studier konkluderer dog, at selvom der er høje programeffekter ved offentligt løntilskud, er fastholdelseseffekterne højere (Rosholm & Svarer 2011; Arendt et al. 2016; Arendt & Pozzoli 2013; Bredgaard et al. 2011). Fastholdelseseffekterne er særligt problematiske for nyledige jobparate, som selv er tilbøjelige til at finde arbejde i løbet af de første 6 måneder, hvilket også gør sig gældende for ikke-vestlige indvandrere men i mindre grad end for kontanthjælpsmodtagere i almindelighed (Heinesen et al. 2011, Rosholm & Svarer 2011). Fastholdelsen mindskes generelt for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere samt for flygtninge og indvandrere, som ikke i nær så høj grad finder beskæftigelse selv (Koch et al. 2015).

Et studie peger på, at der på tværs af offentlige og private løntilskudsjob er 40 pct. af de jobparate ledige, som efterfølgende får en stilling på ordinære vilkår i samme virksomhed (Rotger et al. 2010). Løntilskudsstillinger er mere effektive end virksomhedspraktikker i nedgangstider, selvom løntilskudsstillinger samtidig har større fastlåsningseffekt (Forslund et al. 2011).

Ifølge flere af de inkluderede studier er der positive programeffekter af **virksomhedspraktikker**, dog mere for private end for offentlige virksomhedspraktikker (Beskæftigelsesministeriet 2006). Programeffekterne er ikke på niveau med privat eller offentligt løntilskud, til gengæld er der ingen signifikant fastholdelseseffekt (Rosholm & Svarer 2011). Et studie viser, at indvandrere forkorter tiden på kontanthjælp med 3,7 måneder for kvinder og 4,6 måneder for mænd, når de tilbydes virksomhedspraktikker (Heinesen et al. 2011). Der er med andre ord for indvandrere en markant reduktion i varigheden på kontanthjælp, som er størst for mandlige og lidt mindre for kvindelige indvandrere. To øvrige studier præciserer, at der samlet set er positive nettoeffekter af især privat, men også af offentlige virksomhedspraktikker, da fastholdelseseffekterne er lave og programeffekterne moderate (Koch et al. 2015; Arendt & Pozzoli 2013).

Et enkelt studie konkluderer modsat de øvrige, at den virksomhedsrettede del af indsatsen ikke bringer de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på selvforsørgelse (Skipper 2010; Rigsrevisionen 2010). Målingen er gennemført i en højkonktur, hvor kommunerne havde forsøgt at klargøre aktivitetsparate (matchgruppe 4 og 5) til indsats og arbejdsmarkedet.

3.4.2 Hvorfor virker det?

For de virksomhedsrettede indsatser samlet set - dvs. løntilskud og virksomhedspraktik – er følgende virkningsfulde mekanismer identificeret:

- **Aktivering af selvtillid,** når målgruppen oplever at tilegne sig faglig, sproglig og personlig viden, der kan anvendes på en arbejdsplads i en konkret branche
- **Aktivering af jobperspektiv**, når der er indsigt i jobmål og jobperspektiv, og borgeren forstår rutiner og forventninger på det danske arbejdsmarked
- **Aktivering netværk og evne til at indgå i et arbejdsfællesskab**, når borgeren kommer ud på en arbejdsplads og får mulighed for at indgå i relationer med kollegaer,

[14] Det bemærkes, at studiet undersøger en på 66.768 ikke-vestlige kontanthjælpsmodtagere, og der skelnes ikke mellem, hvorvidt målgruppen er omfattet af integrationsloven eller lov om aktiv beskæftigelse.

lærer det danske arbejdsmarked at kende samt får opbygget et netværk, der kan lede til jobåbninger.
- **Aktivering af motivation,** når borgeren oplever at indgå på en arbejdsplads med meningsfulde opgaver.

Studierne indikerer, at de virksomhedsrettede indsatser virker, når de løfter flygtninge og indvandreres faglige, personlige og sproglige niveau og dermed øger muligheden for at matche virksomheders forventninger (Beskæftigelsesministeriet 2006; Arendt et al. 2016; Bredgaard et al. 2011). Samtidig er det vigtigt at benytte virksomhedsrettede indsatser til at skabe et arbejdsmarkedsrelevant netværk, som kan give muligheder for en jobåbning (Væksthuset og New Insight 2012).

Hvad angår **løntilskud** peger studierne på, at denne indsats bidrager til, at flygtninge og indvandreres **motivation** øges (Arendt et al. 2016; Bredgaard et al. 2011). Når flygtninge og indvandrere deltager i løntilskud, bliver de bl.a. motiveret af jobperspektivet i indsatsen, hvilket medfører aktiv deltagelse, som er et skridt i retningen af beskæftigelse. Da løntilskud strækker sig over længere tid, er progression og opkvalificering ligeledes vigtig, dels fordi borgeren tilegner sig nye faglige og sproglige kompetencer gennem træning på arbejdspladsen, som gør borgeren mere attraktiv for en arbejdsgiver, og dels fordi oplevelsen af at mestre et fag øger **motivationen** (Bredgaard et al. 2011). Dette bidrager til, at borgeren kommer i spil i forhold til jobåbninger i en konkret branche. Derudover medvirker løntilskud til, at flygtninge og indvandrere indgår i et **arbejdsfællesskab** og opbygger et **netværk af kollegaer**. At deltage i lønskud med meningsfulde opgaver kan desuden føre til, at flygtninge og indvandrere oplever deres kompetencer som værende arbejdsmarkedsrelevante (Bredgaard et al. 2011).

Studierne peger på, at **virksomhedspraktikker** virker på forskellige måder, idet aktiveringen kan bruges til forskellige formål, såsom rekruttering, praktisk opkvalificering og afklaring af arbejdsidentitet.

Når der er fokus på **rekruttering** er det særligt vigtig, at flygtninge og indvandrere får indsigt i jobmål og **jobperspektiv**, får et arbejdsrelevant **netværk** og konkret kan se hvilken faglig udvikling, der betinger en ansættelse. Herunder er det væsentligt, at kolleger på arbejdspladsen forstår rammerne for virksomhedsindsatsen og hjælper med at finde og løse meningsfulde opgaver, så praktikanten føler sig som en del af arbejdsfællesskabet. På denne måde får borgeren aktiveret en tro på at kunne få adgang til et job, som denne kan klare. Rekrutteringspraktikker ses typisk for jobparate (Bredgaard et al. 2011).

Virksomhedspraktikken kan samtidig have et **opkvalificerende** element, hvor flygtninge og indvandrere tilegner sig faglige og sproglige kompetencer, og hvor de lærer at følge rutiner og forventninger på det danske arbejdsmarked. Dette kan medføre, at praktikanten bliver mere attraktiv for arbejdsgivere. Her er det vigtigt, at borgeren får stadig større indsigt i de faglige kvalifikationer, som er nødvendige i branchen og får et trinvist læringsforløb med støtte fra kolleger med henblik på at blive afklaret om branche og jobmål. Denne type af virksomhedspraktik kan bidrage til at give relevant erhvervserfaring fra det danske arbejdsmarked og dermed faglige kompetencer, som i højere grad anerkendes af arbejdsgivere (Bredgaard et al. 2011; DAMVAD 2015; Væksthuset og New Insight 2012). Opkvalificerende praktikker gør sig gældende for både jobparate og aktivitetsparate (Bredgaard et al. 2011).

At være i virksomhedspraktik kan ligeledes medføre, at aktivitetsparate indvandrere får **afklaret** arbejdsidentiteten og lærer at begå sig på en rigtig arbejdsplads (Væksthuset og New Insight 2012; Bredgaard et al. 2011). Her lærer flygtninge og indvandrere således at møde til tiden, hvilke forventninger, der er til dem, hvordan man samarbejder mv., hvilket grundlæggende giver dem indsigt i, hvad der skal til for at varetage et ordinært job. Det kan tilmed styrke praktikantens sproglige formåen, skabe tryghed samt opbygge **tillid** og viden om en arbejdsplads. At del-

tage i virksomhedspraktik kan ligeledes medføre, at aktivitetsparate får en realistisk forståelse af, hvad det vil sige at søge et arbejde, samt et realistisk billede af egne muligheder (Væksthuset og New Insight 2012). Afklaringspraktikker ses typisk for aktivitetsparate (Bredgaard et al. 2011).

Særligt for aktivitetsparate og udsatte ikke-vestlige indvandrere kan borgerens **ejerskab** aktiveres via tydeliggørelse af formål med den virksomhedsrettede indsats, fx den langsigtede plan om opkvalificering. Derfor er det også væsentligt at synliggøre borgerens progression mod jobmålet – så som mødestabilitet, øget arbejdstempo, mestring af flere arbejdsfunktioner, sproglig fremgang, øget selvtillid mv. - undervejs i forløbet. De små succesoplevelser er med til at styrke aktivitetsparates **tro på at kunne klare et job** (Væksthuset og New Insight 2012). Samtidig øges **motivationen** ved, at sagsbehandleren fremhæver de unikke fordele ved virksomhedsrettede tilbud, såsom kolleger, netværk, inklusion og mening i hverdagen. Det giver et konkret jobmål og en mere tydelig fremtidsudsigt. Det er væsentligt, at virksomheden kan garantere reelle arbejdsopgaver med jobperspektiv, da dette styrker oplevelsen af at anvende sine personlige samt faglige kompetencer og samtidig giver indblik i arbejdsgivers forventninger (DAMVAD 2015).

Endelig kan virksomhedspraktik bidrage til, at borgeren kan mestre helbredsudfordringer. Mekanismen virker i relation til virksomhedsrettede indsatser, når borgeren trods fx smerter eller sårbarhed magter at deltage nogle timer i virksomhedspraktik og formår at indgå i et fællesskab. Helbredsudfordringerne forsvinder ikke, men borgeren kan opleve at magte praktikken på trods af sine smerter eller sårbarheder (Væksthuset og New Insight 2012).

3.4.3 Målgruppe

Flere af studierne peger på, at indvandrere fra ikke-vestlige lande generelt er **underrepræsenterede** i den virksomhedsrettede indsats, særligt ift. brugen af løntilskud (DAMVAD 2015; Koch et al. 2015; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011; Beskæftigelsesministeriet 2006; Arendt & Pozzoli 2013). Privat løntilskud har primært været anvendt for en ressourcestærk målgruppe og kun i beskedent omfang for flygtninge og indvandrere. Det forklares blandt andet med, at målgruppen er mindre afklaret omkring beskæftigelsesmålet, at indsatsen er forbundet med større ressourcetræk i kommunen samt større forpligtigelse fra arbejdsgiver i form af en egentlig ansættelse. Offentligt løntilskud har i højere grad været anvendt for en mere blandet målgruppe end privat løntilskud, men ikke-vestlige indvandrere er også underrepræsenterede i denne form for aktivering. Virksomhedspraktikker anvendes for en bred målgruppe af borgere - men generelt mere for jobparate end aktivitetsparate, og generelt mere for borgere med etnisk dansk baggrund end for ikke-vestlige indvandrere (Koch et al. 2015; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011; Beskæftigelsesministeriet 2006). Der er derfor et behov for at finde ud af, hvordan de virksomhedsrettede indsatser kan tilrettelægges, så de bliver relevante til trods for, at mange i målgruppen oplever barrierer i form af familieforpligtigelser, helbredsudfordringer og traumatiske oplevelser som flygtninge. Dette er ikke mindst væsentligt set i lyset af, at lovgivningen under integrationsprogrammet nu fordrer langt mere virksomhedsvendt aktivering. De nye lovrammer forventes samtidig at bringe anvendelsen af virksomhedsvendt aktivering op på niveau med borgere med etnisk dansk baggrund.

3.4.4 Kommunal organisering af indsatsen

Generelt viser studierne, at der er en positiv sammenhæng mellem jobcentre med et stort omfang af **samarbejdsvirksomheder** og brugen af virksomhedsrettet indsatser i jobcentrene. Der peges på, at nøglen til god integration på arbejdsmarkedet er at have et strategisk fokus på virksomhedssamarbejdet, og at virksomhedskonsulenter har både borger og virksomhedskontakt (DAMVAD 2015). En evaluering fremhæver desuden, den store betydning i at skabe større sammenhæng i indsatsen mellem de specialiserede enheder i jobcentrene, som fx arbejdsmarkeds- og aktivitetsparate, etniske teams m.m. (CABI 2010).

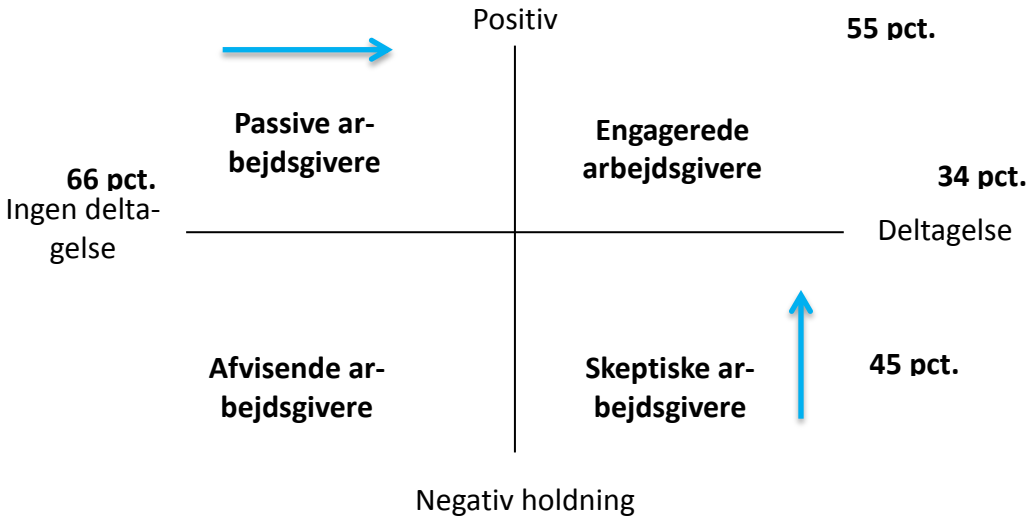
For mange aktivitetsparate indvandrere, der kommer i praktik, har kommunerne spillet en aktiv rolle som jobformidler (DAMVAD 2015; Møller og Rosdahl 2006). For en mindre gruppe af nytilkomne jobparate er kommunen ikke involveret i jobformidlingen. Langt de fleste nytilkomne flygtninge, der kommer i arbejde, finder selv jobbet med det samme (Arendt et al. 2016). Jobcentrene vurderer, at sprog er den største barriere for at etablere virksomhedsforløb for ikke-vestlige indvandrere (DAMVAD 2015).

