

# Flygtninge og familiesammenførtes fravær fra danskundervisning

November 2018



Økonomi- og  
Indenrigsministeriets  
**BENCHMARKINGENHED**

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for  
Økonomi- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:  
[www.oimb.dk](http://www.oimb.dk)

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen  
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

## Indhold

1. Hovedresultater.....	3
2. Indledning.....	4
3. Datakilder, afgrænsning og metode.....	5
3.1 Kontrol for rammevilkår via benchmarkingindikator.....	6
3.2 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking.....	6
4. Fravær fra danskundervisning på landsplan.....	8
5. Fravær fra danskundervisning på kommuneniveau.....	11
5.1 Det faktiske fravær.....	11
5.2 Benchmarking med kontrol for rammevilkår.....	13
6. Betydning af virksomhedspraktik og beskæftigelse.....	17
7. Kommunernes brug af sanktioner.....	20
8. Inspiration til konkrete tiltag i fraværshåndteringen.....	22

# 1. Hovedresultater

## **Fravær fra danskundervisning på landsplan**

- På landsplan var fraværet fra danskundervisningen blandt flygtninge og familiesammenførte 36,4 procent i 2017.
- Fra 2014 til 2017 er fraværet fra danskundervisningen steget med 11,6 procentpoint og alene fra 2016 til 2017 er det steget med 5,1 procentpoint. Udviklingen skyldes ikke udelukkende at der er sket en ændring i populationens sammensætning.
- Fraværet er højest for mandlige kursister, for kursister med flygtningestatus, for kursister i alderen 20-34 år og for kursister, der kommer fra Syrien.

## **Fravær fra danskundervisning på kommuneniveau**

- Der er stor variation i fraværet fra danskundervisningen på tværs af kommuner. De kommuner, hvis flygtninge og familiesammenførte har det laveste fravær, har omkring 20 procents fravær, hvorimod de kommuner, hvis flygtninge og familiesammenførte har det højeste fravær, har omkring 50 procents fravær.
- Fra 2014 til 2017 har 93 kommuner haft en stigning i fraværet fra danskundervisningen. Alene fra 2016 til 2017 har 87 kommuner oplevet at fraværet er steget.
- Der er fortsat stor forskel på fraværet blandt kommunernes flygtninge og familiesammenførte i 2017, når der tages højde for forskelle i rammevilkår.
- De ti kommuner, hvis flygtninge og familiesammenførte har det højeste fravær i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår, har i gennemsnit 6,8 procentpoint højere fravær, end man kunne forvente. De ti kommuner med det laveste fravær i forhold til det forventede niveau, har i gennemsnit 12,8 procentpoints lavere fravær, end man kunne forvente.
- Kursister, der er i virksomhedspraktik, har lavere fravær end gennemsnittet og kursister i job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse har højere fravær end gennemsnittet. Dog påvirker omfanget af virksomhedspraktik, job med løntilskud og ordinær beskæftigelse ikke betydeligt, hvilke kommuner der ligger i toppen og bunden i benchmarkinganalysen.
- Der er stor variation i kommunernes brug af sanktioner mod integrationsydelsesmodtagere. Der er indikationer på, at kommuner der generelt anvender sanktionsredskabet også har lavest fravær fra danskundervisningen.

## **Inspiration til konkrete tiltag i forbindelse med håndtering af fravær**

- Der er gennemført en kvalitativ undersøgelse af, hvordan de kommuner med lavest fravær efter kontrol for rammevilkår arbejder med at nedbringe fraværet. På den baggrund præsenteres 11 konkrete tiltag, som den enkelte kommune kan anvende i arbejdet med at reducere fraværet fra danskundervisningen.
- Tiltagene handler bl.a. om procedurer og tidspunkt for kursisternes fraværsmelding, omgående opfølgning på fravær, retningslinjer for lovligt fravær, brug af sanktioner, målsætninger og ledelsesinformation om fravær mv.

