Policy brief

Arbejdsmarkeds- integration i de nordiske lande

Indsatser der virker, når
ikke-vestlige flygtninge og
indvandrere kommer i job

Nordisk
Ministerråd

Policy brief: Arbejdsmarkedsintegration i de nordiske lande

Indsatser der virker, når ikke-vestlige flygtninge og indvandrere kommer i job

ANP 2018:755

ISBN 978-92-893-5580-3 (PRINT)

ISBN 978-92-893-5581-0 (PDF)

ISBN 978-92-893-5582-7 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2018-755>

© Nordisk Ministerråd 2018

Layout: Mette Agger Tang

Omslagsfoto: Scanpix.dk

Tryk: Hillerød Grafisk

Printed in Denmark

Det nordiske samarbejde

Det nordiske samarbejde er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøerne, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbejde er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

Det nordiske samarbejde ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

Nordisk Ministerråd

Nordens Hus

Ved Stranden 18

1061 København K

www.norden.org

Download nordiske publikationer: www.norden.org/nordpub

Policy brief

Abejdsmarkedsintegration i de nordiske lande

– Indsatser der virker, når ikke-vestlige
flygtninge og indvandrere kommer i job

Udarbejdet af Rambøll Management

Consulting for Nordisk Ministerråd, april 2018

Indhold

Indledning	05
Læsevejledning	07
Tværgående konklusioner	09
Virksomme indsatser i landene	12

Indledning

Hvad virker, når ikke-vestlige flygtninge og indvandrere skal i job i Danmark, Finland, Norge og Sverige? Det er spørgsmålet i centrum for dette policy brief.

Mange tusinde ikke-vestlige indvandrere og flygtninge er i de senere år kommet til de nordiske lande med vidt forskellige kompetencer og erhvervserfaring. Mange af dem kan med det samme indgå i arbejdsstyrken i de nordiske lande. Andre behøver træning og støtte til at komme godt i gang. For andre igen skal der yderligere indsatser til.

Dette policy brief præsenterer et overblik over forskningsbaseret viden om, hvilke af de eksisterende indsatser i landene der virker. Formålet er at give inspiration til det nationale policy-arbejde i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.

Indsatser fra Island er ikke beskrevet, da der ikke er fundet relevant forskningslitteratur herom, muligvis fordi antallet af ikke-vestlige flygtninge og indvandrere har været meget begrænset.

Læsevejledning

Der er særligt to punkter at være opmærksom på i læsningen af policy briefet – for det første vidensgrundlaget og for det andet målgruppen.

Vidensgrundlaget udgøres af forskningslitteratur fra 2010 og frem til i dag, hvis konklusioner stammer fra randomiserede kontrollerede forsøg eller kvasi-eksperimentelle designs med registerdata. Studier med kvalitative designs er således ikke medtaget, da de ikke opfylder kravene til evidens i dette policy brief. Formålet med dette vidensgrundlag er at fokusere policy briefet på virksomme indsatser med et sikkert forskningsbaseret grundlag. Det skal understreges, at der kan være virksomme indsatser, som ikke er beskrevet, fordi deres virkning ikke er dokumenteret på et sikkert forskningsbaseret grundlag. Det kan fx gælde for nye typer af indsatser, der er iværksat i de senere år, og som endnu ikke er evalueret tilstrækkeligt.

Målgruppen i fokus for policy briefet er ikke-vestlige flygtninge og indvandrere i de nordiske lande. "En ikke-vestlig flygtning eller indvandrer" forstås som en indvandret person eller en person med flygtningestatus, som er født i et ikke-vestligt land af forældre uden

statsborgerskab i et vestligt land. Vestlige lande er i denne sammenhæng alle EU-lande samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

De færreste studier anvender en præcist tilsvarende definition af målgruppen. Derfor refererer vi også studier med en bredere eller anderledes defineret målgruppe. Studier med for bred en målgruppe, fx ledige generelt, hvor gruppen af flygtninge og indvandrere ikke kan udskilles, er dog ikke inkluderet. Endelig har policy briefet fokus på borgerrettede indsatser, mens det ikke omfatter indsatser, der er rettet mod fx kommuner. Metodisk er policy briefet baseret på en fokuseret netværkssøgning blandt forskere og eksperter i de nordiske lande. Med det formål er i alt 83 studier identificeret og screenet, og heraf er 20 udvalgt til nærlæsning ud fra en række metodiske og emnemæssige kriterier.