3.4.5 Arbejdsmarkedet

Det lokale arbejdsmarked har stor betydning for hvilken type af **samarbejde,** jobcenteret har med virksomhederne. Generelt peger en analyse på, at tre ud af ti virksomheder samarbejder med jobcentret om aktivitetsparate (DAMVAD 2015). Virksomhedernes samarbejde skyldes, at de på den ene side er drevet af et ønske om at tage socialt ansvar, og på den anden side at de ser samarbejdet som en rekrutteringskanal. Samarbejdet er omkostningstungt for virksomheden, og derfor er det kun få virksomheder, som overvejer at oprette nye forløb for aktivitetsparate borgere.

Grundlæggende kan virksomheder fordeles på to akser (Bredgaard 2016): Den første akse angiver virksomheder, som deltager i et samarbejde med jobcentre om blandt andet virksomhedspraktikker og løntilskud modsat virksomheder, som aldrig deltager i et samarbejde med jobcentre; den anden akse angiver de virksomheder, som har positive holdninger til samarbejde, modsat virksomheder, som har negative holdninger. Tal over samarbejdsgraden viser, at godt 34 pct. af alle virksomheder samarbejder med landets jobcentre. Blandt disse virksomheder er der både skeptiske og engagerede virksomheder. En undersøgelse blandt 1.044 virksomheder foretaget af DI[15] viser, at 55 pct. af virksomhederne har rekrutteret med hjælp fra jobcenteret uden problemer, mens de resterende 45 pct. oplevede problemer med de ledige fra jobcenteret. Hvis undersøgelsen fra DI er dækkende for alle virksomheder og ikke kun DI's medlemmer, kunne det altså tyde på, at godt halvdelen af virksomhederne er engagerede og den anden halvdel er mere skeptiske.

Arbejdsgivere og beskæftigelsesrettet integration af flygtninge og indvandrere



Kilde: Bredgaard 2016

Hvis undersøgelsens konklusioner er dækkende, er der altså et potentiale i at flytte de resterende 45 pct. i retning af at blive engagerede arbejdsgivere. Samtidig er der et behov for at finde ud af, hvor mange af de ca. 70 pct. af virksomhederne, som ikke deltager i et jobcenter-samarbejde, der er passive men dog stadig positive, og hvor mange der er afvisende. Det vil have stor betyd-

[15] DI (2013):Virksomhedernes syn på beskæftigelsesindsatsen

ning for jobcentrenes indsats og for sikringen af, at jobcentrene ikke spilder kræfterne på at opsøge de forkerte virksomheder.

I forhold til de fire typer af arbejdsgivere, som er identificeret oven for, identificerer forskerne Lundborg og Skedinger en gruppe af "afskrækkede virksomheder", der plejede at ansætte flygtninge men ikke længere gør det (jf. "skeptiske arbejdsgivere"). Lundborg og Skedinger finder, at omkring 12 pct. af virksomheder, som har erfaringer med at ansætte flygtninge inden for de seneste 10 år, kan klassificeres som skeptiske. De skeptiske virksomheder er mindre tilfredse med flygtninges ydeevne på grund af deres dårlige sprogkundskaber. Samtidig finder forskerne, at de fleste virksomheder har positive holdninger og erfaringer med at beskæftige flygtninge (citeret i Bredgaard 2016).

På tværs af studierne tegner der sig en tendens til, at konkrete **brancheforhold** har betydning, idet indvandrere koncentreres i virksomheder inden for forretningsservice (rengøring o.l.), handel/hotel og restauration samt transport, der tilpasser antallet af medarbejdere til ændringer i efterspørgslen og er præget af åbne rekrutteringsnetværk. Brancheforhold har betydning, men virksomhedssamarbejdet kræver samtidig, at jobcentrene minimerer **virksomhedernes administrative arbejde** for at øge omfanget af virksomhedsforløb. **Virksomhedernes samarbejdslyst fastholdes**, hvis jobcentret skiftevis visiterer svage og stærke borgere. Endeligt er det væsentligt, at jobcenteret kan bidrage til, at **borgeren er mødestabil, og at jobcenteret følger op**, når det ikke er tilfældet (DAMVAD 2015; Koch et al. 2015; Ejrnæs 2007).

Det skal samtidig fremhæves, at to analyser peger på, at lokale arbejdsmarkedsforhold[16] kun har mindre betydning for sandsynligheden for at opnå beskæftigelse sammenlignet med andre **baggrundsforhold** såsom helbred, opholdsgrundlag, antal og alder på børn, visitationskategori og oprindelsesland (Arendt et al. 2016; Heinesen et al. 2011).

[16] Arbejdsmarkedets betydning for flygtninge og familiesammenførte måles på baggrund af ledighedsprocent i pendlingsområde, andel arbejdspladser i forhold til 18-64-årige i pendlingsområde, antal arbejdspladser, som kræver mellemhøj-/ højkvalifikationer.

3.5 Tema 4: Vejledning, afklaring, opkvalificering og uddannelsesaktivering

Temaet omfatter en række aktive tilbud, herunder ordinær uddannelse, korte vejlednings- og afklaringsforløb, forberedende forløb til virksomhedsrettede tilbud, særlige opkvalificerende forløb og kurser, der ikke er ordinære og kompetencegivende, samt særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, jf. kapitel 10 § 32,2 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om integration af udlændinge § 23 a. Disse aktive tilbud er ikke nødvendigvis sammensat eller anvendt ens på tværs af kommuner.

Der er især med kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2014, indsat et skel mellem opkvalificerende kurser i kommunale aktiveringstilbud eller hos anden aktør på den ene side og egentlig ordinær uddannelse, som er formelt erhvervs- eller studiekompetencegivende, på den anden side.

Den ordinære uddannelsesaktivering omfatter såvel almen og forberedende voksenundervisning, arbejdsmarkedsuddannelser som erhvervsuddannelser og videregående uddannelse (AVU, FVU, AMU, EUD, KVU, MVU og LVU).[17] Vi betegner tilbud under denne kategori som 'uddannelsesaktivering'. Hvor der i integrationsprogrammet er et særskilt fokus på flygtninge og familiesammenførte, baserer uddannelsesaktivering sig på viden om en bredere målgruppe. Det et også muligt at tilbyde forskellige former for uddannelsesaktivering både under og efter integrationsprogrammet.

Vejledning og afklaring indebærer som hovedregel afklarende aktiveringstilbud hos private aktører eller hos kommunens egne aktiveringstilbud. Disse tilbud har ofte mange forskellige formål, som varierer med målgruppen og formålet med tilbuddet, og de kan derfor inkludere alt fra aktiv jobsøgning over helbredsafklaring til afdækning af arbejdsevnen. Blandt de mest almindelige formål er jobsøgning, brancheafklaring, faglig træning (ikke kompetencegivende), sundhedsmæssig og social afklaring.

Vejledning, afklaring og opkvalificeringstilbud har tidligere været betegnet som særligt tilrettelagte forløb, der er tilpasset den enkelte borger. Lovgivningsmæssigt registreres danskuddannelse også som vejledning og opkvalificering, men det er tematisk behandlet sammen med integrationsprogrammet, idet litteraturen særligt har fokuseret på danskuddannelse som et integreret aktiveringstilbud under integrationsprogrammet.

Aktiveringstilbud under vejledning, afklaring og opkvalificering er omfattet af ret og pligt, og aftales mellem sagsbehandler og borger som led i kontaktforløbet under enten integrationsprogrammet eller lov om aktiv beskæftigelse. De enkelte temaer kan ses som delkomponenter i et samlet forløb, og i praksis vil kommunerne ofte sammensætte kæder af forløb, hvor der indgår afklaring i et privat eller kommunalt aktiveringstilbud (tema 4), virksomhedspraktik (tema 3) og uddannelsesaktivering (tema 4).

Som led i kortlægningen er der identificeret **19 studier**, der danner udgangspunkt for nedenstående beskrivelse af temaet. De 19 studier fremstilles skematisk i bilag 2, mens en kort oplistning af kilderne gives her:

[17] Jf. kapitel 10 § 32,1 og 32,2 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats og kapitel 4 i lov om integration af udlændinge samt § 23 a.

1. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011): Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats. *Arbejdsmarkedsstyrelsen.*
2. Beskæftigelsesministeriet (2006): Kulegravning af kontanthjælpsområdet. *Beskæftigelsesministeriet*.
3. Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016): Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet – effektive indsatser, veje i gennem systemet og benchmarking mellem kommunerne. KORA.
4. Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013): Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier. *KORA*.
5. Bredgaard, T.; Jørgensen, H. H.; Madsen, R.; Dahl, M. R. & Hansen, C. (2011): Hvad virker i aktiveringsindsatsen? *ForskningsCenter for Evaluering og NewInsigh*
6. CABI (2010): Evalueringen af puljen Forstærket beskæftigelsesindsats. *CABI*.
7. Ejrnæs, A. (2007) Arbejdsmarkedets etniske opdeling. *Samfundsøkonom* nr. 2. Maj 2007.
8. Forslund, A.; Fredriksson, P. & Vikström, J. (2011): What active labor market policy works in a recession? *The Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).*
9. Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011): The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark. *IZA*.
10. Henriksen, A. C. (2009): Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *SFI*.
11. Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet. *SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.*
12. Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.*
13. LG Insight (2008): Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud.
14. LG Insight (2009): Helbred og Integration.
15. Møller, S. S. & Rosdahl, A. (2006): Indvandrere i job: Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. *SFI*.
16. Olesen, S. P. & Eskelinen, L. (2010): Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv. *AKF*.
17. Rigsrevisionen (2010): Beretning til statsrevisionen om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *Rigsrevisionen*.
18. Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. *AKF.*
19. Væksthuset & NewInsight (2012): Litteratur review ifm. BeskæftigelsesindikatorProjekt.

3.5.1 Hvordan virker det?

Der er modstridende viden om nettoeffekten af **uddannelsesaktivering** for flygtninge og familiesammenførte. Flere studier viser positive eller neutrale programeffekter, samtidig med at uddannelsesaktivering er forbundet med fastholdelseseffekter (Arendt et al. 2016). Fokuseres der på mere simple effektanalyser tyder disse på, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse stiger efter en gennemført uddannelsesaktivering. Uddannelsesaktivering har dog en relativ stor fastholdelseseffekt, idet meget få kontanthjælpsmodtagere kommer i arbejde, mens de deltager i en uddannelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011; Beskæftigelsesministeriet 2006). Effekten ses særligt for jobparate, som ikke har meget uddannelse i forvejen (Arbejdsmarkedsstyrelsen

2011). For de aktivitetsparate borgere finder et studie, at fastholdelsen gør, at der er negative nettoeffekter af uddannelsesaktivering og anden aktivering under højkonjunkturen i 2006 (Rigsrevisionen 2010; Skipper 2010).

Flere studier viser, at programeffekter er positive for uddannelsesaktivering sammenlignet med ikke at aktivere, men at de er mindre effektive end virksomhedsrettede indsatser. Uddannelsesaktivering afkorter ledighed med 1,5 måneder for kvinder og 2,6 måneder for mænd, når der sammenlignes med en gruppe som ikke modtager aktivering. Effekten af uddannelsesaktivering er generelt større for kvinder end for mænd (Heinesen et al. 2011). Uddannelsesaktivering bringer altså ikke på kort sigt flygtninge og indvandrere tættere på job i lige så høj grad som løntilskud og virksomhedspraktik (Arendt et al. 2016). Uddannelse tenderer til på længere sigt at have en positiv betydning for lønindkomst og jobsikkerhed (Bredgaard et al. 2011).

Studierne tyder samlet set på, at erhvervsrettede arbejdsmarkedsuddannelser i kombination med privat virksomhedsaktivering kan være effektive. Denne kombination af træning i virksomhedsrettede forløb og arbejdsmarkedsuddannelser gør sig også gældende i de nye IGU-forløb, som kan tilbydes nytilkomne under integrationsprogrammet og op til 5 år efter deres ankomst.

Samtidig viser studierne, at uddannelsesaktivering, som fører til en videregående uddannelse, er en langvarig proces for de fleste, fordi det kræver danskkundskaber på et højt niveau, og effekten viser sig først på langt sigt i form af højere jobsikkerhed og bedre lønninger. Netop de sproglige vanskeligheder og de relativt lange forberedende forløb gør det vanskeligt at bygge bro til både erhvervsuddannelser og korte videregående uddannelser, som giver den største langvarige effekt.

For **vejlednings- og afklaringstilbud** finder flere studier ingen eller minimal effekt, mens der identificeres en stor fastholdelseseffekt for kontanthjælpsmodtagere samt ledige generelt og specielt for særligt tilrettelagte uddannelsesforløb på kort sigt (Arendt et al. 2016; Rigsrevisionen 2010; Forslund et al. 2011; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011; Skipper 2010). Dog finder et studie, at vejledning, afklaring og opkvalificering som én kategori har positive programeffekter for indvandrere på kontanthjælp, og at effekterne er større, hvis indsatsen starter efter seks måneders ledighed (Heinesen et al. 2011). Sidste studie sammenligner nettoeffekterne af vejledning, afklaring og opkvalificering med en kontrolgruppe, som ikke modtager aktivering. Sammenfattende tyder dette på, at der er evidens for, at vejledning og afklaring har en fastholdelseseffekt, at programeffekten er lavere end for andre former for aktivering, og at der er blandet viden om, hvorvidt det er mere effektfuldt at aktivere til vejledning, afklaring og opkvalificering end slet ikke at aktivere.

