

Store kommunale forskelle i opkvalificeringen af flygtninge

21.11.2019

Baggrund

Flygtninges beskæftigelse på arbejdsmarkedet har de seneste år været et centralt politisk tema i Danmark. To- og trepartsaftalerne fra 2016 satte fokus på at fremme flygtninges integration på arbejdsmarkedet ved at skabe et bedre match mellem medbragte kompetencer, det danske uddannelsessystem og arbejdsmarkedets behov. Derfor blev der igangsat en række initiativer, herunder en øget brug af AMU-branchepakker ifm. målrettet opkvalificering samt integrationsgrunduddannelsen (IGU), hvor arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) kan indgå som en del af opkvalificeringen af erhvervsrettede kvalifikationer. I dette notat ser vi nærmere på AMU, da det er et centralt redskab til at sikre en relevant opkvalificering til arbejdsmarkedet. Vi analyserer både, i hvilket omfang AMU bruges som led i opkvalificering af nyankomne flygtninge, samt hvilken sammenhæng der er mellem AMU-deltagelse og beskæftigelse.

Hovedresultater

- AMU bruges kun i begrænset omfang som redskab til at opkvalificere nyankomne flygtninge, selvom størstedelen af flygtningene i Danmark er i målgruppen for AMU.
- Der er store kommunale forskelle i, hvor store andele af flygtninge der deltager i AMU-kurser. I kommuner med størst AMU-deltagelse blandt flygtninge deltager næsten hver femte (19 %) flygtning i AMU, mens det er omkring 1 % i kommuner med lavest AMU-deltagelse blandt flygtninge.
- Når AMU anvendes som opkvalificering af flygtninge, er det typisk inden for transport, service- eller byggeriområdet.
- Flygtninge, der har deltaget i AMU-kurser, har en stærkere arbejdsmarkedstilknytning sammenlignet med flygtninge, der ikke har deltaget i AMU-kurser.

Kontakt

Konsulent Yakup Bas, 3525 4620, yab@eva.dk

Kommunikationschef Trine Borg Harrild, 4091 0021, tb@eva.dk



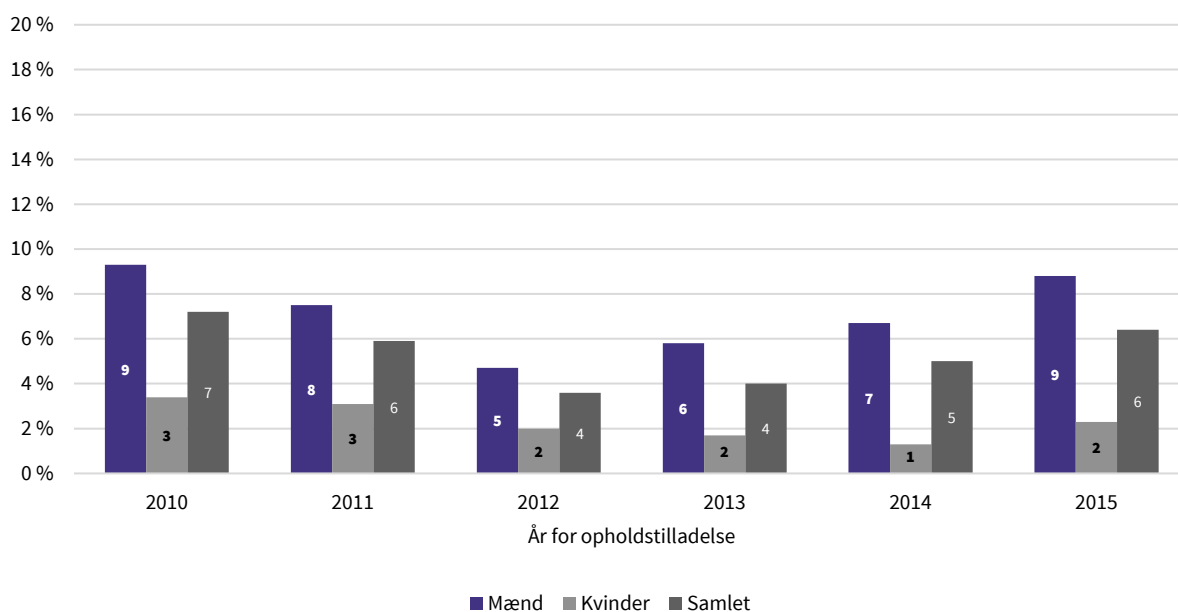
DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