## **Se hvordan din kommune placerer sig**

- I bilag 1 – "Sådan placerer din kommune sig" kan du finde de væsentligste resultater af analysen for din kommune.
- I bilag 2 – "Kommunespecifikke nøgletal" ses en række kommunefordelte tabeller med de væsentligste nøgletal i analysen.

## 2. Indledning

Danskkundskaber er en væsentlig forudsætning for en vellykket integration af flygtninge og familiesammenførte i det danske samfund. Eksempelvis har danskundskaber betydning for flygtninge og familiesammenførtes muligheder for at få fodfæste på det danske arbejdsmarked.

I forlængelse heraf er det vigtigt, at flygtninge og familiesammenførte rent faktisk følger deres danskundervisning. I denne analyse stilles der skarpt på flygtnings og familiesammenførtes fravær fra danskundervisning.

På landsplan er fraværet fra danskundervisning omkring 36 procent blandt flygtninge og familiesammenførte. Det kan anses som et betydeligt ressourcepild, hvis en tredjedel af stolene i undervisningslokalerne i gennemsnit står tomme. Samtidig kan fraværet for den enkelte flygtning eller familiesammenførte forlænge deres undervisningsforløb, og i sidste ende kan fraværet fra danskundervisningen påvirke integrationen negativt.

Det er kommunerne, der har ansvaret for at tilbyde danskundervisning til flygtninge og familiesammenførte, der er fyldt 18 år og som opfylder en række krav. Når en flygtning eller en familiesammenført ankommer til en kommune, er det kommunen, der henviser personen til danskundervisning ved et sprogcenter. Danskundervisning udbydes af kommunale sprogcentre, private sprogcentre eller af andre offentligt godkendte uddannelsesinstitutioner. I 2017 var der 67 sprogcentre i Danmark.

Formålet med denne analyse er todelt. For det første giver analysen de enkelte kommuner indsigt i fraværet fra danskundervisning i deres kommune sammenlignet med andre kommuner. I analysen tages der højde for at kommunerne har forskellige rammevilkår i forhold til sammensætningen af flygtninge og familiesammenførte. På den måde sikres mere retvisende sammenligninger mellem kommunerne. I analysen er det kommunerne, der benchmarkes. Det skyldes, at det er kommunerne der har hovedansvaret for integrationsindsatsen og dermed også ansvaret for at flygtninge og familiesammenførte modtager danskundervisning.

Med afsæt i benchmarkingen af kommunerne vil analysen for det andet undersøge, hvordan de kommuner, der klarer sig bedst i sammenligningen, arbejder med at nedbringe fraværet fra danskundervisning. Denne del har til formål at afdække konkrete tiltag til nedbringelse af fravær, så kommunerne får inspiration til hvilke håndtag de kan dreje på for at reducere fraværet.

Efter en gennemgang af datakilder, afgrænsning og metode i kapitel 3, præsenteres i kapitel 4 de væsentligste tendenser for fraværet på landsplan. I afsnit 5 gennemføres benchmarkinganalysen af fraværsprocenten for kommunernes flygtninge og familiesammenførte, hvor der som nævnt tages højde for den enkelte kommunes rammevilkår.

I kapitel 6 og 7 præsenteres to mindre delanalyser af henholdsvis betydningen af virksomhedspraktik, job med løntilskud og beskæftigelse, samt sammenhængen mellem kommunernes brug af sanktioner mod integrationsydelsesmodtagere og fraværet fra danskundervisningen.

I kapitel 8 afdækkes praksis i de kommuner, der på baggrund af benchmarkinganalysen klarer sig godt, med henblik på at pege på de gode eksempler og give inspiration til arbejdet med at nedbringe fraværet fra danskundervisningen blandt flygtninge og familiesammenførte.

### 3. Datakilder, afgrænsning og metode

Analysen er baseret på aktivitetsdata for årene 2014 til 2017 fra Udlændinge- og Integrationsministeriets danskundervisningsdatabase, samt en række registre fra Danmarks Statistik<sup>1</sup>. Danskundervisningsdatabase er baseret på indberetninger fra sprogcentre, som sker en gang i kvartalet. Analysen er kun foretaget for kursister med opholdstilladelse som flygtning eller familiesammenført, der har haft registrerede skemalagte undervisningslektioner samt registreret fravær (også hvis fraværet er 0). 0,4 procent af observationerne går tabt pga. manglende registrering om fravær. En kursist tilhører den kommune, hvorfra vedkommende har fået en henvisning til danskundervisning.