Når der gennemgående er fastholdelseseffekter og meget beskedne nettoeffekter af vejledning, afklaring og opkvalificering skyldes det blandet andet, at netop denne aktivering ofte har et afklarende formål, der leder frem til virksomhedsrettede tilbud eller til uddannelsesaktivering. Ofte benyttes denne form for aktivering som et første trin, og der sker i mange sammenhænge en selektion fra dette trin til fx virksomhedsrettede tilbud.

Ser vi nærmere på det mere konkrete indhold af afklarings og opkvalificeringstilbud, peger studier på, at familiesammenførte samt flygtninge- og indvandrerkvinder oplever en effekt af **brancherettet tilgang til opkvalificering**, særligt blandt de mest ressourcestærke og dem med et nogenlunde kendskab til dansk (CABI 2010). **Helbredsafklarende forløb** har påvist effekt på beskæftigelsen af flygtninge og indvandrere med sygdomsoplevelser (LG Insight 2009). Særligt tilrettelagte projekter (vejledning og afklaring) og korte afklaringsforløb har ikke positive effekter på selvforsørgelsesgraden hos kontanthjælpsmodtagere (Rigsrevisionen 2010).

Sagsbehandlernes oplevelse af effektfuld tilgang til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere viser, at helbredsudredning og/eller -behandling i kombination med aktivering anses for at bringe

borgerne tættere på arbejdsmarkedet, hvilket understøttes af evidens for positive effekter af tværfaglige indsatser, der kombinerer sundheds- og beskæftigelsesindsatser (Henriksen 2009; Koch et al. 2015). Som tidligere nævnt er ikke-vestlige indvandrere særligt overrepræsenteret blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, hvilket vil sige, at erfaringer med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere kan inddrages over for gruppen af ikke-vestlige indvandrere.

3.5.2 Hvorfor virker det?

For vejledning, afklaring og opkvalificering er der identificeret følgende virkningsfulde mekanismer:

- **Aktivering af selvtillid**, når målgruppen får øget indsigt i egne kompetencer samt ressourcer og oplever at tilegne sig ny faglig og personlig viden, der kan anvendes på en fremtidig arbejdsplads.
- **Aktivering af motivation**, når borgeren får indsigt i klare jobmål gennem afklaringsforløb, samt når tidlig aktivering er incitament til at finde beskæftigelse. Uddannelse giver samtidig øget fornemmelse for progression via små succeser undervejs – fx beståede prøver – og dermed tiltroen til, at personlige, faglige og sproglige kompetencer er efterspurgte på det danske arbejdsmarked og giver indsigt i forventninger inden for et fagområde.
- **Aktivering af jobperspektiv**, når mentorordninger giver borgerne indblik i egne evner og arbejdsgiveres forventninger, og borgerne tilegner sig nye faglig, sproglig og personlig viden, der kan anvendes på en fremtidig arbejdsplads.
- **Aktivering af egen tro på at kunne klare et job eller uddannelse**, når helbredsudfordringer afklares og behandles hurtigt, imens borgeren fastholder sin arbejdsidentitet.
- **Aktivering af arbejdsidentitet**, når afklaringsforløb har klare jobmuligheder for øje, og borgeren bliver motiveret til at finde job.
- **Aktivering af ejerskab for indsats**, når sagsbehandleren inddrager borgerens perspektiver og sammensætter alsidige indsatser, der matcher borgerens gradvise opkvalificering.

Uddannelsesaktivering virker primært for kontanthjælpsmodtagere under lov om aktiv beskæftigelse, når der er tålmodighed og et langsigtet fokus for indsatsen, fordi effekten typisk viser sig på længere sigt. Samtidig har små succesoplevelser en positiv effekt på indvandreres **tro på egne evner**, hvilket bidrager positivt til målgruppens tro på at komme i beskæftigelse (Bredgaard et al. 2011). Grundlæggende betyder det meget at opleve, at kompetencer bliver anerkendte og opleves som efterspurgte, hvilket uddannelsesaktivering kan styrke.

En undersøgelse viser, at uddannelse fra Danmark virker beskæftigelsesfremmende, hvorimod medbragt uddannelse ikke øger sandsynligheden for beskæftigelse.[18] Når studieforberedende og erhvervskompetencegivende uddannelser fra Danmark virker, kan det hænge sammen med, at de nye kompetencer er efterspurgte på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Det har med andre ord betydning, at kompetencerne anses for legitime af arbejdspladser og uddannelsesinstitutioner. Sandsynligheden for at opnå beskæftigelse stiger således med mængden af dansk erhvervserfaring og danske kompetencegivende uddannelser.

Uddannelsesaktivering bidrager desuden til, at ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp kan flytte deres position på det danske arbejdsmarked ved gradvist at øge sine faglige kompetencer og sit danske uddannelsesniveau, fordi uddannelsen lærer dem noget, der gavner deres beskæftigelsesmuligheder og giver dem et dansk netværk (Møller og Rosdahl 2006). Dansk erhvervserfaring og uddannelse er blandt de væsentlige kilder til opnåelse af faglige kompetencer, som anerkendes af danske arbejdsgivere (Heinesen et al. 2011; New Insight og Væksthuset 2012).

[18] Arendt Nielsen, Jacob og Pohl Nielsen, Chantal (2012) Indvandreres uddannelse udnyttes for dårligt på arbejdsmarkedet, Kora.

Et studie af jobparate viser, at uddannelsesaktivering er særligt effektiv, når det kombineres med løntilskud, eller når det optræder sidst i en kæde af aktivering, hvor der arbejdes med målrettede og erhvervsrettede forløb (fx AMU) som led i en rekruttering (Arbejdsmarkedsstyrelse 2011). Når formålet med og udbyttet af uddannelsen, og hvorledes de tillærte kompetencer kan bruges i et konkret job, er klart, øges **motivationen** og målrettetheden hos målgruppen, da de motiveres med forståelsen (Bredgaard et al. 2011). Der er for den enkelte med andre ord en sammenhæng mellem muligheden for job og forbedringen af egne erhvervsrettede kvalifikationer – fx inden for it, teknik, fremstilling, service og sundhed (Arendt og Pozzoli 2013). En lignende motivation kan opstå med de nye IGU forløb, såfremt formålet med virksomhedsansættelsen og arbejdsmarkeds- og danskuddannelsen kan føre til en ansættelse på ordinære vilkår efter endt IGU.

Gennem **vejledning, afklaring og opkvalificering** opnår flygtninge og indvandrere indblik i egne kompetencer inden for de faglige, sociale og sproglige felter med henblik på at kvalificere dem til det danske arbejdsmarked (Skipper 2010). Gennem afklaringsforløb med klare jobmuligheder for øje aktiveres indvandrere og flygtninges **motivation** for at komme i arbejde, da de får indsigt i specifikke brancherettede jobmål. Samtidig aktiveres deres **arbejdsidentitet**, fordi de kan se sig selv i disse jobs, hvilket igen gør dem mere motiverede for at blive beskæftiget (LG Insight 2009; Olesen & Eskeline 2010; Væksthuset & New Insight 2012). At aktivering (såsom vejledning, afklaring og opkvalificering) af indvandrere generelt har en positiv effekt skyldes, at de får aktiveret **troen på at kunne klare et job eller uddannelse** ved at tilegne sig den faglige, sproglige og personlige viden, der kræves, for at blive en del af arbejdsmarkedet (Heinesen et al. 2011). Desuden vil tidlig aktivering kunne få borgere til at søge flere jobs, da de bliver **motiveret** til at finde job for at undgå aktivering, hvormed chancen for at komme i arbejde øges (Beskæftigelsesministeriet 2006).

Mentorordninger kan aktivere borgernes **perspektiv på job** ved at bidrage til et større indblik i egne kompetencer og ressourcer for flygtninge og indvandrere i afklarings- og vejledningsforløb (CABI 2010; Koch et al. 2015). Dette kan skyldes, at den enkelte får indblik i egne evner og jobmuligheder. Desuden kan det bero på, at en mentor bedre kan påpege nye kompetencer og kvalifikationer, der er relevante for det danske arbejdsmarked, og som arbejdsgivere vil have forventninger om at se.

For at aktivere flygtninges og indvandreres **egen tro på at kunne klare et job eller uddannelse** skal helbredsafklaring igangsættes så tidligt som muligt samt inkludere både psykologisk, fysisk og socialfaglig afklaring og dermed give de bedste omstændigheder for at komme i beskæftigelse (LG Insight 2009). I denne proces er samarbejdet mellem det sundhedsfaglige og det beskæftigelsesrettede system vigtigt for at sikre en hurtigt og effektiv behandling (LG Insight 2009). Desuden holdes borgerne bedst i gang ved at deltage i både udredning og sideløbende aktivering, da **arbejdsidentiteten** dermed holdes aktiv (Henriksen 2009).

Flere studier finder, at vejlednings- og afklaringsforløb for kontanthjælpsmodtagere samt flygtninge og indvandrere er mest virksomme, hvis sagsbehandlere udviser tålmodighed og kun gradvist øger forventningen til borgerne, samt hvis denne gennem tæt opfølgning får opdaget og afklaret problemer samt gradvist opkvalificerer borgeren til at komme tættere på beskæftigelse (Henriksen 2009; Olesen & Eskeline 2010; Bredgaard et al. 2011; Koch et al. 2015). Alt dette kræver uddannede sagsbehandlere, der formår at sammensætte alsidige indsatser til komplekse problemstillinger. Når det lykkes, giver det borgerne en følelse af at blive lyttet til, og det motiverer dem til at tage endnu mere **ejerskab for indsatsen** og progressionen, mens den tætte kontakt med sagsbehandler får dem til at føle sig forpligtet til at møde op. Særligt relationen mellem sagsbehandler og borger kan være af afgørende betydning for borgerens muligheder for at influere indsatsen til det bedre samt at udfolde sit eget initiativ (Olesen & Eskeline 2010).

3.5.3 Målgruppe

Målgruppen af kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet modtager mest vejledning og afklaring i forhold til andre beskæftigelsestilbud (Koch et al. 2015). Dette dækker blandt andet over, at danskuddannelse regnes ind i kategorien vejledning og afklaring. Specifik effekt af danskuddannelse, særligt i integrationsprogrammet, dækkes under tema 1.

Igen er **baggrundsforhold** for flygtninge og indvandrere betydende for deres beskæftigelsesmuligheder. Disse forhold inkluderer alder, oprindelsesland, civilstatus, grundlaget for opholdstilladelse, antallet af små børn, uddannelse, helbredssituation, erhvervserfaring og beskæftigelseskategori (Arendt et al. 2016; Heinesen et al. 2011; Skipper 2010). Da gruppen af flygtninge og indvandrere, særligt fra ikke-vestlige lande, er **overrepræsenteret** blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, ofte har **flere problemer end ledighed**, og på flere baggrundsforhold har en dårligere situation end etniske danskere, ser sagsbehandlere et behov for afklaring og vejledning af denne målgruppe (Hohnen et al. 2007; Beskæftigelsesministeriet 2006; Koch et al. 2015; Væksthuset & New Insight 2012; Skipper 2010). Dette er én af årsagerne til, at kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet modtager mindst virksomhedsrettet indsats og mest vejledning og afklaring, da sagsbehandlerne anser det for nødvendigt at afklare og løse eventuelle problemer før en virksomhedsplacering (Koch et al. 2015; Beskæftigelsesministeriet 2006). Dette er på trods af viden om, at virksomhedsrettede indsatser generelt virker bedst for at få målgruppen i beskæftigelse (Koch et al. 2015).

For kontanthjælpsmodtagere generelt modtager de ledige med dansk baggrund mere aktivering i virksomhedspraktik end indvandrere med ikke-vestlig baggrund (Beskæftigelsesministeriet 2006). Blandt kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet bliver virksomhedsrettede tilbud brugt mindst og vejledning samt opkvalificering brugt mest. Mere præcist anvendes vejledning og opkvalificering i godt og vel 96 pct. af tilfældene for aktivitetsparate og i 86 pct. af tilfældene for jobparate omfattet af integrationsprogrammet. Resultatet skal ses i lyset af, at danskuddannelsen, som er kategoriseret under vejledning og opkvalificering, fylder relativt meget i programmet. Der er ikke viden om, hvor stor en del af den vejledning og opkvalificering, som gives, der er danskuddannelse og forberedelse til danskuddannelse (Koch et al. 2015).

I en sammenligning mellem virksomhedsrettede aktiveringstilbud (fx praktik og jobtræning) for flygtninge- og indvandrerkvinder og afklaring samt vejledning for samme målgruppe ses en langt bedre effekt af de virksomhedsrettede tilbud med 50 pct., der får arbejde, mens kun 20 pct. får arbejde efter vejledning og afklaring (LG Insight 2008). Det viser, at indsatser, der konkretiserer jobmuligheder, kan motivere og facilitere til at komme i job.

3.5.4 Kommunal organisering af indsatsen

Med hensyn til afklaring af flygtninge og indvandreres udfordringer og muligheder for beskæftigelse findes der for kommunerne økonomiske fordele ved en styrket og tæt indsats, der blandt andet kan indeholde styrket samarbejde mellem sociale, beskæftigelsesfaglige og sundhedsfaglige aktører samt en specialiseret helbredsindsats over for syge flygtninge og indvandrere (LG Insight 2009). Til dette formål kan kommunerne med fordel overføre viden og metoder fra sygedagpengeområdet og tværfaglige forløb under ressourceforløb (LG Insight 2009; Koch et al. 2015).