FOTO: UNSPLASH.COM

FOTO: SCANPIX.DK

FOTO: SCANPIX.DK

Tværgående konklusioner: Samme udgangspunkt og forskellige erfaringer

I både Danmark, Finland, Norge og Sverige understøttes arbejdsmarkedet af indsatser, som skal forkorte ledige flygtninge og indvandreres vej til job. Sammen med en stærk offentlig sektor og en høj grad af regulering giver indsatserne et fælles afsæt for integration på arbejdsmarkedet af ikke-vestlige flygtninge og indvandrere.

Tre hovedtyper af indsatser går igen i varierede former på tværs af de nordiske lande, nemlig virksomhedsrettede indsatser, samtaler og rådgivning med fokus på job samt opkvalificering. Indsatserne har forskellig udformning og resultater på tværs af landene.

Indsatstype 1: Virksomhedsrettede indsatser

Den første indsatstype er de virksomhedsrettede indsatser, som primært består af løntilskud og virksomhedspraktik.

Både i Danmark, Finland og Norge forkorter *løntilskudsordninger* vejen til job for flygtninge og indvandrere. I Danmark har løntilskud i private virksomheder vist sig at reducere ledigheden med i gennemsnit mellem 3 og 15 måneder for målgruppen. I Finland, hvor russere

udgør ca. en femtedel af indvandrerne, øger løntilskud i offentlige virksomheder statistisk set flygtninge og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet.

En mulig forklaring på de gode resultater er, at flygtninge og indvandrere i løntilskud som oftest er tiltænkt en ansættelse på arbejdspladsen, når løntilskuddet løber ud, og at der derfor er lavet et godt match fra starten. Gode match er sammen med motivation hos både borger og virksomhed, reelle arbejdsopgaver og effektiv sagsbehandling for både virksomhed og borger ifølge flere studier nøglerne, når man skal udvikle effektive virksomhedsrettede forløb.

I en dansk sammenhæng forkorter *virksomhedspraktik* tiden på offentlig forsørgelse for målgruppen, især når praktikkerne foregår i private virksomheder. Virkningen er større for mænd end for kvinder. I hverken Finland eller Norge kan man konstatere en lignende virkning af virksomhedspraktik. I Sverige er der ikke tilstrækkelig viden til at afgøre, om de virksomhedsrettede indsatser virker. Et centralt spørgsmål i de nordiske lande angående de virksomhedsrettede indsatser er, om man skal klargøre og

opkvalificere flygtninge og indvandrere til arbejdsmarkedet, før de møder det "train-and-place", eller om det skal ske, mens de er i gang på en arbejdsplads "place-and-train". I bl.a. Finland er den første tilgang dominerende med fokus på individuelt tilrettelagte forløb, mens den anden tilgang ses i Danmark, hvor virksomhedsforløb og optræning typisk sker parallelt. Forskningen giver dog ikke et entydigt svar på hvilken af de to tilgange der virker bedst.

Indsatstype 2: Samtaler og rådgivning med fokus på job

Den anden indsatstype er samtaler og rådgivning med fokus på job. I Finland, Sverige og Danmark er der positive, men relativt små resultater af indsatstypen. I Norge har samtaler og rådgivning med fokus på job derimod ikke en dokumenteret positiv virkning for flygtninge og indvandreres vej mod job.