Når en flygtning eller familiesammenført ved et sprogcenter udebliver fra danskundervisning, noterer sprogcenteret fraværet. Herefter indberetter sprogcenteret fraværet til kommunen, som skal vurdere, om fraværet er lovligt. Dog kan der i data ikke skelnes mellem lovlig og ulovlig fravær. Det vendes der tilbage til senere i dette kapitel.

Kursister bliver henvist til danskundervisning ved sprogcentre efter forskellige henvisningskategorier. I analysen indgår kun såkaldte I-kursister, som er kursister, der er henvist til danskuddannelse som en del af et integrationsprogram og som enten modtager integrationsydelse (I1-kursister) eller ikke modtager integrationsydelse (I2-kursister). I-kursister er primært flygtninge og familiesammenførte (til både flygtninge og andre end flygtninge), der har haft opholdstilladelse i mindre end 5 år.

Nærværende analyse baserer sig på de mest opdaterede og aktuelle tal. Da der kan forekomme efterregistreringer i data fra Udlændinge- og Integrationsministeriets danskundervisningsdatabase, vil antallet af I-kursister i denne analyse ikke nødvendigvis stemme overens med antallet af I-kursister i andre ældre analyser på området, herunder Udlændinge- og Integrationsministeriets årsrapporter for tidligere år end 2017.

Benchmarkinganalysen er foretaget på data for 2017, som er det seneste tilgængelige. En kursist indgår flere gange, hvis han eller hun er flyttet fra én kommune til en anden inden for 2017. Det betyder at summen af antal kursister fordelt på kommuner ikke er lig antallet af kursister på landsplan.

Fraværsprocenten for hver enkel kursist er beregnet som summen af alle fraværende lektioner i 2017 divideret med summen af alle skemalagte undervisningslektioner i 2017. Fraværsprocenten på landsplan er summen af alle kursisters fraværende lektioner divideret med summen af alle kursisters planlagte lektioner.

Kursister, der har været på barsel i løbet af 2017 indgår ikke i analysen. Det samme gælder kvindelige kursister, der har født et barn i sidste kvartal af 2016 eller i løbet af 2017. Kursister, der er afgået ved døden i løbet af 2017 indgår heller ikke i analysen. I analysen indgår i alt 26.260 kursister, hvoraf 262 kursister indgår flere gange, fordi de har flyttet kommune i løbet af 2017.

---

<sup>1</sup> Se bilag 3 for en detaljeret gennemgang af alle variable.

### 3.1 Kontrol for rammevilkår via benchmarkingindikator

Det må forventes, at en del af variationen i fraværet fra danskundervisning mellem kommunerne kan forklares med, at kommunerne har forskellige rammevilkår. Rammevilkår er et begreb, som i denne forbindelse bruges, om de strukturelle forhold som den enkelte kommune opererer under. Se evt. oversigten over kommunernes rammevilkår for fravær fra danskundervisning i tabel 1 i kapitel 5. Rammevilkår er generelt kendetegnet ved, at de ikke kan ændres af kommunen på kort eller mellemlangt sigt. I denne analyse er kommunernes rammevilkår bestemt af den demografiske og socioøkonomiske sammensætning af de flygtninge og familiesammenførte, der kommer til kommunen.