Kommunernes brug af vejledning og afklaring kan foregå i samlede indsatsprocesser med forskellige formål og arbejdsmarkedsperspektiver for øje (Hohnen et al. 2007). Sagsbehandlerne i kommunen kan motivere gennem krav, kan trin for trin afklare borgerens vej tættere på job eller kan benytte diverse afklarende indsatser, herunder tværfaglige indsatser, med henblik på en mere søgende afdækning af borgerens (arbejdsmarkeds)muligheder (Hohnen et al. 2007). Fx bruger kommunerne en stor del af afklarings- og udviklingsforløbet til at afdække og udvikle kompetencer, deriblandt sociale og personlige kompetencer, der ellers kan være en hindring for

at komme i job, og indvandrere og flygtninge modtager i den forbindelse sprogskoletilbud (Hohnen et al. 2007).

3.5.5 Arbejdsmarkedet

På det lokale arbejdsmarked er der indikation af, at det gør sig gældende, at jo flere jobs, der forudsætter mellemhøjt eller højt kvalificeret arbejdskraft, des større sandsynlighed har kvindelige indvandrere og mandlige flygtninge og familiesammenførte for at opnå beskæftigelse (Arendt et al. 2016). Der foreligger dog ikke viden om, hvad dette skyldes. Desuden er det særligt virksomheder, der har mulighed for at tilpasse antallet af medarbejder og længden på arbejdstiden ved ændringer i efterspørgslen, der ansætter indvandrere (Ejrnæs 2007). Det samme gælder for sektorer såsom forretningsservice, handel/hotel og restauration samt transport (Ejrnæs 2007).

Generelt viser studierne, at det lokale arbejdsmarkedsforhold og det konkrete virksomhedssamarbejde kun har meget begrænset betydning for indvandreres, flygtninges og familiesammenførtes sandsynlighed for at påbegynde og gennemføre ordinær uddannelse (Arendt et al. 2016; Heinesen et al. 2011). Andre studier indikerer dog, at der er en sammenhæng mellem at samarbejde med konkrete virksomheder om erhvervsrettet opkvalificering, og derfor kan virksomhedssamarbejdet også have en betydning for uddannelsesaktivering (CABI 2010; LG Insight 2008). Det kan fx være AMU-forløb, som tages på halvtid, og som undervejs kombineres med tolkning.

3.6 Tema 5: Sanktioner, ydelsesniveau og refusionssystem

Tema 5 omfatter sanktioner over for borgerne, justeringer af ydelsesniveau for borgerne samt refusionssystemet over for kommunerne. Med hensyn til sanktioner skal kommunerne sanktionere en borger, hvis borgeren ikke lever op til sin forpligtelse til at stå til rådighed.

Som led i kortlægningen er der identificeret **7 studier**, der danner udgangspunkt for nedenstående beskrivelse af indsatser. De 7 studier fremstilles skematisk i bilag 2, mens en kort oplistning af kilderne gives her:

1. Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013): Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier. *KORA*.
2. Beskæftigelsesministeriet (2006): Kulegravning af kontanthjælpsområdet. *Beskæftigelsesministeriet*.
3. Henriksen, A. C. (2009): Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *SFI*.
4. Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.*
5. Møller, S. S. & Rosdahl, A. (2006): Indvandrere i job: Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. *SFI*.
6. Svarer, M. (2010): The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denark. *Economica (2011) 78, 751:778.*
7. Andersen, L. H.; Hansen, H.; Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2012): Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse. *Rockwoll Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag*

3.6.1 Hvordan virker det?

Som nævnt skal kommunerne sanktionere en borger, hvis borgeren ikke lever op til sin forpligtelse til at stå til rådighed. Med hensyn til effekter af **sanktioner** over for den enkelte ledige peger den gennemlæste litteratur på, at der er store effekter ved selv moderate sanktioner. Ved moderate sanktioner stiger afgangen fra ledighed med mere end 100 pct. (Svarer 2010)[19]. Dog forsvinder effekten efter ca. 3 måneder, hvilket vil sige, at effekten falder over tid fra sanktionens indførelse (Svarer 2010). Der er specifik indikation af, at intensivering af sanktioner over for ledige ikke-vestlige indvandrere har positiv beskæftigelseseffekt (Koch et al. 2015), samt at mandlige ikke-vestlige indvandrere er mere responsive over for sanktioner end danske mænd (Svarer 2010).

To af de inkluderede studier peger på en positiv effekt på overgangen til selvforsørgelse - herunder til dels beskæftigelse - ved indførelsen af **starthjælpen**[20], der reducerede ydelsesniveauet for kontanthjælp (Arendt & Pozzoli 2013; Andersen et al. 2012). Arendt & Pozzoli (2013), der bygger på tre danske studier fra 2002, finder effekter på overgangen til selvforsørgelse, hvoraf to adskiller effekten specifikt til beskæftigelse (9-12 procentpoint). Ét af de tre studier viser desuden, at der ikke er nogen effekt på lønindkomsten for de, der kommer i arbejde, mens et andet viser store effekter på overgangen til permanent overførsel (Arendt & Pozzoli 2013). Beskæftigelseseffekten er større for mænd end for kvinder (Andersen et al. 2012). Dog er der usikkerhed om

[19] Studiet omhandler som primær målgruppe forsikrede ledige over 25 år, men kommer ind på specifikke effekter hos mandlige ikke-vestlige indvandrere.

[20] Starthjælpen var en ydelse målrettet borgere, der har opholdt sig i landet mindre end syv ud af de sidste otte år (herunder en stor andel nyankomne flygtninge og indvandrere). Ydelsen var gældende i årene 2002-2012. Fra 2015 er en lignende integrationsydelse indført.

virkningen af mindre ændringer i ydelsesniveauer, da det er svært at dokumentere med statistisk sikkerhed (Beskæftigelsesministeriet 2006).

I den forbindelse er det relevant, at **sagsbehandlerne** oplever, at borgere med færrest og mindst alvorlige problemer kan modtage en mere håndfast indsats, herunder flytte sig tættere på beskæftigelse via sanktioner, hvorimod økonomiske sanktioner kan virke uhensigtsmæssigt for svagere grupper (Henriksen 2009).

3.6.2 Hvorfor virker det?

For temaet sanktioner, ydelsesniveau og refusionssystem er der identificeret følgende virknings-fulde mekanisme:

- **Aktivering af motivation**, når der ses en økonomisk gevinst ved at komme i ordinær beskæftigelse. Desuden kan sanktioner aktivere motivation til at deltage aktivt i indsat-sen.

Fra et lovgivningsmæssigt perspektiv er tanken med reduktion i ydelsesniveau, fx indførelse af starthjælp, at de begrænsede økonomiske levevilkår vil skabe økonomisk incitament til at søge job og komme i ordinær beskæftigelse (Andersen et al. 2012).

Blandt ikke-vestlige indvandrere i Danmark er det oplevelsen, at der er en stor økonomisk fordel ved at være i ordinær beskæftigelse i modsætning til at være afhængig af offentlig overførsels-indkomst (Møller & Rosdahl 2006). Det kan dog være tilfældet, at ledige bliver **motiveret** til at komme i arbejde af den økonomiske gevinst, særligt set i modsætning til at føle sig som gratis arbejdskraft i virksomhedspraktikker, hvilket nogle oplever som demotiverende (Koch et al. 2015; Beskæftigelsesministeriet 2006).

Sagsbehandlerne oplever desuden, at økonomiske sanktioner kan aktivere **motivation** hos borgerne ift. at møde op til samtaler og deltage aktivt i indsatsen, hvilket er medvirkende til at bringe dem tættere på at komme i ordinær beskæftigelse (Henriksen 2009).

3.6.3 Målgruppe

En vigtig pointe i forhold til målgrupper er, at indvandrere skal være selvforsørgende (foruden at leve op til andre krav[21]) for at kunne blive bevilget permanent opholdstilladelse. Dette kan i sig selv ses som et økonomisk incitament. Det vil sige de selvforsørgende borgere er uden for ræk-kevidde af de økonomiske sanktioner rettet mod overførselsmodtagere (Andersen et al. 2012). Dette skal ses i modsætning til flygtninge og familiesammenførte, som kan modtage offentlig ydelse, og dermed er i målgruppen for økonomiske sanktioner.

Et studie viser, at visse grupper er mere **responsive for sanktioner** end andre. Det ses blandt andet, at mandlige indvandrere på dagpenge er mere modtagelige end danskere (Svarer 2010). Dette kan skyldes, at de muligvis er mere ressourcestærke end danske dagpengemodtagere og derfor er mere tilbøjelige til at finde job, når de oplever en økonomisk sanktion. Generelt er **sanktionsraten** højere for flygtninge, indvandrere, deres efterkommere samt for unge og sing-ler generelt end for andre grupper af ledige (Svarer 2010). Mere præcist er det efterkommere fra ikke-vestlige lande, der hyppigst modtager sanktioner (opgjort som andelen af sanktionerede ledige), efterfulgt af efterkommere fra vestlige lande (Koch et al. 2015). Dette skyldes blandt andet, at de to grupper inkluderer flere unge kontanthjælpsmodtagere end andre grupper. Sam-tidig er det indvandrere fra ikke-vestlige lande, der har den laveste andel af sanktionerede ledige blandt kontanthjælpsmodtagere (Koch et al. 2015).

[21] Se fx https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/betingelser-permanent-ophold.htm.

Som tidligere nævnt oplever **sagsbehandlerne**, at økonomiske sanktioner kan virke særligt uhensigtsmæssigt for de svagere blandt målgruppen (Henriksen 2009), som ikke nødvendigvis vil opleve samme afgang til beskæftigelse ved økonomiske sanktioner.

3.6.4 Kommunal organisering af indsatsen

De inkluderede studier giver ikke megen viden om den kommunale organisering eller konkrete aktiviteter, der benyttes i brugen af økonomiske incitamenter. Dog indikerer et studie, at sagsbehandlernes egen baggrund samt holdning i kombination med lovgivningen og kommunale målsætninger har en afgørende betydning for implementeringen af beskæftigelsesrettede integrationstiltag i kommunerne (Henriksen 2009).

3.6.5 Arbejdsmarkedet

Refusionssystemet, der bestemmer kommunernes mulighed for dækning af deres udgifter til beskæftigelses- og integrationsindsatsen fra staten, kan i sig selv ses som et økonomisk incitament rettet mod kommunerne for benyttelse af bestemte integrationsfremmende beskæftigelsesværktøjer. Reglerne i refusionssystemet er ændret siden udgivelsen af de inkluderede kilder, men et studie (Koch et al. 2015) peger på, at økonomiske incitamenter, såsom refusionssystemer, generelt har en betydning for kommunernes tilrettelæggelse af indsatser for flygtninge og familiesammenførte.

Med hensyn til aktiviteter i integrationsprogrammet har kommunerne kunnet modtage **refusion** af driftsudgifter, **grund-, blok- og resultattilskud** (Koch et al. 2015)[22]. Sidstnævnte udbetaltes, når en flygtning eller familiesammenført kom i ordinær beskæftigelse eller uddannelse, samt når danskprøven var bestået, hvilket må forventes at have fremmet beskæftigelses- og opkvalificeringsincitamentet hos kommunerne (Koch et al. 2015). Da resultattilskud ikke tildeltes ved afgang til ordinær beskæftigelse eller uddannelse efter endt integrationsprogram, har der været større **økonomisk incitament** til at få flygtninge og familiesammenførte i job eller uddannelse, imens de var en del af integrationsprogrammet fremfor efterfølgende (Koch et al. 2015).

[22] Denne viden om tilskud bygger på de inkluderede studier, hvorfor lovgivningen kan være ændret siden studiernes udgivelse.

4 IDENTIFIKATION AF VIDENSHULLER

Idet kortlægningen og syntesen har fokus på at formidle eksisterende viden om, hvordan flygtninge og indvandrere kan integreres på arbejdsmarkedet, har kortlægningen samtidig identificeret en række videnshuller, dvs. områder, hvor der er behov for styrket viden. Kortlægningen peger særligt på syv områder, der ikke er tilstrækkeligt belyst.

For det første mangler der bred viden om, hvordan forskellige **kombinationer af forløb virke**r, og dermed om, hvordan de forskellige indsatser spiller sammen, herunder betydningen af rækkefølgen og varigheden af indsatser. De inkluderede effektstudier fokuserer som oftest på at måle på effekten af det senest gennemførte forløb. Dette giver en bias i forhold til at måle effekten af indsatser, der ligger tidligere i forløbet. Det kan eksempelvis ikke udelukkes, at effekten af vejledning og ikke-kompetencegivende kurser er opkvalificerende til uddannelsesaktivering eller virksomhedsrettede forløb. Denne indirekte effekt er ikke opgjort i de inkluderede studier.

Et andet videnshul relaterer sig til indgående viden om **indsatsernes indhold**. Den eksisterende viden om de forskellige indsatser har primært fokus på betydningen/effekterne af indsatserne, mens der kun i begrænset omfang eksisterer viden om, hvad indsatserne konkret indeholder. Der mangler således viden om, hvad indholdet af en samtale er, hvilke elementer et vejledning- og afklaringsforløb består af, samt hvilke opgaver, flygtninge og indvandrere varetager, når de eksempelvis deltager i virksomhedspraktik. Derudover er vejledning, afklaring og ikke-kompetencegivende kurser en meget broget og sammensat aktiveringsform, hvorfor det kan være vanskeligt at adskille og beskrive effekterne af de forskellige indsatser.