1.1 Begrænset brug af AMU som led i opkvalificering af nyankomne flygtninge

Figur 1 viser, at AMU kun i begrænset omfang anvendes som redskab til at opkvalificere nyankomne flygtninge. I gennemsnit har 6 % af de flygtninge, der har fået ophold i perioden 2010-2015, deltaget i AMU-kurser inden for de første to års ophold i Danmark.¹ Figuren viser desuden, at der er sket en mindre stigning i brugen af AMU de seneste år, og at 6 % af de flygtninge, der fik ophold i 2015, har deltaget i AMU inden for de første to år. En del af forklaringen på dette – særligt stigningen fra opholdsåret 2014 til 2015 – kan være indførelsen af den nye integrationsgrunduddannelse (IGU) i juni 2016. En del af denne uddannelse er et 20 ugers undervisningsforløb, som bl.a. består af opkvalificering af erhvervsrettede kvalifikationer via AMU.² Figuren viser endvidere, at mandlige flygtninge i højere grad anvender AMU sammenlignet med kvindelige flygtninge.

FIGUR 1

Andelen af flygtninge, der har deltaget i et AMU-kursus inden for de første to år efter ophold, opdelt efter køn og år for opholdstilladelse.



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Note: Analyserne omfatter alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har fået ophold i perioden 2010-2015, og som var 18-60 år på tidspunktet for opholdstilladelse. Personer, der ikke længere er i befolkningen to år efter tidspunktet for opholdstilladelse, er sorteret fra. N = 23.125

Den lave andel af flygtninge, der deltager i AMU-kurser, skal ses i lyset af flere forhold. Størstedelen af de flygtninge, der fik ophold i Danmark i perioden 2010-2015, er i målgruppen for AMU. Som det fremgår af tabel 1, har omkring tre

1 Tidspunktet for ophold er defineret ved det tidspunkt, hvor flygtningen får opholdstilladelse og overgår fra asylcenter til den anviste kommune. Nye flygtninge fordeles til landets kommuner efter et kvotesystem, der fastsættes af Udlændingestyrelsen på baggrund af et skøn over, hvor mange flygtninge der forventes at få ophold det kommende år (<http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/boligplacering-af-nyankomne-flygtninge>).

2 Omfanget af AMU inden for de 20 ugers undervisningsforløb afhænger af, om den enkelte flygtning, der deltager i IGU-forløbet, har bestået Prøve i Dansk 1, 2 eller 3. Hvis deltageren i IGU-forløbet har bestået en af de tre danskprøver, skal mindst 8 ud af de 20 undervisningsuger bestå af AMU. Hvis deltageren i IGU-forløbet ikke har bestået en af de tre danskprøver, er det blot et krav, at AMU indgår som element i de 20 ugers undervisningsforløb (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=209758>).

ud af fire flygtninge således grundskolen eller en ungdomsuddannelse som deres højst gennemførte uddannelse. Den begrænsede brug af AMU skal ligeledes ses i lyset af, at der i mange tilfælde kan være et mismatch mellem flygtninges medbragte færdigheder og kompetencer og behovet på det danske arbejdsmarked, hvilket kan gøre det relevant at anvende AMU som led i opkvalificeringen af flygtninges erhvervsrettede kompetencer. Sidst, men ikke mindst kan der være en række barrierer i forhold til nyankomne flygtninges deltagelse i AMU, herunder fx dansk-sproglige begrænsninger og arbejdsmarkedssparathed.

TABEL 1

Højest gennemførte (medbragte) uddannelse hos flygtninge

	Grundskole	Gym./Eud	KVU	MVU/BACH	LVU	Ukendt
2010	59 %	15 %	3 %	7 %	5 %	10 %
2011	63 %	12 %	3 %	9 %	5 %	8 %
2012	64 %	12 %	4 %	9 %	5 %	6 %
2013	67 %	12 %	4 %	10 %	5 %	3 %
2014	67 %	14 %	2 %	13 %	4 %	1 %
2015	71 %	13 %	2 %	11 %	2 %	1 %

Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

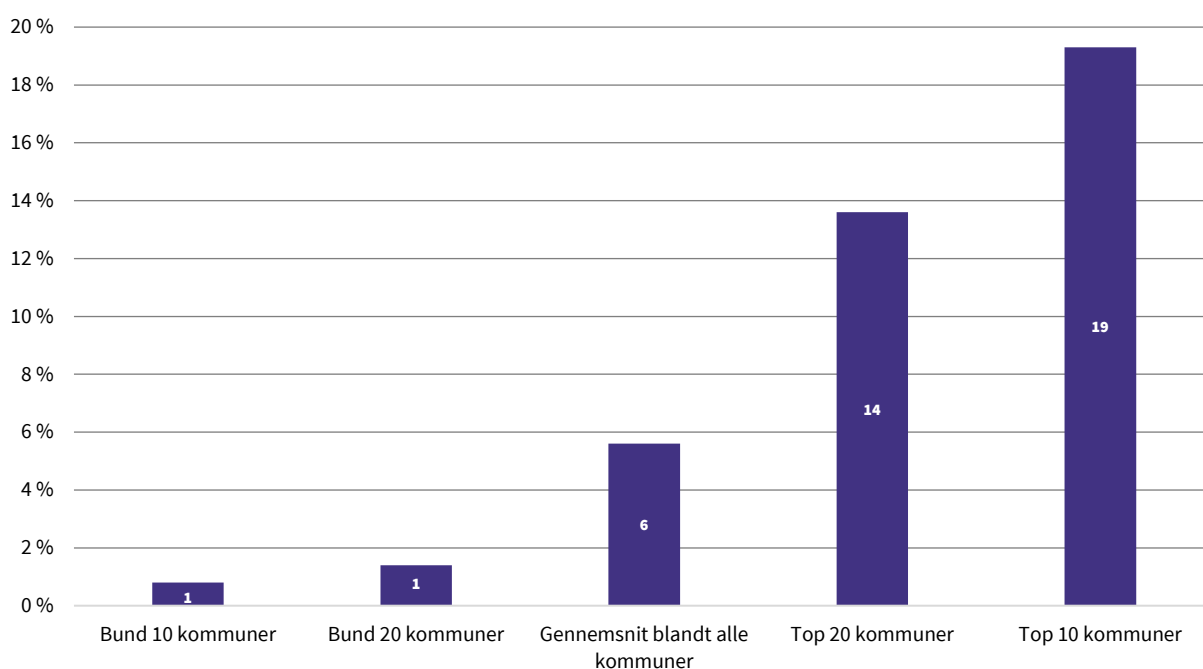
Note: Analyserne omfatter alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har fået ophold i perioden 2010-2015, og som var 18-60 år på tidspunktet for opholdstilladelse. Personer, der ikke længere er i befolkningen to år efter tidspunktet for opholdstilladelse, er sorteret fra. N = 23.125

1.2 Store kommunale forskelle

I gennemsnit er det 6 % af flygtningene, der deltager i AMU inden for de første to år efter kommunal boligplacering. Figur 2 viser imidlertid, at der er stor variation i, hvor stor deltagelsen er i de forskellige kommuner. I de 10 kommuner med størst AMU-deltagelse blandt flygtninge deltager i gennemsnit næsten hver femte flygtning (19 %) i AMU-kurser inden for de første to års ophold. I de 10 kommuner med lavest deltagelse blandt flygtninge er den tilsvarende gennemsnitlige andel 1 %.

FIGUR 2

Andelen af flygtninge, der har deltaget i et AMU-kursus inden for de første to år efter kommunal boligplacering. Opdelt efter kommuner.