I Sverige medførte en omlægning af et kontaktforløb for flygtninge og indvandrere, der bl.a. omfatter samtaler og rådgivning med fokus på job, klare og positive resultater: Af de flygtninge og indvandrere, som deltog i det omlagte kontaktforløb fik 5,8 procent flere en almindelig ansættelse sammenlignet med de flygtninge og indvandrere, som deltog før omlægningen. Omlægningen drejede sig om rammerne for kontaktforløbet og bestod fx i, at sagsbehandlerne fik reduceret deres sagsantal med henblik

på at styrke jobrådgivningen og målrette samtalerne mere med fokus på gode match.

Også i Finland har kontaktforløb med samtaler og rådgivning ført til gode resultater. I Finland indgår samtaler og rådgivning om job som en del af en individualiseret integrationsplan for den enkelte flygtning eller indvandrer. Integrationsplanen udgør en fleksibel ramme for at tilrettelægge en skræddersyet proces, som jobkonsulent og jobsøger samarbejder om. Centralt i processen står den enkelte flygtning eller indvandrers kompetencer og ønsker, som jobkonsulenten i en coachende samtale sammenholder med virksomhedernes efterspørgsel på arbejdskraft. Planen kan fx indeholde sprogundervisning, jobtræning og rehabilitering.

Også i en dansk sammenhæng virker samtaler og rådgivning med fokus på job positivt, dog kun hvis samtalerne indeholder reel jobrådgivning frem for kontrol af, om de ledige flygtninge og indvandrere står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Indsatstype 3: Opkvalificering

Opkvalificering ses her som et redskab i landenes aktive arbejdsmarkedspolitik og ikke som uddannelse i det ordinære uddannelsessystem. I både Norge, Finland og Sverige er der solid viden om, at indsatser af denne type virker. I hvert

fald hvis man ser på den korte bane, og hvis opkvalificeringen er erhvervsrettet.

I Norge har flygtninge og indvandrere, der deltager i AMO-kurser, dobbelt så stor sandsynlighed for at komme i arbejde måneden efter kurserne sammenlignet med flygtninge og indvandrere, der ikke har deltaget. AMO-kurserne er korte og erhvervsrettede, de indeholder ofte både praktisk og teoretisk oplæring, og de kan også omfatte virksomhedspraktik. På samme måde er erhvervsrettet opkvalificering i Finland med til at forkorte vejen til job for flygtninge og indvandrere.

Sprogundervisning i Sverige en vigtig brik i opkvalificeringen, når flygtninge

og indvandrere skal i job. Fuldfører en indvandrer kurset 'svenskundervisning for indvandrere', kan det øge chancen for job med 50 procent. Samtidig øges sandsynligheden for en højere indkomst for disse indvandrere sammenlignet med indvandrere, der ikke fuldfører kurset. Sprogundervisning er en del af arbejdsmarkedsintegrationen i alle de nordiske lande, men det er kun i Sverige, at der foreligger viden, om at indsatsen øger chancen for job. Der foreligger dog andre studier, hvor der ikke identificeres effekter af sprogundervisning.

De forskellige måder at udmønte de tre indsatsstyper udgør et stort potentiale for, at de nordiske lande udveksler viden og tager ved lære af hinanden.

Antal indvandrere fra ikke-vestlige lande til de nordiske lande

Antal Invandrere ankommet til de nordiske lande fra ikke-vestlige lande i perioden 2010 til 2015: 682.948

Virksomme indsatser i landene: Danmark

I Danmark virker løntilskud, virksomhedspraktik og brug af vikarbureauer samt økonomiske incitamenter positivt i forhold til at øge jobchancerne for flygtninge og indvandrere. Også helbredsafklarende forløb kan påvirke beskæftigelsen positivt, ligesom samtaler og rådgivning med fokus på job styrker jobperspektivet, hvis de indeholder reel jobrådgivning. Der er ikke dokumenteret viden om, at uddannelsesaktivering i form af erhvervskompetencegivende uddannelser forkorter vejen til job for målgruppen.

Virksomme indsatser

Løntilskud bringer ikke-vestlige flygtninge og indvandrere nærmere job, særligt når løntilskuddet er i private virksomheder. Det samme gælder for *virksomheds-*

praktikker, der desuden har størst effekt for mænd. Derudover har ansættelse i *vikarbureauer* vist sig at fungere som en effektiv trædesten til arbejdsmarkedet for flygtninge og indvandrere.