Et tredje videnshul vedrører betydningen af **sagsbehandleres kompetencer**. Her viser kortlægningen, at den eksisterende viden ikke giver svar på betydningen af, at sagsbehandleres kompetencer er meget differentierede, herunder fx sagsbehandlernes kommunikative kompetencer, i forhold til muligheden for at få flygtninge og indvandrere integreret på arbejdsmarkedet. Dette var en pointe, der blev fremhævet på synteseworkshoppen, hvor flere deltagere gav udtryk for, at sagsbehandleres ageren i forhold til målgruppen har stor betydning for at skabe motivation, afklaring og forståelse for det danske arbejdsmarked hos målgruppen.

For det fjerde mangler der viden om, hvad der virker for hvem, i forhold til den meget **heterogene målgruppe** af flygtninge og indvandrere. Der er således behov for øget viden om effekten af forskellige indsatser for bestemte grupper. Dette var ligeledes et punkt, som blev fremhævet på synteseworkshoppen, hvor flere deltagere stillede spørgsmålstegn ved, hvorvidt indsatser virker ens på tværs af forskellige målgrupper. Det blev særligt fremhævet, at nogle flygtninge har haft meget lidt skolegang, mens andre flygtninge er vant til at gå i skole. På baggrund heraf vil det være fejlagtigt at hævde, at undervisningstilbud virker ens for alle grupper af flygtninge. Endvidere mangler der solid viden om, hvordan effekter fra målgruppen af indvandrere kan overføres til målgruppen af nyankomne flygtninge. Kortlægningen tydeliggør, at solid viden om betydningen af indsatser over for forskellige målgrupper i høj grad er fraværende i den eksisterende viden.

Et femte videnshul i kortlægningen vedrører effekten af den **kommunale organisering**. Kortlægningen har vist, at det er vanskeligt at påvise en sammenhæng mellem kommunal organisering og effekt på beskæftigelse. Dette hænger i høj grad sammen med, at forskningen på området ofte behandler flere kommuner samtidigt, hvorved det bliver svært at skelne mellem forskellige kommunale organiseringer. Implementeringsforskningen viser imidlertid, at arbejdet med at implementere en ny indsats eller en ny tilgang til fx samtaler kræver både systematisk organisering, ledelsesfokus og opkvalificering.

Et sjette videnshul omhandler viden om **arbejdsmarkedets** betydning for beskæftigelsesindsatsen for målgruppen af flygtninge og indvandrere. Kortlægningen har påvist, at der findes viden

om det lokale arbejdsmarkeds betydning for virksomheders samarbejde med jobcentrene, mens viden om arbejdsmarkedets betydning i de øvrige fire temaer er minimal. Dette skyldes ofte, at eksisterende viden afdækker arbejdsmarkedets betydning på et mere generelt niveau end det enkelte beskæftigelsestiltag, samt på et overordnet niveau for ledige som samlet målgruppe. Derfor fremstår viden om arbejdsmarkedets betydning for beskæftigelsesmulighederne for flygtninge og indvandrere mangelfuld.

Endelig identificerer i kortlægningen et vidensshul i relation til virkningsfulde indsatser, der kan styrke **virksomhedernes incitament** til at ansætte flygtninge og indvandrere. Der mangler således viden om, hvordan eksempelvis løntilskud eller virksomheders CSR spiller ind på virksomhedernes økonomiske incitament til at ansætte flygtninge og indvandrere. Antagelsen med ordningerne er, at de repræsenterer en gratis (virksomhedspraktik) eller delvist støttet (privat løntilskud) ordning, der minimerer omkostninger ved rekruttering og oplæring. Således er ordningerne i sig selv en økonomisk gevinst til virksomheden. Kortlægningen viser dog, at der er meget begrænset viden om, hvorvidt virksomhederne faktisk har en positiv businesscase eller realiserer en økonomisk gevinst ved ordningen.

5 REFERENCELISTE

1. Andersen, L. H.; Hansen, H.; Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2012): Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse. *Rockwoll Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag*

2. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011): Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats. *Arbejdsmarkedsstyrelsen.*

3. Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016): Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet – effektive indsatser, veje i gennem systemet og benchmarking mellem kommunerne. KORA.

4. Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013): Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier. *KORA*.

5. Beskæftigelsesministeriet (2006): Kulegravning af kontanthjælpsområdet. *Beskæftigelsesministeriet*.

6. Bredgaard, T.; Jørgensen, H. H.; Madsen, R.; Dahl, M. R. & Hansen, C. (2011): Hvad virker i aktiveringsindsatsen? *ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.*

7. CABI (2010): Evalueringen af puljen Forstærket beskæftigelsesindsats. *CABI*.

8. DAMVAD (2015): Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere.

9. Ejrnæs, A. (2007) Arbejdsmarkedets etniske opdeling. *Samfundsøkonom* nr. 2. Maj 2007.

10. Forslund, A.; Fredriksson, P. & Vikström, J. (2011): What active labor market policy works in a recession? *The Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).*

11. Hansen, E. B. & Kolodziejczyk, C. (2009): Nydanskeres vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration. *AKF.*

12. Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011): The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark. *IZA*.

13. Henriksen, A. C. (2009): Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *SFI*.

14. Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet. *SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.*

15. Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.*

16. LG Insight (2008): Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud.

17. LG Insight (2009): Helbred og Integration.

18. Møller, S. S. & Rosdahl, A. (2006): Indvandrere i job: Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. *SFI*.

19. Olesen, S. P. & Eskelinen, L. (2010): Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv. *AKF*.

20. Rambøll (2009): Kvalitativ evaluering af ´alle i gang´

21. Rigsrevisionen (2010): Beretning til statsrevisionen om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. *Rigsrevisionen*.

22. Rosholm, M. & Svarer, M. (2009): Kvantitativ evaluering af Alle i gang.

23. Rosholm, M. & Svarer, M. (2010): Effekten af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

24. Rosholm, M. & Svarer, M. (2011): Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

25. Rotger, G. P. (2011): Contribution of Enforced Language Training to the Labour Market Participation of Family Reunited Migrants. *AKF*.

26. Rotger, G. P. & Arendt, J. N. (2010): The effect of wage subsidy on employment in subsidized firm. *AKF.*

27. Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. *AKF.*

28. Svarer, M. (2010): The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denark. *Economica (2011) 78, 751:778.*

29. Væksthuset & NewInsight (2012): Litteratur review ifm. BeskæftigelsesindikatorProjekt.

Øvrige referencer:

30. Arendt Nielsen, Jacob og Pohl Nielsen, Chantal (2012) Indvandreres uddannelse udnyttes for dårligt på arbejdsmarkedet, Kora

31. Baadsggard, Kelvin; Henning Jørgensen, Iben Nørup & Søren Peter Olesen (2012): ”Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde - ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område”. Tidsskrift for arbejdsliv 14(4): 30-46

32. Bredgaard, T. (2016): “What a match? Refugees and employers on the Danish labour market” .Paper til Nordic Working Life Conference, 2-4 November 2016, Tampere, Finland.

33. Bredgaard, T.: Jørgensen, H.; Madsen, P. K. og Rasmussen, S. (2011): Dansk Arbejdsmarkedspolitik. København: DJØF Forlag.

34. DI (2013):Virksomhedernes syn på beskæftigelsesindsatsen

35. Jørgensen, H. (2008): Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle? Tidsskrift for Arbejdsliv. Årgang 10 nr. 3.

36. Rasmussen og Bredgaard (2016) ”Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse”.

37. Torfing, J. (2004): Det stille sporskifte i velfærdsstaten. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

38. Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet har i november og december (2015): Afdækning af flygtninges kompetencer

BILAG 1
BILAG 1: METODE

1. METODEBILAG

I dette bilag beskrives den metodiske tilgang, som er anvendt til udarbejdelsen af nærværende videnssyntese. Beskrivelsen omfatter en præsentation af den overordnede tilgang samt de specifikke metodiske valg, der er truffet i processen. Nøgleord i arbejdet med syntesen har været *systematik* og *transparens*, og nedenstående beskrivelse har således til formål at tydeliggøre de enkelte trin i gennemførelsen.

1.1 Den overordnede tilgang

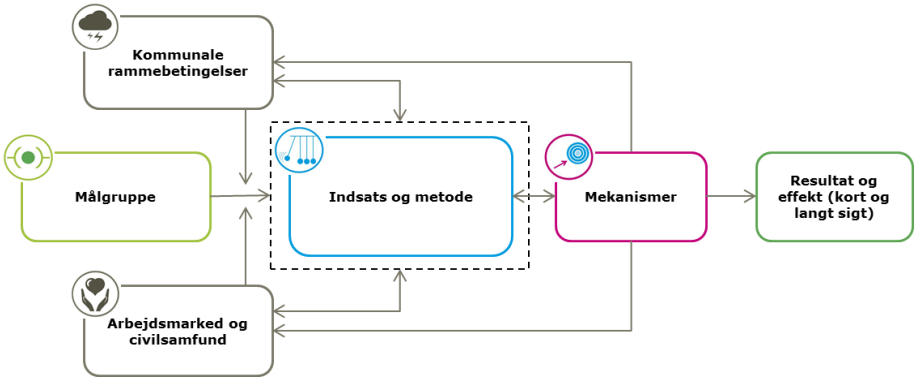
Der er tidligere udarbejdet en samlet forskningskortlægning over "Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere" (Arendt & Pozzoli 2013), som efterfølgende er opdateret i "Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet" (Arendt et al. 2016). Formålet med nærværende videnssyntese er at supplere den eksisterende litteratur og med afsæt i kendte eksisterende studier at foretage en systematisk og dyb gennemgang af disse.

Hvor tidligere reviews primært har fokuseret på effekterne af forskellige typer af indsatser, søger syntesen særligt at tilvejebringe viden om, *hvorfor, hvordan og hvornår* bestemte indsatser eller metoder virker, dvs. faktorer i den lokale implementeringskontekst. Der er derfor søgt viden om indsatsernes virkning for målgruppen eller bestemte delmålgrupper, hvordan organisering og tilrettelæggelse af den virksomhedsrettede indsats spiller ind, og hvilken betydning de lokale arbejdsmarkedsforhold og erhvervsstruktur har. Herudover er der søgt viden om indsatsernes økonomiske konsekvenser.

På den baggrund inkluderer videnssyntesen både forskning, der er publiceret i videnskabelige tidsskrifter, og viden fra fx undersøgelser og evalueringer, der ikke er publiceret videnskabeligt. Alle inkluderede studier er dog kvalitetsvurderet systematisk efter *ens kvalitetsstandarder* i den metodiske screeningsfase (mere herom i afsnit 1.3), uanset om studierne er videnskabeligt publiceret eller ej, og studier der ikke lever op til kvalitetsstandarderne er ekskluderet.

1.2 Tilgang til analyse: Realistisk syntese

Videnssyntesen er foretaget ud fra metoden "realistisk syntese". Denne metode er velegnet til syntetisering af store mængder viden og har såvel et vurderende som et forklarende fokus. Med metoden "pakkes" *mekanismer* ud for at forklare og fastslå for hvem, hvorfor, hvordan og under hvilke omstændigheder, de undersøgte indsatser virker. Mekanismer skal i denne forbindelse forstås som dét, der binder indsats og effekt sammen, dvs. den respons eller forandring, som indsatsen aktiverer. Med denne metode er der fokus på sammenhænge mellem indsats, målgruppe, kontekst og effekter. Det brede fokus i den realistiske syntese sikrer således, at vi – ud over at indfange viden om beskæftigelsesrettede indsatser for flygtninge og indvandrere – indfanger viden om målgruppe, kommunale rammebetingelser og arbejdsmarkedsforhold, der skal være til stede for at indsatserne er virkningsfulde. Dette er illustreret på figuren nedenfor.



Syntesen er konkret struktureret således, at vi på baggrund af en analyse af de inkluderede studier med høj og middel evidensvægt har identificeret **tværgående temaer** i litteraturen relate-

ret til arbejdsmarkedsintegration af flygtninge og indvandrere. Ud fra de inkluderede studier har vi således udsondret fem temaer, som syntesen har fokus på at undersøge, særligt i forhold til den konkrete implementeringskontekst. Temaerne analyseres både hver for sig og i en samlet videnssyntese. De fem temaer vedrører:

1. Integrationsprogram herunder danskuddannelse
2. Samtaler
3. Virksomhedsrettede indsatser
4. Vejledning, afklaring, opkvalificering og uddannelsesaktivering
5. Sanktioner, ydelsesniveau og refusionssystemer

Den samlede syntese er illustreret i form af en overordnet **forandringsteori**[23], der tydeliggør forandringskæderne mellem indsats og effekt, dvs. *hvordan* og *hvorfor,* de i studierne undersøgte indsatser kan bidrage til at integrere flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet.

1.3 Karakteristik af den indsamlede viden

I nedenstående afsnit gives en overordnet karakteristik af den indsamlede viden. Dette omfatter en kort beskrivelse af studiernes fordeling på temaer og studiernes anvendte undersøgelsesdesign samt en beskrivelse af processen med at kvalitetsvurdere studierne og bestemme deres evidensvægt.

Generel karakteristik

Som tidligere nævnt er der identificeret fem temaer vedr. indsatser, som kan styrke integrationen af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet. De 29 inkluderede studier fordeler sig på tværs af disse. For flere af de inkluderede studier gælder, som tidligere nævnt, at de er relevante for mere end ét af de fem identificerede temaer, hvorfor samme studie kan optræde under flere temaer. Nedenstående tabel viser antallet af studier fordelt pr. tema.

Tabel 1: Antal studier fordelt på de fem temaer

Tema	Antal studier
Samtaler	13
Virksomhedsrettede indsatser	20
Integrationsprogram og uddannelsesaktivering	17
Vejledning, afklaring og opkvalificering	16
Sanktioner, ydelsesniveau og refusionssystemer	7

N= 29. Note: Kun studier med middel eller høj evidens er medtaget. Nogle studier er repræsenteret under flere temaer.