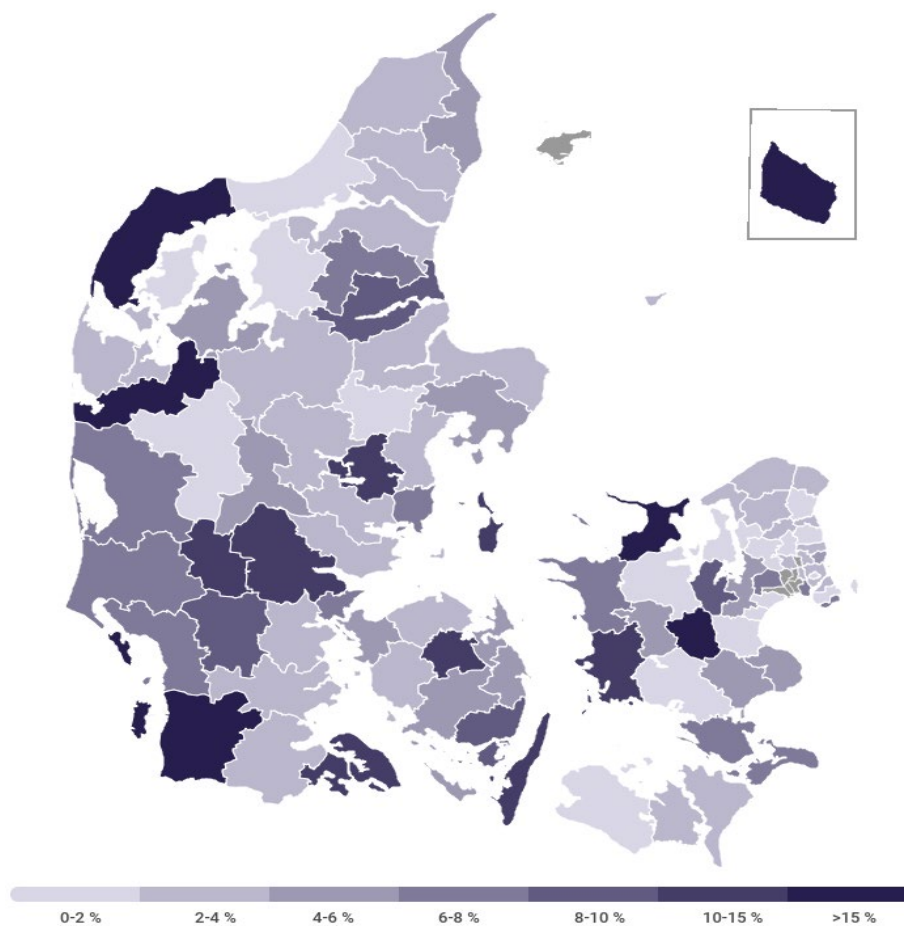
Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Note: Analyserne omfatter alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har fået ophold i perioden 2010-2015, og som var 18-60 år på tidspunktet for opholdstilladelse. Personer, der ikke længere er i befolkningen to år efter tidspunktet for opholdstilladelse, og personer, der er bosat i en kommune med færre end 20 ankomne flygtninge i perioden, er sorteret fra. N = 22.638

De store kommunale forskelle er illustreret i Danmarkskortet i figur 3, som illustrerer, at der er et stort antal kommuner, hvor AMU stort set ikke bliver brugt som led i opkvalificering af flygtninge. Det fremgår dog også af figuren, at der er flere kommuner, hvor AMU i høj grad bliver anvendt som led i opkvalificering. Det drejer sig bl.a. om Bornholm, hvor næsten hver anden flygtninge har deltaget i et AMU-kursus, samt en række andre kommuner, som fx Holstebro, Tønder, Odsherred, Ringsted, Sønderborg og Vejle, hvor omkring hver sjette (15-18 %) har deltaget i et AMU-kursus inden for de første to år.

FIGUR 3

Andelen af flygtninge, der har deltaget i et AMU-kursus inden for de første to år efter kommunal boligplacering. Opdelt efter kommune.



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Note: Analyserne omfatter alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har fået ophold i perioden 2010-2015, og som var 18-60 år på tidspunktet for opholdstilladelse. Personer, der ikke længere er i befolkningen to år efter tidspunktet for opholdstilladelse, og personer, der er bosat i en kommune med færre end 20 ankomne flygtninge i perioden, er sorteret fra. N = 22.638

1.3 Flygtninge deltager særligt i AMU-kurser på transport, service- og teknologiområdet

Tabel 2 viser de fem brancheområder inden for AMU, som flygtninge særligt har deltaget i inden for de første to års ophold i Danmark. Tre ud af fire AMU-kurser, som flygtninge deltager i, foregår inden for brancheområderne Kontor, handel og forretningsservice, Transport og logistik og Teknologiområdet. Inden for disse tre områder er det kurser inden for Lager, terminal og logistik, Rengøringservice samt Svejsning, der er særligt populære. Halvdelen af det samlede antal kurser, som flygtninge har deltaget i, har således fundet sted inden for disse tre underområder.