For at tage højde for kommunernes forskellige rammevilkår, estimeres ved hjælp af en lineær regressionsanalyse den forventede fraværsprocent for hver enkel kursist ud fra information om en række demografiske og socioøkonomiske karakteristika. Herefter aggregeres de forventede fraværsprocenter til kommuneniveau.<sup>2</sup>

Kommunernes faktiske fraværsprocent og forventede fraværsprocent benyttes til at beregne en benchmarkingindikator. Benchmarkingindikatoren viser, om den enkelte kommune har en højere eller lavere fraværsprocent end man kunne forvente ud fra rammevilkårene. Benchmarkingindikatoren er differencen mellem den faktiske fraværsprocent og den forventede fraværsprocent:

$$\text{Benchmarkingindikator} = \text{Faktisk fraværsprocent} - \text{Forventet fraværsprocent}$$

Benchmarkingindikatoren sikrer et bedre sammenligningsgrundlag på tværs af kommuner, hvor betydningen af de definerede rammevilkår er rensset ud. I boks 1 fremgår det hvordan benchmarkingindikatoren konkret skal fortolkes.

#### Boks 1

##### Fortolkning af benchmarkingindikatoren

- En benchmarkingindikator større end 0: Kommunen har en højere fraværsprocent, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. En kommune med en benchmarkingindikator på eksempelvis 5, har en fraværsprocent, der er 5 procentpoint højere, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- En benchmarkingindikator på 0: Kommunen har samme fraværsprocent, som man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- En benchmarkingindikator under 0: Kommunen har en lavere fraværsprocent, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. En kommune med en benchmarkingindikator på eksempelvis -5, har en fraværsprocent, der er 5 procentpoint lavere, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.

### 3.2 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking

Benchmarkingindikatoren er et estimeret tal, som er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. Det betyder, at der ikke skal tolkes for håndfast på den eksakte rangering af kommunerne på baggrund af benchmarkingindikatoren. Af den årsag illustreres resultaterne for kommunernes benchmarkingindikator inddelt i kvintiler, således at der kun skelnes mellem de kommuner, der ligger i den bedste

<sup>2</sup> Se bilag 3 for en detaljeret gennemgang af metoden til benchmarking.

femtedel, næstbedste femtedel, midterste femtedel, næst dårligste femtedel og dårligste femtedel. Dog vises top 10 og bund 10 på baggrund af benchmarkingindikatoren.

I en benchmarkinganalyse med kontrol for rammevilkår analyseres på forskellene mellem kommunerne og en benchmarkinganalyse er således en relativ øvelse. Det betyder, at en benchmarkinganalyse ikke kan bruges til at konkludere noget om det generelle niveau. Man kan således ikke konkludere, at de kommuner, der klarer sig godt i benchmarkinganalysen, ikke potentielt kan sænke deres fraværsprocent endnu mere.

Endvidere er højt fravær fra danskundervisning for en kommunes flygtninge og familiesammenførte ikke ensbetydende med, at den pågældende kommune har udfordringer med integration generelt. Højt fravær betyder ikke at en kommunes flygtninge og familiesammenførte afbryder danskuddannelserne. Men det må alt andet lige betyde, at vejen til en bestået danskprøve eller den afsluttende studieprøve er længere, end hvis fraværet havde været lavt.

#### *Lovligt og ulovligt fravær*

Når en flygtning eller familiesammenført ved et sprogcenter udebliver fra danskundervisning, noterer sprogcenteret fraværet. Sprogcenteret indberetter fraværet til kommunen, som herefter indberetter til Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase. Kommunerne har ansvar for og pligt til at vurdere, om fraværet er lovligt, men registreringen af fraværet forbliver den samme uanset om der er tale om lovligt eller ulovligt fravær. Det betyder, at der ikke kan skelnes mellem lovligt og ulovligt fravær i Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase og således heller ikke i benchmarkinganalysen i denne rapport.

Lovligt fravær kan eksempelvis være egen sygdom, lægebesøg, barsel, virksomhedspraktik og pasning af barn under sygdom. I benchmarkinganalysen kontrolleres der for forhold, der kan give anledning til lovligt fravær, som eksempelvis indikatorer for helbred. Det betyder, at der delvist er taget højde for, at noget af variationen i det samlede fravær kan skyldes variation i det lovlige fravær. På grund af det lovlige fravær, er det klart, at fraværet højst kan nedbringes til et vist niveau. Alligevel vurderes det at en fraværsprocent, der svarer til over en tredjedel af undervisningstiden (som det er på landsplan), ikke alene kan være forårsaget af lovlige grunde.