Som det fremgår af ovenstående tabel, relaterer en stor del af de inkluderede studier sig til temaerne vedr. virksomhedsrettede indsatser (20 studier), integrationsprogram og uddannelsesaktivering (17 studier) samt vejledning, afklaring og opkvalificering (16 studier). Temaerne vedr. samtaler og sanktioner, ydelsesniveau og refusionssystemer er mindre repræsenteret blandt de udvalgte studier med hhv. 13 og 7 studier. Det skal derudover bemærkes, at næsten alle 29 inkluderede studier berører mere end ét tema.

Hvad angår studiernes anvendte undersøgelsesdesign, er der som resultat af syntesens brede vidensbegreb forventeligt en meget stor spredning heri. Dette fremgår af tabellen nedenfor, hvor studierne er opdelt i henhold til undersøgelsesdesign.

[23] I syntesen anvendes forandringsteori som en metode til at tydeliggøre sammenhængen mellem virkningsfulde indsatser og opnåede resultater/effekter på hhv. kort, mellemlang og lang sigt, som de er undersøgt i de inkluderede studier. Således illustrerer forandringsteorien grafisk, **hvad** der er forandret (opnåede resultater), for **hvem** (målgruppen), **hvordan** (med hvilke indsatser) og **hvorfor** (med hvilket overordnet mål for øje).

Tabel 2: Studiernes undersøgelsesdesign

Forskningsdesign	Antal studier
Randomiseret kontrolleret forsøg	2
Kvasi-eksperiment	7
Før- og eftermålinger	1
Tværsnitsundersøgelse	1
Systematisk review	4
Kvalitativt casestudie	3
Kvalitativt følgestudie	1
Mixed methods	6
Metaevaluering	2
Longitudinalt kvasi-eksperimentelt kohorte studie	1
Litteratur review og kvalitativt casestudie	1

N = 29. Note: Medtaget i oversigten er kun studier med middel eller høj evidens.

Som det fremgår af tabellen, er der en stor spredning i studiernes anvendte undersøgelsesdesign, hvilket afspejler inddragelsen af studier, der er publiceret i videnskabelige tidsskrifter samt viden fra undersøgelser og evalueringer, der ikke er publiceret videnskabeligt. De inkluderede studier falder dog overvejende i fire overordnede grupper, hhv. store kvantitative undersøgelser, mixed methods-design, litteraturstudier og kvalitative casestudier. Således anvender syv studier et kvasi-eksperimentelt design til at vurdere effekten af en indsats på en stor population, mens to af studierne er egentlige randomiserede kontrollerede forsøg. Derudover er der en forholdsvis stor gruppe af studier (6 studier), der anvender et mixed methods-design - typisk med en spørgeskemaundersøgelse efterfulgt af kvalitative interviews. Der er fire studier, der systematisk gennemgår forskningen på området, mens fem studier er kvalitative casestudier, som typisk undersøger et forløb i en eller flere kommuner gennem interviews og observationer.

Vurdering af studiernes metodiske kvalitet og evidensvægt
Vurderingen af studiernes metodiske kvalitet og relevans er baseret på tre forskellige evidensvægte, der tilsammen danner grundlag for tildeling af studiernes samlede evidensvægt. Det drejer sig om følgende evidensvægte:

- **Evidensvægt A** vedrører studiets metodiske kvalitet og relaterer sig derved til en vurdering af pålideligheden af primærstudiets resultater på baggrund af de videnskabeligt accepterede normer for det anvendte undersøgelsesdesign.

- **Evidensvægt B** vedrører studiets metodiske relevans og indebærer derved en vurdering af hensigtsmæssigheden af det anvendte undersøgelsesdesign i primærstudiet i forhold til det undersøgelsesspørgsmål, som studiet ønsker at besvare.

- **Evidensvægt C** vedrører studiets emnemæssige relevans og indebærer derved en vurdering af hensigtsmæssigheden af studiets fokus i forhold til de problemstillinger og undersøgelsesspørgsmål, der er i fokus i syntesen. Det handler om at vurdere, om syntesens undersøgelsesspørgsmål berøres perifert eller centralt i primærstudiet.

Under hver evidensvægt tildeles studierne enten høj, medium eller lav evidens afhængigt af studiets metodiske kvalitet og relevans samt studiets emnemæssige relevans. Herefter tildeles studierne en samlet evidensvægt. Dog bemærkes her, at evidensvægt A - studiets metodiske kvalitet – vejer tungere end de to øvrige evidensvægte, når den samlede evidensvægt afgøres.

Et studie vurderes til at have en **høj samlet evidensvægt**, når studiet både har en høj metodisk kvalitet og er af høj relevans for syntesens undersøgelsesspørgsmål. Mere specifikt indebærer dette, at studiet skal være gennemført i overensstemmelse med de gældende videnskabelige krav *inden for det anvendte undersøgelsesdesign* og såvel emnemæssigt som metodisk behandle syntesens undersøgelsesspørgsmål centralt. Når et eller flere af de nævnte forhold ikke er opfyldt i *tilstrækkelig grad,* vurderes studiet med **medium evidensvægt**. Såfremt mange af de ovennævnte forhold ikke er opfyldt, og der derved er betydelige usikkerheder forbundet med studiets resultater, vurderes studiet med **lav evidensvægt**.

Det er vigtigt at understrege, at studier, der er blevet tildelt en høj evidensvægt, fortsat kan være kendetegnet ved enkelte metodiske eller analytiske opmærksomhedspunkter. På et overordnet plan er studierne dog af en høj metodisk kvalitet, og usikkerheden omkring studiernes resultater er derfor minimale. Studier tildelt en medium evidensvægt kan derimod have flere metodiske eller analytiske mangler. Der kan fortsat sættes lid til studiernes resultater, men usikkerhedsmarginen er større end i studierne med høj evidensvægt.

Det skal fremhæves, at kvalitetsvurderingen af forskningens resultater udelukkende tager afsæt i studiernes beskrivelser. Det betyder, at kvalitetsvurderingen og bestemmelse af evidensvægt i høj grad afhænger af afrapporteringen i studierne. Det er således en forudsætning for, at et studie kan tildeles høj eller medium evidensvægt, at studiet er afrapporteret med tilstrækkelig gennemsigtighed og indeholder information om studiets undersøgelsesspørgsmål, metodiske fremgangsmåde, dataindsamlings- og analysestrategier samt resultater.

Nedenstående tabel viser antallet af undersøgelser fordelt på syntesens tre evidensvægte samt studiernes samlede evidensvægt.

Tabel 3: Studiernes evidensvægt

Evidensvægt	Antal studier		
	Høj	Medium	Lav
Evidensvægt A: Studiets metodiske kvalitet	12	18	0
Evidensvægt B: Studiets metodiske relevans	15	12	3
Evidensvægt C: Studiets emnemæssige relevans	9	10	11
Samlet evidens	7	23	0

N = 29. Note: Medtaget i oversigten er kun studier med middel eller høj evidens.

Overordnet set viser tabellen, at langt de fleste studier er blevet tildelt en samlet medium evidensvægt. I de fleste tilfælde skyldes det, at studierne har metodiske mangler, der skaber en usikkerhedsmargin i forhold til robustheden af studiernes resultater. Det betyder, at studierne kun delvist lever op til de videnskabelige krav til de undersøgelsesdesign, der anvendes i studierne (evidensvægt A), eller at studierne fx forsøger at dokumentere effekter ved hjælp af kvalitative undersøgelsesdesign (evidensvægt B). I andre tilfælde skyldes det, at studierne emnemæssigt falder i periferien af syntesens scope (evidensvægt C).

1.4 Uddybende om emnemæssig relevans

Videnssyntesen sammenfatter effekten og de virksomme mekanismer på tværs af de seneste 10 år, og der har derfor i løbet af denne periode været betydelige ændringer i lovgrundlaget. Det gælder både borgere omfattet af integrationsprogrammet, og borgere på kontanthjælp med ikkevestlig indvandrerbaggrund, som ikke længere er omfattet af integrationsloven. Det skal derfor også fremhæves, at de medtagne studier ofte dækker over perioder med forskellig lovgivning og veksler i deres undersøgelsesfokus og -design.

Vi har således litteraturreviews, kvasieksperimentelle studier og metaevalueringer, som inddrager evidensbaseret viden om specifikke aktiveringsformer fra andre lande og på tværs af perioder med vekslende lovgrundlag (jf. Arendt et al 2016; Arendt og Pozzoli 2013; Rosholm og Svarer 2010; Heinesen et al. 2011), samt studier, der danner afsæt for helt konkrete anbefalinger til

lovgivning (Rosholm og Svarer 2009; Rambøll 2009). De fleste af disse studier trækker på viden, som er indsamlet fra flere lande eller tidsperioder, hvor lovene ikke har været de samme i alle perioderne.

Samtidig inkluderer vi studier, som er initieret af ministerier, som mere eksplicit ser på ændringer i anvendelsen og omfanget af samtaler samt forskellige former for aktivering som følge af lovgivning (jf. Koch et al, 2014 og Beskæftigelsesministeriet, 2006). Konklusioner, som baserer sig på beskrivende statistisk om anvendelse og omfang af samtaler og aktivering, er i hovedreglen ikke medtaget fra disse studier, fordi dette i sig selv ikke siger noget om, hvorvidt en indsats har effekt, og hvordan indsatsen virker. Det giver snarere viden om, hvorvidt omfanget af samtaler og bestemte former for aktivering stiger eller falder. Til gengæld er samme studiers viden om sammenhæng mellem indsats og effekten medtaget.

I syntesen sammenholdes resultater om effekten af samtaler og forskellige former for aktivering fra de forskellige studier for at få et billede af, hvad der virker på tværs af perioden. Det betyder samtidig, at syntesen ikke kan bruges til at sige noget om effekten af forskellige lovgivninger. Generelt er fokus for syntesen ikke at samle viden, som evaluerer den konkrete lovgivning på et givent tidspunkt. I stedet er fokus at trække viden frem om, hvad der virker i de inkluderede studier på studiernes egne præmisser, som ofte går på tværs af lande og perioder med forskellig lovgivning. Syntesen sammenfatter således effekten og de virksomme mekanismer på tværs af hele perioden.

Det skal samtidig bemærkes, at der er en sammenhæng mellem nye lovændringer og evidensbaseret viden om indsatsen. For eksempel er der kommet øget fokus på anvendelsen af virksomhedsrettet aktivering i integrationsloven og lov om aktiv beskæftigelsesindsats i takt med, at der er kommet mere solid evidens for, at virksomhedsrettet aktivering er mere effektfuldt end andre former for aktivering. Et lignende mønster ses for tidlige jobsamtaler med jobparate. I disse tilfælde går viden forud for lovgivning, men lige så ofte vil lovgivning gå forud for viden om evidens. Navnlig viden af høj evidens er bagudrettet, fordi data om nettoeffekter indsamles efter kontrollerede forsøg baseret på store mængder af data, som i sig selv kræver tid at indsamle.

Det skal derfor fremhæves, at der ikke er viden om virkningen af de nye lovændringer, som er trådt i kraft med L 189 "Forslag til lov om ændring af integrationsloven og forskellige andre love"[24] samt to- og trepartsaftalerne fra marts 2016, ligesom der ikke er forskningsbaseret viden af høj evidens om effekterne af både kontanthjælpsreformen og beskæftigelsesreformen, som er trådt i kraft henholdsvis den 1. januar 2014 og den 1. januar 2015. Til gengæld er der viden om effekten af flere tidlige samtaler, virksomhedsrettet aktivering og uddannelsesaktivering, som er også indgår i de nye reformer. Denne viden er fremhævet og perspektiveret i de enkelte temaafsnit.

[24] Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge og styrket virksomhedsrettet integrationsprogram mv.

BILAG 2: SKEMATISK OVERSIGT OVER INKLUDEREDE STUDIER

Inkluderede studier i tema 1: Integrationsprogram herunder danskuddannelse

Forfatter	Titel	Forskningsdesign	Målgruppe	Effekt/resultat	Evidensvægt
Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016)	Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet	Mixed methods (systematisk review, benchmarking og regressionsanalyse)	Indsatserne er rettet mod ikke-vestlige indvandrere på indkomsterstattende ydelser, som ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Løntilskud, virksomhedspraktik og vikararbejde bringer flygtninge og indvandrere tættere på job, hvorimod vejledning og opkvalificering ikke virker. Blandet evidens for uddannelsesaktivering.	Høj
Henriksen, A. C. (2009)	Veje til beskæftigelse. Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (daværende matchgruppe 4).	Sagsbehandlernes erfaringer siger, at virksomhedspraktik og medicinsk udredning bringer indvandrere tættere på job, samt at økonomiske sanktioner styrker fremmødet. Derudover er relationen og den tætte opfølgning vigtig.	Medium
Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007)	Den korteste vej til arbejdsmarkedet	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.	Undersøgelsen viser, at der ikke er en entydig forklaring på variationen i indsatser mellem kommunerne, når der analyseres på kommunale målsætninger, værdier og andre forhold, som påvirker sagsbehandlingen og selve indsatsprocesserne i kommunerne.	Medium
Olesen, S. P. & Eskelinen, L. (2010)	Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv	Kvalitativt følgestudie	Kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet (daværende matchgruppe 3, 4 og 5).	Kontanthjælpsmodtagere i de lavere matchgrupper modtager flere indsatser, hvis indhold i høj grad tilpasses den enkelte. Direkte effekter er afgang til beskæftigelse eller uddannelse, den indirekte effekt er i høj grad udviklingen af en arbejdsidentitet.	Medium
Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013)	Effekterne af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere	Systematisk review	Ikke-vestlige indvandrere, som modtager offentlige indkomsterstattende ydelser, men ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Privat løntilskud reducerer ledighedsperioden. Der er også moderat evidens for virkningen af andre virksomhedsrettede aktiveringer. Reduktion i starthjælp har positiv effekt på overgangen til selvforsørgelse, og der er moderat evidens for, at et intensivt og individuelt tilrettelagt introduktionsprogram har en positiv programeffekt på overgangen til beskæftigelse og uddannelse.	Høj
Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011)	The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark	Kvasi-Eksperiment ("timing-of-event"-metode)	Ikke vestlige indvandrere.	De største effekter findes for løntilskud, men der er også store effekter for virksomhedspraktikker samt vejledning, afklaring og opkvalificering.	Høj
Hansen, E. B. &	Nydanskeres vurdering af	Tværsnitsundersøgelse	Personer på 18 år eller derover, der har fået	Praktik og danskundervisning har haft en positiv	Medium