TABEL 2

AMU-områder med mest aktivitet blandt flygtninge

AMU-område	Andel af AMU-kurser
Kontor, handel og forretningsservice (herunder særligt Rengøringservice)	28 %
Transport og logistikområdet (herunder særligt Lager, terminal og logistik samt godstransport, bus, taxi, m.m.)	26 %
Teknologiområdet (herunder særligt Svejsning)	20 %
Fødevarer	9 %
Byggeri- og anlægsområdet	9 %

Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Note: Analyserne omfatter alle AMU-kurser, som flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har fået ophold i perioden 2010-2015, og som var 18-60 år på tidspunktet for opholdstilladelse, har deltaget i. AMU-kurser for personer, der ikke længere er i befolkningen to år efter tidspunktet for opholdstilladelse, er sorteret fra. N = 3.298 kursusdeltagelser.

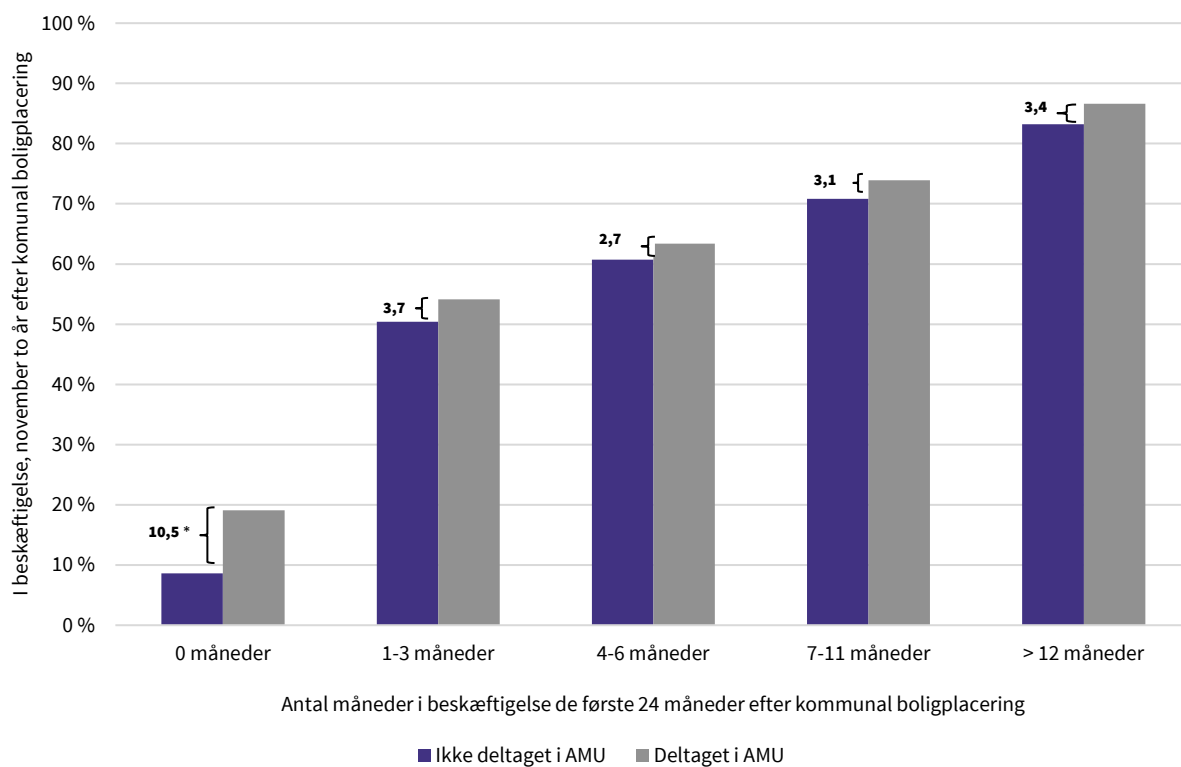
1.4 Ledige flygtninge, der deltager i AMU, har højere beskæftigelsesgrad

Figur 4 viser sammenhængen mellem deltagelse i AMU og beskæftigelse for flygtninge med forskellige grader af tilknytning til arbejdsmarkedet. Figuren viser, at der er sammenhæng mellem deltagelse i AMU og beskæftigelse, og at denne sammenhæng særligt ser ud til at gøre sig gældende for den store gruppe af flygtninge, der ikke har været i beskæftigelse inden for de første to års ophold i Danmark. I denne gruppe er det således 19 %, der er i beskæftigelse efter to år, hvis de har deltaget i AMU. Blandt de, der derimod ikke har deltaget i AMU, er det blot 9 %, der er i beskæftigelse efter to år.