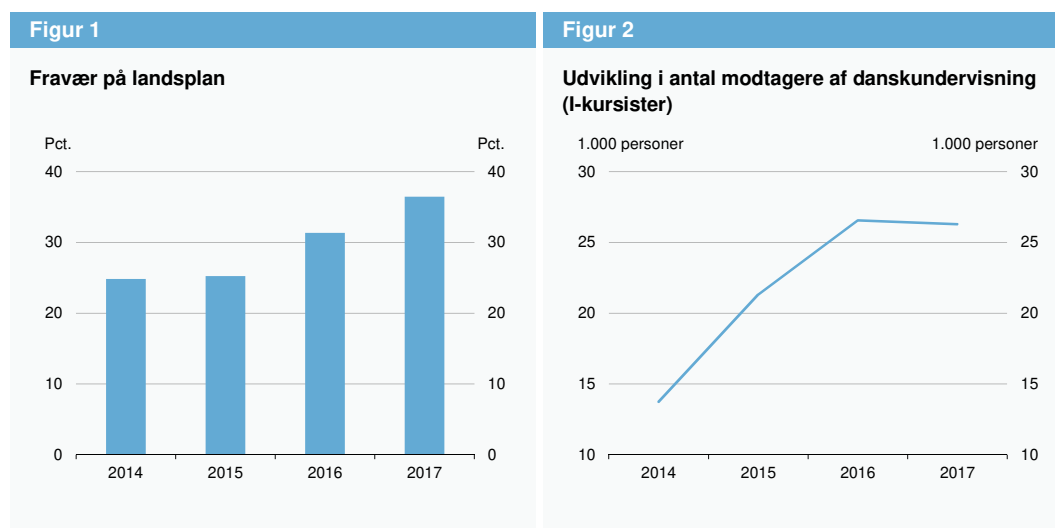
Vender man det om, betyder en fraværsprocent på over eksempelvis 30 procent, at en danskunderviser i gennemsnit til hver undervisningstime kun underviser 2/3 af en klasse. Dét er, uanset, om der er tale om lovligt eller ulovligt fravær, uhensigtsmæssigt. Samtidig er det vigtigt at understrege, at selvom det lovlige fravær kan være forårsaget af virksomhedspraktik, møder med kommunen o.l., bør en del af det lovlige fravær også kunne nedbringes via eksempelvis bedre planlægning og koordinering af enten danskundervisningen eller bedre planlægning og koordinering af de øvrige mødepligtige aktiviteter, som en flygtning eller familiesammenført skal deltage i. I øvrigt viser delanalysen i kapitel 6, at virksomhedspraktik generelt ikke fører til højere fravær.



## 4. Fravær fra danskundervisning på landsplan

Fraværet fra danskundervisningen var i 2017 36,4 procent på landsplan. Det betyder at der i gennemsnit til hver undervisningstime kun sidder 2/3 af en klasse. Figur 1 viser, at fraværet på landsplan er steget med 11,6 procentpoint fra 2014 til 2017. Den største stigning i fraværet er sket fra 2015 til 2016.

Det kan ikke afvises, at en del af stigningen i fraværet muligvis kan tilskrives det øgede fokus på beskæftigelse i integrationsindsatsen, der var et resultat af trepartsforhandlingerne i 2016. Der kom i forlængelse heraf større fokus på, at danskundervisningen ikke måtte stå i vejen for beskæftigelsesrettede indsatser. Yderligere kan det heller ikke afvises at noget af stigningen i fraværet også kan tilskrives en bedre registreringspraksis af fraværet på sprogcentrene og i kommunerne. Der er dog under alle omstændigheder tale om et højt fravær, som indikerer et vist spild af ressourcer. Samtidig har kommunerne mulighed for at planlægge og tidsmæssigt koordinere danskundervisningen og de øvrige integrationsindsatser.