Kolodziejczyk, C. (2009)	introduktionsprogrammet og deres integration	(spørgeskemaundersøgelse til stikprøve af population, svar koblet på registerdata)	opholdstilladelse i perioden 1. marts 2004 - 31. december 2004, og som har været omfattet af integrationsloven.	indvirkning på indvandreres forberedelse til det danske arbejdsmarked. De har også oplevet en forbedret integration.	
Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015)	Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	Metaevaluering	Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge (samt jobparate kontanthjælpsmodtagere).	Virksomhedsrettede tilbud, og særligt privat løntilskud, har en mere positiv effekt end forløb uden jobfokus.	Medium
Rotger, G. P. (2011)	Contribution of Enforced Language Training to the Labour Market Participation of Family Reunited Migrants	Longditudinalt kvasi-eksperimentelt kohorte studie	Familiesammenførte indvandrere.	Skærpet danskundervisning har ikke betydning for tilknytning til arbejdsmarkedet i det lange løb. Den kan dog betyde, at familiernes indkomst stiger på langt sigt. Desuden viser studiet, at sprogundervisningen øger sandsynligheden for at rejse ud af landet igen.	Høj
Cabi (2010)	Evalueringen af puljen Forstærket beskæftigelses-indsats	Mixed methods (survey og interviews)	Familiesammenførte, der ikke modtager introduktionsydelse, samt flygtninge- og indvandrerkvinder.	Den overordnede konklusion er, at Integrationsministeriets pulje har resulteret i en forstærket beskæftigelsesindsats over for familiesammenførte samt flygtninge- og indvandrerkvinder, hvor effekten på afgang til job og uddannelse var positiv. Indsatserne har inkluderet faglig og sproglig opkvalificering, helbredsafklaring, mentorordninger og praktik/løntilskud.	Medium

Inkluderede studier i tema 2: Samtaler

Forfatter	Titel	Forskningsdesign	Målgruppe	Effekt/resultat	Evidensvægt
Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016)	Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet	Mixed methods (systematisk review, benchmarking og regressionsanalyse)	Indsatserne er rettet mod ikke-vestlige indvandrere på indkomsterstattende ydelser, som ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Løntilskud, virksomhedspraktik og vikararbejde bringer flygtninge og indvandrere tættere på job, hvorimod vejledning og opkvalificering ikke virker. Blandet evidens for uddannelsesaktivering.	Høj
Rosholm, M. & Svarer, M. (2010)	Effekten af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik	Systematisk review	Flere grupper af ledige.	Der er en indikation på en positiv effekt af samtaler for nyledige dagpengemodtagere ift. at øge selvforsørgelsesgraden. Dette gælder for arbejdsmarkedsparate og kontanthjælpsmodtagere med en kort ledighedshistorik.	Medium
Rosholm, M. & Svarer, M. (2009)	Kvantitativ evaluering af Alle i gang	Randomiseret kontrolleret forsøg	Kontant- og starthjælpsmodtagere over 29 år med en forsørgelsesanciennitet på mere end et halvt år.	Alle i gang-forsøget har ikke fået deltagergruppen mere i job sammenlignet med kontrolgruppen.	Medium
Rambøll (2009)	Kvalitativ evaluering af ´Alle i gang´	Kvalitativt casestudie (interviews)	Nyledige dagpengemodtagere.	De fleste jobcentre har en oplevelse af, at indsatsen har haft betydning for de arbejdsmarkedsparate, idet det opleves, at en del af disse ledige er afgået fra projektet til beskæftigelse eller uddannelse inden for relativt kort tid efter opstart.	Medium
Olesen, S. P. & Eskelinen, L. (2010)	Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv	Kvalitativt følgestudie	Kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet (daværende matchgruppe 3, 4 og 5).	Kontanthjælpsmodtagere i de lavere matchgrupper modtager flere indsatser, hvis indhold i høj grad tilpasses den enkelte. Direkte effekter er afgang til beskæftigelse eller uddannelse, den indirekte effekt er i høj grad udviklingen af en arbejdsidentitet.	Medium
Henriksen, A. C. (2009)	Veje til beskæftigelse. Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (daværende matchgruppe 4).	Sagsbehandlernes erfaringer siger, at virksomhedspraktik og medicinsk udredning bringer indvandrere tættere på job, samt at økonomiske sanktioner styrker fremmødet. Derudover er relationen og den tætte opfølgning vigtig.	Medium
LG Insight (2008)	Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud	Før- og eftermålinger	Flygtninge og indvandrerkvinder med ikke-vestlig baggrund.	Virksomhedsrettet aktivering havde gode resultater ift. kompetencer og motivation.	Medium
Beskæftigelsesministeriet	Kulegravning af kontanthjælps-	Metaevaluering	Kontanthjælpsmodtagere.	Der findes evidens for både en motivations-	Medium

(2006)	området			effekt ift. den første samtale/aktivering samt en fastholdelseseffekt ift. uddannelsesforløb. Derudover tyder det på, at chancen for beskæftigelse stiger efter et aktiveringstilbud, samt at strakaktivering motiverer til selv at finde job.	
Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007)	Den korteste vej til arbejdsmarkedet	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.	Undersøgelsen viser, at der ikke er en entydig forklaring på variationen i indsatser mellem kommunerne, når der analyseres på kommunale målsætninger, værdier og andre forhold, som påvirker sagsbehandlingen og selve indsatsprocesserne i kommunerne.	Medium
Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011)	Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats	Systematisk review (litteraturgennemgang og deskriptiv registeranalyse)	Alle borgere i den aktive beskæftigelsesindsats.	Virksomhedsrettede indsatser er mest effektivt ift. at få ledige i job. Tidlig og hyppig kontakt er også virksomt. Uddannelsesaktivering og offentlige løntilskud har en stor fastholdelseseffekt.	Medium
Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015)	Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	Metaevaluering	Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge (samt jobparate kontanthjælpsmodtagere).	Virksomhedsrettede tilbud, og særligt privat løntilskud, har en mere positiv effekt end forløb uden jobfokus.	Medium
Skipper, L. (2010)	En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats	Kvasi-eksperiment (matching)	Kontanthjælpsmodtagere i daværende matchgruppe 4 og 5.	Der findes en fastholdelseseffekt for matchgruppe 4 og 5 for alle foranstaltninger. Den er størst for særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, mindst for korte afklaringsforløb. Ingen af foranstaltningerne evner at reducere afhængigheden på mellemlangt sigt.	Medium
Væksthuset og New Insight (2012)	Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesIndikatorProjektet	Systematisk review	Indsatsparate kontanthjælpsmodtagere i alderen 30-50 år.	Studiet identificerer 6 indikatorer, som påvirker chancerne for beskæftigelse: faglige kompetencer, identitet og mestringsforventninger, sociale kompetencer, personlige kompetencer, helbred og jobsøgning.	Medium

Inkluderede studier i tema 3: Virksomhedsrettede indsatser

Forfatter	Titel	Forskningsdesign	Målgruppe	Effekt/resultat	Evidensvægt
Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016)	Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet	Mixed methods (systematisk review, benchmarking og regressionsanalyse)	Indsatserne er rettet mod ikke-vestlige indvandrere på indkomsterstattende ydelser, som ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Løntilskud, virksomhedspraktik og vikarbejde bringer flygtninge og indvandrere tættere på job, hvorimod vejledning og opkvalificering ikke virker. Blandet evidens for uddannelsesaktivering.	Høj
Henriksen, A. C. (2009)	Veje til beskæftigelse. Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (daværende matchgruppe 4).	Sagsbehandlernes erfaringer siger, at virksomhedspraktik og medicinsk udredning bringer indvandrere tættere på job, samt at økonomiske sanktioner styrker fremmødet. Derudover er relationen og den tætte opfølgning vigtig.	Medium
Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007)	Den korteste vej til arbejdsmarkedet	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.	Undersøgelsen viser, at der ikke er en entydig forklaring på variationen i indsatser mellem kommunerne, når der analyseres på kommunale målsætninger, værdier og andre forhold, som påvirker sagsbehandlingen og selve indsatsprocesserne i kommunerne.	Medium
Olesen, S. P. & Eskelinen, L (2010)	Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv	Kvalitativt følgestudie	Kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet (daværende matchgruppe 3, 4 og 5).	Kontanthjælpsmodtagere i de lavere matchgrupper modtager flere indsatser, hvis indhold i høj grad tilpasses den enkelte. Direkte effekter er afgang til beskæftigelse eller uddannelse, den indirekte effekt er i høj grad udviklingen af en arbejdsidentitet.	Medium
Beskæftigelsesministeriet (2006)	Kulegravning af kontanthjælpsområdet	Metaevaluering	Kontanthjælpsmodtagere.	Der findes evidens for både en motivationseffekt ift. den første samtale/aktivering samt en fastholdelseseffekt ift. uddannelsesforløb. Derudover tyder det på, at chancen for beskæftigelse stiger efter et aktiveringstilbud, samt at strakaktivering motiverer til selv at finde job.	Medium
Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011)	Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats	Systematisk review (litteraturgennemgang og deskriptiv registeranalyse)	Alle borgere i den aktive beskæftigelsesindsats.	Virksomhedsrettede indsatser er mest effektivt ift. at få ledige i job. Tidlig og hyppig kontakt er også virksomt. Uddannelsesaktivering og offentlige løntilskud har en stor fastholdelseseffekt.	Medium

Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013)	Effekterne af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere	Systematisk review	Ikke-vestlige indvandrere, som modtager offentlige indkomsterstattende ydelser, men ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Privat løntilskud reducerer ledighedsperioden. Der er også moderat evidens for virkningen af andre virksomhedsrettede aktiveringer. Reduktion i starthjælp har positiv effekt på overgangen til selvforsørgelse, og der er moderat evidens for, at et intensivt og individuelt tilrettelagt introduktionsprogram har en positiv programeffekt på overgangen til beskæftigelse og uddannelse.	Høj
Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011)	The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark	Kvasi-Eksperiment ("timing-of-event"-metode)	Ikke-vestlige indvandrere.	De største effekter findes for løntilskud, men der er også store effekter for virksomhedspraktikker samt vejledning, afklaring og opkvalificering.	Høj
Ejrnæs, A. (2007)	Arbejdsmarkedets etniske opdeling	Mixed methods (survey og casestudie)	Flygtninge og indvandrere i bred forstand.	Indvandrere er koncentreret i servicebranchen i virksomheder, der kan tilpasse sig ændringer i efterspørgslen ved at justere antallet af ansatte og deres arbejdstider.	Medium
Møller, S. S. & Rosdahl, A. (2006)	Indvandrere i job: Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere	Mixed methods (statistisk kortlægning, survey og interviews)	Marginaliserede og beskæftigede ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.	Aktivering har bidraget positivt til beskæftigelsen blandt indvandrere. Økonomiske incitamenter har fået indvandrere til at se arbejde som en stor økonomisk fordel ift. overførselsindkomster.	Medium
Rosholm, M. & Svarer, M (2011)	Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik	Randomiseret kontrolleret forsøg	Flere grupper af ledige.	"Hurtigt i gang"-forsøget har en positiv motivationseffekt. Stærk evidens for brugen af private løntilskud, offentlige løntilskud virker primært for svagere målgrupper. Der er en fastlåsningseffekt ved længerevarende løntilskud.	Medium
Rotger, G. P. & Arendt, J. N. (2010)	The effect of wage subsidy on employment in subsidized firm	Kvasi-eksperiment (matching)	Langtidsledige.	40 % af de medarbejdere, der har været i løntilskudsjob, får efterfølgende en stilling på ordinære vilkår i samme virksomhed.	Medium
Skipper, L. (2010)	En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats	Kvasi-eksperiment (matching)	Kontanthjælpsmodtagere i daværende matchgruppe 4 og 5.	Der findes en fastholdelseseffekt for matchgruppe 4 og 5 for alle foranstaltninger. Den er størst for særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, mindst for korte afklaringsforløb. Ingen af foranstaltningerne evner at reducere afhængigheden på mellemlangt sigt.	Medium

Forslund, A.; Fredriksson, P. & Vikström, J. (2011)	What active labor market policy works in a recession?	Kvasi-eksperiment (propensity score matching)	Ledige personer i Sverige.	Traditionel arbejdsmarkedstræning er relativt mere effektivt ift. på-jobbettræning i nedgangstider, selvom det samtidig har større fastlåsningseffekt. Det bør derfor anvendes primært i nedgangstider.	Medium
Bredgaard, T.; Jørgensen, H. H.; Madsen, R.; Dahl, M. R. & Hansen, C. (2011)	Hvad virker i aktiveringsindsatsen?	Litteratur review og kvalitativt casestudie (udvikler og validerer programteori gennem multiple metoder)	Indsatsklare unge kontanthjælpsmodtagere. Primært utilpassede unge med sociale og psykiske lidelser og sekundært unge med misbrugsproblemer.	For privat løntilskud opvejes fastholdelseseffekten af opkvalificeringseffekten. For offentligt løntilskud er tendensen modsat. Der er ikke tegn på fastholdelseseffekt i virksomhedspraktikker.	Høj
DAMVAD (2015)	Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere	Mixed methods (deskriptiv registeranalyse, kortlægning, interviews og survey)	Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.	Studiet finder at beskæftigelsesindsatsen kan forbedres ved bl.a. at fremstille indsatsen som mere relevant overfor borgeren.	Medium
Rigsrevisionen (2010)	Beretning til statsrevisionen om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	Kvasi-eksperiment (matching)	Ikke arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Den overordnede konklusion er, at aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i 2006 ikke havde en positiv beskæftigelseseffekt.	Medium
Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015)	Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	Metaevaluering	Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge (samt jobparate kontanthjælpsmodtagere).	Virksomhedsrettede tilbud, og særligt privat løntilskud, har en mere positiv effekt end forløb uden jobfokus.	Medium
Væksthuset og New Insight (2012)	Litteraturreview ifm. Beskæftigelses-IndikatorProjektet	Systematisk review	Indsatsparate kontanthjælpsmodtagere i alderen 30-50 år.	Studiet identificerer 6 indikatorer, som påvirker chancerne for beskæftigelse: faglige kompetencer, identitet og mestringsforventninger, sociale kompetencer, personlige kompetencer, helbred og jobsøgning.	Medium
Cabi (2010)	Evalueringen af puljen Forstærket beskæftigelsesindsats	Mixed methods (survey og interviews)	Familiesammenførte, der ikke modtager introduktionsydelse, samt flygtninge- og indvandrerkvinder.	Den overordnede konklusion er, at Integrationsministeriets pulje har resulteret i en forstærket beskæftigelsesindsats over for familiesammenførte samt flygtninge- og indvandrerkvinder, hvor effekten på afgang til job og uddannelse var positiv. Indsatserne har inkluderet faglig og sproglig opkvalificering, helbredsafkla-	Medium

	ring, mentorordninger og praktik/løntilskud.