Blandt gruppen af flygtninge, der ikke har været i beskæftigelse inden for de første to år efter kommunal boligplacering, peger analysen således på, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er dobbelt så stor for dem, som har deltaget i et AMU-kursus, sammenlignet med dem, som ikke har. Og denne sammenhæng finder vi, når der kontrolleres for både det kommunale niveau samt en række faktorer vedrørende flygtningenes baggrund. Det er dog oplagt, at der er en række uobserverbare forhold, herunder fx arbejdsmarkedsparathed, som både kan påvirke flygtninges AMU-deltagelse og deres beskæftigelse. Forskellene kan derfor ikke fortolkes som en kausal effekt af at gennemføre AMU-kurser.

FIGUR 4

Beskæftigelsesgrad to år efter kommunal boligplacering for flygtninge og familiesammenførte med forskellige grader af tilknytning til arbejdsmarkedet. Opdelt efter deltagelse i AMU.



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Note: OLS-regressioner med kommune fixed-effects og robuste standardfejl (se faktaboks Datagrundlag og metode for yderligere info om metoden). Der er endvidere kontrolleret for arbejdsmarkedstilknytning, år og måned for opholdstilladelse, oprindelsesland, opholdsgrundlag, køn, alder, højest fuldførte (medbragte) uddannelse, civilstand, familietype, antallet af børn samt påbegyndte ordinære uddannelser og voksen- og efteruddannelser i Danmark. N = 19.669. Analyserne omfatter alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har fået ophold i perioden 2010-2015, og som var 18-60 år på tidspunktet for opholdstilladelse. Personer, der ikke længere er i befolkningen to år efter tidspunktet for opholdstilladelse, er sorteret fra. * indikerer, at estimatet er signifikant på et 5 %-signifikansniveau.

Datagrundlag og metode

Analyserne i dette notat bygger på registerdata fra Danmarks Statistik. Data omfatter flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har fået opholdstilladelse og er blevet kommunalt boligplaceret i perioden 2010-2015, og som var mellem 18-60 år på tidspunktet for opholdstilladelse.

I analyserne af sammenhængen mellem AMU og beskæftigelse (figur 4) er der anvendt to variable, der angiver personens arbejdsmarkedstilknytning. Den ene variabel (outcomevariablen) angiver, om personen er i arbejde to år efter, at vedkommende har fået opholdstilladelse og er blevet kommunalt boligplaceret. Variablen er dannet på baggrund af, om man er i lønnet eller støttet beskæftigelse i sidste uge af november i det pågældende år. Arbejdsmarkedstilknytning er således defineret ved, om man er i beskæftigelse i sidste uge i november to år efter det år, man er anvist til boligplacering i en kommune. Eksempel: For en person, der har fået opholdstilladelse og er blevet kommunalt boligplaceret i april 2011, opgøres tilknytning til arbejdsmarkedet i november 2013.

Den anden variabel (som anvendes som forklarende variabel) angiver antallet af måneder i beskæftigelse inden for de første to år, efter personen har fået opholdstilladelse og er blevet kommunalt boligplaceret. Variablen er dannet på baggrund af en månedlig opgørelse af arbejdsmarkedstilknytning i månederne efter kommunal boligplacering. Eksempel: For en person, der har fået opholdstilladelse og er blevet kommunalt boligplaceret i april 2011, opgøres antallet af måneder i arbejde i perioden april 2011-april 2013. Analyserne er baseret på OLS-regressioner med kommune fixed-effects og robuste standardfejl. Der er kontrolleret for arbejdsmarkedstilknytning, år og måned for opholdstilladelse, oprindelsesland, opholdsgrundlag, køn, alder, højest fuldførte (medbragte) uddannelse, civilstand, familietype, antallet af børn samt påbegyndte ordinære uddannelser og voksen- og efteruddannelser i Danmark. I estimaterne for sandsynligheden for at være i beskæftigelse to år efter ophold er der således taget højde for en række forhold på individ- og kommuneniveau. Det kan dog ikke udelukkes, at der er uobserverede forhold, der kan influere sammenhængen mellem deltagelse i AMU og beskæftigelse. Det kan fx være uobserverbare forhold som motivation eller arbejdsmarkedsparathed, som både kan påvirke AMU-deltagelse og beskæftigelse, hvorfor der tages forbehold for at fortolke forskellene som effekter af AMU-deltagelse.