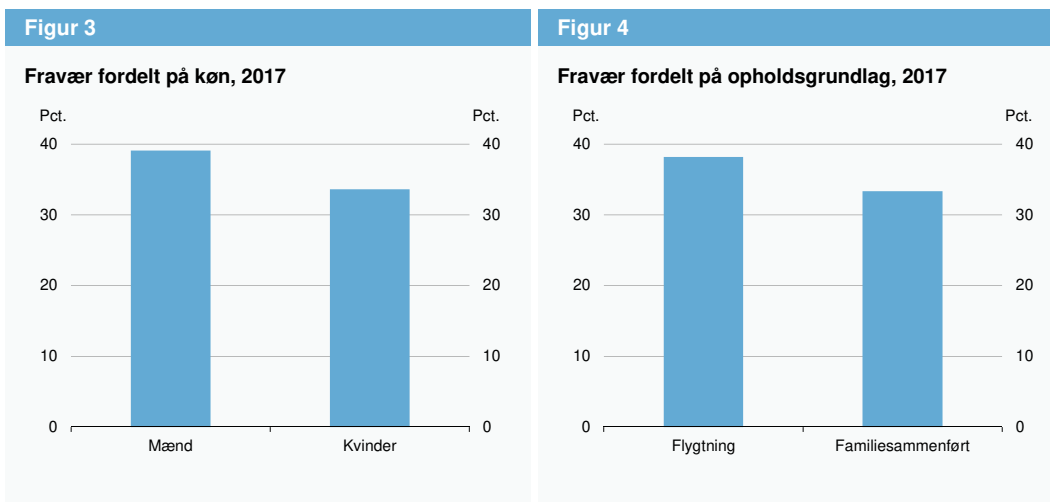
Anm.: Fraværet og antallet af kursister i figur 1 og 2 omfatter kun kursister på de ordinære uddannelser. Arbejdsmarkedsrettet dansk indgår således ikke i figurene. I-kursister er kursister på integrationsprogram.

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase og egne beregninger.

I 2017 modtog ca. 26.000 flygtninge og familiesammenførte på integrationsprogram danskundervisning ved sprogcentrene rundt omkring i landet. Det er ca. 12.500 flere end i 2014, jf. figur 2. Den store stigning skyldes i særdeleshed den store flygtningestrøm fra Syrien i 2015 og 2016.

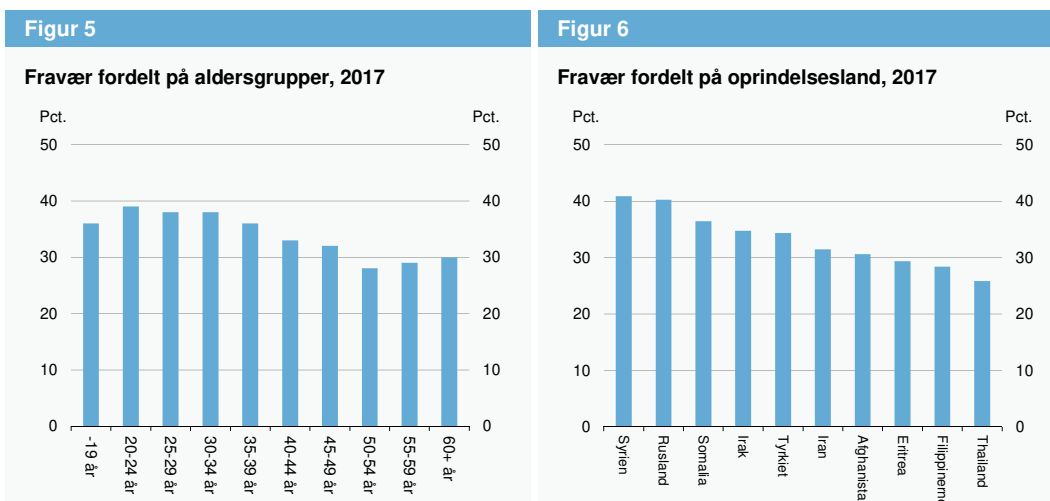
I det følgende ses en række figurer, hvor fraværsprocenten på landsplan er fordelt på nogle af de demografiske og socioøkonomiske karakteristika, der indgår som rammevilkår i benchmarkinganalysen i kapitel 5.