Økonomiske incitamenter har en positiv virkning i forhold til beskæftigelse for ikke-vestlige flygtninge og indvandrere. Selv med moderate økonomiske sanktioner kan man fx se en fordobling i, hvor mange der på kort sigt kommer i job. Indførelsen af en generelt lavere offentlig forsørgelse i årene 2002 til 2012 (starthjælp) har også skabt positive resultater for beskæftigelsen. Dog peger nogle studier på, at indsatstypen kan virke uhensigtsmæssigt på mindre ressourcestærke dele af målgruppen.

Fakta: Løntilskud afkorter ledighed

Løntilskud i private virksomheder har i Danmark vist sig at reducere ledigheden med i gennemsnit mellem 3 og 15 måneder for flygtninge og indvandrere.

Kilder: Heinesen et al. (2011); Rosholm & Svarer (2011)

Udvalgt litteratur

- Lene Kjærsgaard & Eskil Heinesen: *Effects of Consecutive Active Labor Market Programs. Evidence from Immigrants in Denmark* (2012)
- Michael Svarer: *The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark* (2010)

Virksomme indsatser i landene: Finland

I Finland virker offentligt løntilskud, coachende samtaler og erhvervsrettede uddannelser samt den individualiserede integrationsplan positivt i forhold til at øge jobchancerne for flygtninge og indvandrere. Der er til gengæld ingen dokumenteret viden om, at jobtræning i virksomheder reducerer målgruppens ledighed.

Virksomme indsatser

Løntilskud i offentlige virksomheder, erhvervsrettede uddannelser og coachende samtaler påvirker jobperspektivet positivt, målt på graden af

arbejdsmarkedsdeltagelse. Indsatserne er implementeret over for indvandrere, som ikke talte hverken finsk eller svensk, og som var jobsøgende i 2003 og 2008.

En statistisk analyse viser, at *den individualiserede integrationsplan*, der blev indført i 1999, har skabt gode resultater. Integrationsplanen er en ramme for at tilrettelægge en skræddersyet proces, som jobkonsulent og jobsøger samarbejder om, så man både kan tage højde for virksomhedernes efterspørgsel og for flygtningen eller indvandrerens kompetencer og ønsker.

Fakta: Resultater af både uddannelse, løntilskud og samtaler

Erhvervsrettet uddannelse, offentligt løntilskud og coachende samtaler øger hver for sig markant flygtninge og indvandreres grad af arbejdsmarkedsdeltagelse. Det viser et statistisk studie fra det finske Arbejds- og Økonomiministerium. Studiet analyserer det antal dage, som indvandrere, der havde meldt sig som jobsøgende i 2002-2003 hhv. 2007-2008, arbejdede i 2012.

Kilde: Aho & Mäkiäho (2017)

Udvalgt litteratur

- Simo Aho & Ari Mäkiäho:
Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus (2017)
- Matti Sarvimäki & Kari Hämmäläinen:
Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs (2016)

Virksomme indsatser i landene: Norge

I Norge virker midlertidigt løntilskud og arbejdsmarkedskurser (AMO-kurser) positivt i forhold til at øge jobchancerne for flygtninge og indvandrere. Der er derimod ikke dokumenteret viden om, at virksomhedspraktik, det særlige introduktionsprogram til flygtninge og indvandrere eller kombination af flere indsatser medvirker til at styrke beskæftigelsen for målgruppen.

Virksomme indsatser

Midlertidigt løntilskud er en kompensation til arbejdsgivere for den lavere produktivitet, som flygtninge og indvan-

drere evt. kan have i begyndelsen af en ansættelse. Der følger især på kort sigt markante, positive resultater af midlertidigt løntilskud.

AMO-kurser er korte, erhvervsrettede kurser med både praktisk og teoretisk oplæring. Kurserne kan også omfatte virksomhedspraktik. Kun få flygtninge og indvandrere kommer i job, mens de deltager på kurserne. Til gengæld er der solid viden om, at en stor del kommer i job sidenhen, især lige efter afslutningen på kurserne.