Inkluderede studier i tema 4: Vejledning, afklaring, opkvalificering og uddannelsesaktivering

Forfatter	Titel	Forskningsdesign	Målgruppe	Effekt/resultat	Evidensvægt
Arendt, J. N.; Bolvig, I.; Kolodziejczyk, C. & Petersen, J. S. (2016)	Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet– effektive indsatser, veje i gennem systemet og benchmarking mellem kommunerne	Mixed methods (systematisk review, benchmarking og regressionsanalyse)	Indsatserne er rettet mod ikke-vestlige indvandrere på indkomsterstattende ydelser, som ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Løntilskud, virksomhedspraktik og vikararbejde bringer flygtninge og indvandrere tættere på job, hvorimod vejledning og opkvalificering ikke virker. Blandet evidens for uddannelsesaktivering.	Høj
Henriksen, A. C. (2009)	Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (daværende matchgruppe 4).	Sagsbehandlernes erfaringer siger, at virksomhedspraktik og medicinsk udredning bringer indvandrere tættere på job, samt at økonomiske sanktioner styrker fremmødet. Derudover er relationen og den tætte opfølgning vigtig.	Medium
Hohnen, P.; Mortensøn, M. D. & Klitgaard, C. (2007)	Den korteste vej til arbejdsmarkedet	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.	Undersøgelsen viser, at der ikke er en entydig forklaring på variationen i indsatser mellem kommunerne, når der analyseres på kommunale målsætninger, værdier og andre forhold, som påvirker sagsbehandlingen og selve indsatsprocesserne i kommunerne.	Medium
Olesen, S. P. & Eskelinen, L (2010)	Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger fra kontanthjælpsmodtagerens perspektiv	Kvalitativt følgestudie	Kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet (daværende matchgruppe 3, 4 og 5).	Kontanthjælpsmodtagere i de lavere matchgrupper modtager flere indsatser, hvis indhold i høj grad tilpasses den enkelte. Direkte effekter er afgang til beskæftigelse eller uddannelse, den indirekte effekt er i høj grad udviklingen af en arbejdsidentitet.	Medium
Beskæftigelsesministeriet (2006)	Kulegravning af kontanthjælpsområdet	Metaevaluering	Kontanthjælpsmodtagere.	Der findes evidens for både en motivationseffekt ift. den første samtale/aktivering samt en fastholdelseseffekt ift. uddannelsesforløb. Derudover tyder det på, at chancen for beskæftigelse stiger efter et aktiveringstilbud, samt at straksaktivering motiverer til selv at finde job.	Medium
Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011)	Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats	Systematisk review (litteraturgennemgang og deskriptiv registeranalyse)	Alle borgere i den aktive beskæftigelsesindsats.	Virksomhedsrettede indsatser er mest effektivt ift. at få ledige i job. Tidlig og hyppig kontakt er også virksomt. Uddannelsesaktivering og offentlige løntilskud har en stor fastholdelseseffekt.	Medium
Ejrnæs, A. (2007)	Arbejdsmarkedets etniske opde-	Mixed methods (sur-	Flygtninge og indvandrere i bred forstand.	Indvandrere er koncentreret i servicebran-	Medium

	ling	vey og casestudie)		chen i virksomheder, der kan tilpasse sig ændringer i efterspørgslen ved at justere antallet af ansatte og deres arbejdstider.	
Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011)	The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark	Kvasi-Eksperiment ("timing-of-event"-metode)	Ikke-vestlige indvandrere.	De største effekter findes for løntilskud, men der er også store effekter for virksomhedspraktikker samt vejledning, afklaring og opkvalificering.	Høj
Forslund, A.; Fredriksson, P. & Vikström, J. (2011)	What active labor market policy works in a recession?	Kvasi-eksperiment (propensity score matching)	Ledige i Sverige.	Traditionel arbejdsmarkedstræning er relativt mere effektivt ift. på-jobbet-træning i nedgangstider, selvom det samtidig har større fastlåsningseffekt. Det bør derfor anvendes primært i nedgangstider.	Medium
Bredgaard, T.; Jørgensen, H. H.; Madsen, R.; Dahl, M. R. & Hansen, C. (2011)	Hvad virker i aktiveringsindsatsen?	Litteratur review og kvalitativt casestudie (udvikler og validerer programteori gennem multiple metoder)	Indsatsklare unge kontanthjælpsmodtagere. Primært utilpassede unge med sociale og psykiske lidelser og sekundært unge med misbrugsproblemer.	For privat løntilskud opvejes fastholdelseseffekten af opkvalificeringseffekten. For offentligt løntilskud er tendensen modsat. Der er ikke tegn på fastholdelseseffekt i virksomhedspraktikker.	Høj
Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V. (2015)	Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	Metaevaluering	Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge (samt jobparate kontanthjælpsmodtagere).	Virksomhedsrettede tilbud, og særligt privat løntilskud, har en mere positiv effekt end forløb uden jobfokus.	Medium
Væksthuset og New Insight (2012)	Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesIndikatorProjektet	Systematisk review	Indsatsparate kontanthjælpsmodtagere i alderen 30-50 år.	Studiet identificerer 6 indikatorer, som påvirker chancerne for beskæftigelse: faglige kompetencer, identitet og mestringsforventninger, sociale kompetencer, personlige kompetencer, helbred og jobsøgning.	Medium
LG Insight (2009)	Helbred og Integration	Mixed methods (sagsgangsanalyser, interviews og statistisk materiale)	Flygtninge og indvandrere med sygdomsoplevelser.	Erfaringer fra flere kommuner viser, at helbredsafklarende forløb har en dokumenteret effekt på borgernes livs- og arbejdsmarkedsudsyn samt for deres efterfølgende aktivering og arbejdsmarkedstilknytning.	Medium
Rigsrevisionen (2010)	Beretning til statsrevisionen om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	Kvasi-eksperiment (matching)	Ikke arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Den overordnede konklusion er, at aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i 2006 ikke havde en positiv beskæftigelseseffekt.	Medium
Skipper, L. (2010)	En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats	Kvasi-eksperiment (matching)	Kontanthjælpsmodtagere i daværende matchgruppe 4 og 5.	Der findes en fastholdelseseffekt for matchgruppe 4 og 5 for alle foranstaltninger. Den er størst for særligt tilrettelagte uddannel-	Medium

				sesforløb, mindst for korte afklaringsforløb. Ingen af foranstaltningerne evner at reducere afhængigheden på mellemlangt sigt.	
Cabi (2010)	Evalueringen af puljen Forstærket beskæftigelsesindsats	Mixed methods (survey og interviews)	Familiesammenførte, der ikke modtager introduktionsydelse, samt flygtninge- og indvandrerkvinder.	Den overordnede konklusion er, at Integrationsministeriets pulje har resulteret i en forstærket beskæftigelsesindsats over for familiesammenførte samt flygtninge- og indvandrerkvinder, hvor effekten på afgang til job og uddannelse var positiv. Indsatserne har inkluderet faglig og sproglig opkvalificering, helbredsafklaring, mentorordninger og praktik/løntilskud.	Medium
Møller, S. S. & Rosdahl, A. (2006)	Indvandrere i job: Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkom-mere	Mixed methods (statistisk kortlægning, survey og inter-views)	Marginaliserede og beskæftigede ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.	Aktivering har bidraget positivt til beskæftigelsen blandt indvandrere. Økonomiske incitamenter har fået indvandrere til at se arbejde som en stor økonomisk fordel ift. overførselsindkomster.	Medium
Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013)	Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier.	Systematisk review	Ikke-vestlige indvandrere, som modtager offentlige indkomsterstattende ydelser, men ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Privat løntilskud reducerer ledighedsperioden. Der er også moderat evidens for virkningen af andre virksomhedsrettede aktiveringer. Reduktion i starthjælp har positiv effekt på overgangen til selvforsørgelse, og der er moderat evidens for, at et intensivt og individuelt tilrettelagt introduktionsprogram har en positiv programeffekt på overgangen til beskæftigelse og uddannelse.	Høj
LG Insight (2008)	Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud	Før- og eftermålinger	Flygtninge og indvandrerkvinder med ikke-vestlig baggrund.	Virksomhedsrettet aktivering havde gode resultater ift. kompetencer og motivation.	Medium

Inkluderede studier i tema 5: Sanktioner, ydelsesniveau og refusionssystem

Forfatter	Titel	Forskningsdesign	Målgruppe	Effekt/resultat	Evidensvægt
Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013)	Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser overfor ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier.	Systematisk review	Ikke-vestlige indvandrere, som modtager offentlige indkomsterstattende ydelser, men ikke er uden for arbejdsmarkedet.	Privat løntilskud reducerer ledighedsperioden. Der er også moderat evidens for virkningen af andre virksomhedsrettede aktiveringer. Reduktion i starthjælp har positiv effekt på overgangen til selvforsørgelse, og der er moderat evidens for, at et intensivt og individuelt tilrettelagt introduktionsprogram har en positiv programeffekt på overgangen til beskæftigelse og uddannelse.	Høj
Beskæftigelsesministeriet (2006)	Kulegravning af kontanthjælpsområdet	Metaevaluering	Kontanthjælpsmodtagere.	Der findes evidens for både en motivationseffekt ift. den første samtale/aktivering samt en fastholdelseseffekt ift. uddannelsesforløb. Derudover tyder det på, at chancen for beskæftigelse stiger efter et aktiveringstilbud, samt at straksaktivering motiverer til selv at finde job.	Medium
Henriksen, A. C. (2009)	Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.	Kvalitativt casestudie	Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (daværende matchgruppe 4).	Sagsbehandlernes erfaringer siger, at virksomhedspraktik og medicinsk udredning bringer indvandrere tættere på job, samt at økonomiske sanktioner styrker fremmødet. Derudover er relationen og den tætte opfølgning vigtig.	Medium
Møller, S. S. & Rosdahl, A. (2006)	Indvandrere i job: Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere	Mixed methods (statistisk kortlægning, survey og interviews)	Marginaliserede og beskæftigede ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.	Aktivering har bidraget positivt til beskæftigelsen blandt indvandrere. Økonomiske incitamenter har fået indvandrere til at se arbejde som en stor økonomisk fordel ift. overførselsindkomster.	Medium
Svarer, M. (2010)	The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark	Kvasi-eksperiment ("timing-of-event"-metode)	Forsikrede ledige over 25 år. Ikke-vestlige indvandrere.	Store effekter af selv moderate sanktioner. Dog forsvinder effekten efter 3 måneder. Effekten er større for mandlige indvandrere ift. danske mænd.	Høj
Andersen, L. H.; Hansen, H.; Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2012)	Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse	Kvasi-eksperiment	Flygtninge og familiesammenførte hertil	Indførelsen af starthjælpen har haft en positiv effekt på flygtningenes beskæftigelsesgrad, idet flygtninge, som kun er berettiget til starthjælp, kommer mærkbart hurtigere i job end flygtninge, som i tilfælde af arbejdsløshed er berettiget til den højere kontanthjælp. Denne effekt er mere udtalt for mænd.	Medium
Koch, C.; Rosholm, M.; Madsen, P. K.; Jensen, V.	Nye veje mod job – for borgere i udkanten af	Metaevaluering	Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på førtidspension, fleksjob, ledig-	Virksomhedsrettede tilbud, og særligt privat løntilskud, har en mere positiv effekt end forløb	Medium

(2015)	arbejdsmarkedet	hedsydelse, ressourceforløb, revalidering, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge (samt jobparate kontanthjælpsmodtagere).	uden jobfokus.

BILAG 3: SKEMATISK OVERSIGT OVER DELTAGERE VED SYNTESE- OG VALIDERINGSWORKSHOP

Workshoppen blev afholdt den 28. oktober 2016.

Organisation	Navn	Titel
Aalborg Universitet	Thomas Bredgaard	Professor
Plougmann Copenhagen	Peter Plougmann	Direktør
Clavis	Bente Meinhardt	Direktør
Dansk Supermarked	Annette Vittrup	HR Partner
Jobcenter Hillerød	Baris Atak	Leder af integration
SIRI	Edith Jager Andersen	Konsulent
SIRI	Marie Wahlstrøm Kappel	Fuldmægtig
UIM	Bjørn Andreas Dreyer West	Chefkonsulent