Fakta: AMO-kurser skaber hurtige resultater

Flygtninge og indvandrere, der deltager i AMO-kurser, har dobbelt så stor sandsynlighed for at komme i arbejde måneden efter kurset sammenlignet med flygtninge og indvandrere, der ikke deltager.
Kilde: Hardoy & Zhang (2013)

Udvalgt litteratur

- Inés Hardoy & Tao Zhang: *Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?* (2013)
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten: *Effekt av arbeidsmarkedstiltak på deltakelse i arbeidslivet for innvandrere* (2015)

Virksomme indsatser i landene: Sverige

De indsatser der virker i Sverige er svenskundervisning samt samtaler og rådgivning med fokus på job positivt i forhold til at øge jobchancerne for flygtninge og indvandrere. Reformen af, hvordan man bedst hjælper flygtninge og indvandrere til at etablere sig på arbejdsmarkedet (etableringsprogrammet), har desuden positiv indvirkning på målgruppens indkomstniveau. Det kan dog ikke isoleres, hvilket eller hvilke af reformens elementer, som har udløst den positive effekt.

Virksomme indsatser

Fuldfører en indvandrer kurset svensk-

undervisning for indvandrere, øger det chancen for job med 50 procent. Samtidig øges sandsynligheden for en højere indkomst sammenlignet med indvandrere, der ikke fuldfører kurset. Resultaterne relaterer sig til indvandrere, der deltog på kurset i årene 1997-1999.

En omlægning af kontaktforløbet med *samtaler og rådgivning med fokus på job* til flygtninge og indvandrere har ført til, at 5,8 procent flere fik en almindelig ansættelse sammenlignet med en kontrolgruppe. Omlægningen drejede sig om rammerne for indsatsen og reducerede bl.a. sagsbehandlernes sagsantal.

Fakta: Nyt etableringsprogram førte til højere indkomst

I 2010 blev det svenske etableringsprogram for flygtninge og deres familier reformeret: Der blev indført en ny social ydelse, ansvaret for koordineringen overgik til de regionale jobcentre, og flygtningene og deres familier fik tilbudt information og vejledning. En undersøgelse har siden vist, at flygtninge, der gennemgik etableringsprogrammet efter reformen, har fået en markant højere indkomst to og tre år efter sammenlignet med flygtninge, der gennemgik det tidligere etableringsprogram.

Kilde: Joona, Lanninger & Sundström (2016)

Udvalgt litteratur

- Sara Bonfanti & Madelene Nordlund: *Does "Swedish For Immigrants" (SFI) Matter? A Longitudinal Assessment of the Impact of SFI on Migrants' Position in the Swedish Labour Market* (2012)
- Pernilla Andersson Joona, Alma Wennemo Lanninger & Marianne Sundström: *Reforming the integration of refugees: The Swedish experience* (2016)

Nordisk Ministerråd
Nordens Hus
Ved Stranden 18
1061 København K
www.norden.org

682.948. Så mange ikke-vestlige indvandrere og flygtninge er i årene 2010 til 2015 ankommet til Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Indvandringen er lig med et stort potentiale for at tilføre virksomhederne i de nordiske lande den arbejdskraft, som de efterspørger.

I alle landene arbejdes der med indsatser, som skal sikre, at så mange flygtninge og indvandrere som muligt integreres på arbejdsmarkedet. De tre typiske indsatstyper er virksomhedsrettede indsatser, samtaler og rådgivning med fokus på job samt opkvalificering.

De nordiske lande er sammenlignelige, hvad angår arbejdsmarkedet. Alligevel er deres erfaringer forskellige, med hensyn til hvad der virker bedst, når ikke-vestlige indvandrere og flygtninge skal i job. Det er også muligt at identificere virkemidler, som virker på tværs af landene. Dette policy brief giver både viden om, hvad der virker nationalt, og hvad der virker på tværs af landene.