Figur 3 viser, at mænd har højere fravær end kvinder. En del af den forskel hænger sammen med, at flere mænd end kvinder har flygtningestatus frem for status som familiesammenført og at flygtninge har mere fravær end familiesammenførte, jf. figur 4.



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

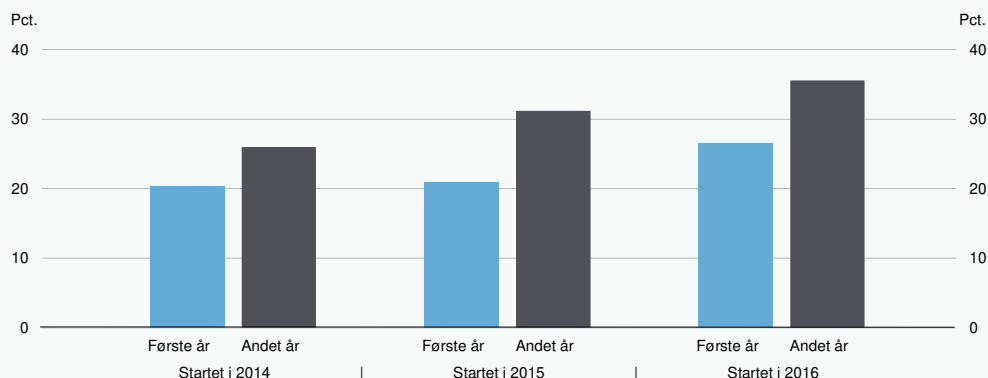
Vender vi blikket mod figur 5, ser vi, at de unge i alderen 20 til 34 år har højest fravær, hvorimod de ældre i alderen 50 til 60+ har lavest fravær. Folk med oprindelse fra Syrien, Rusland og Somalia har højest fravær, jf. figur 6, hvorimod folk fra Thailand, Filippinerne og Eritrea har lavest fravær.



Anm.: Figur 4.6 viser kun de 10 lande, hvor flest flygtninge og familiesammenførte ved danskundervisning kommer fra.  
 Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

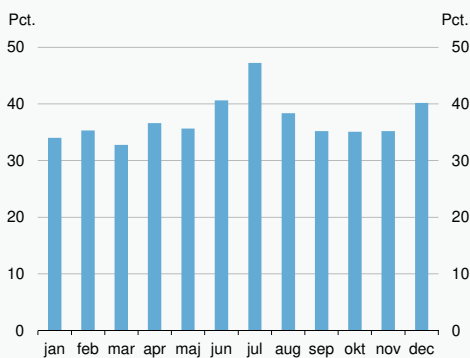
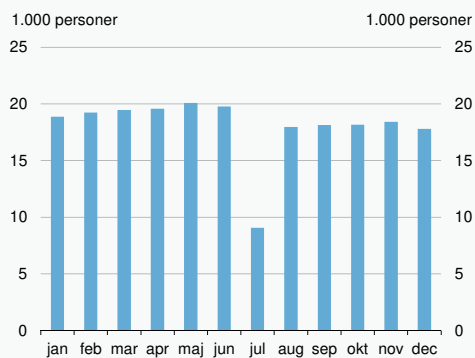
En del af stigningen i fraværet på landsplan kan som nævnt skyldes et ændret fokus i integrationsindsatsen. Samtidig ændrer sammensætningen af gruppen, der modtager danskundervisning, sig over tid. Blandt modtagere af danskundervisning stiger eksempelvis andelen af syrere og de har som tidligere nævnt relativt højt fravær.

Den ændrede sammensætning af gruppen af danskundervisningsmodtagere kan dog næppe i sig selv forklare stigningen i fraværet på landsplan over de seneste år. Figur 7 viser således at fraværet er højere i andet undervisningsår sammenlignet med første undervisningsår uanset, hvornår en kursist er startet til danskundervisning. Der er altså en tendens til, at fraværet stiger fra første til andet undervisningsår uanset sammensætningen af gruppen, der modtager danskundervisning. Forklaringen på dette er ikke undersøgt nærmere i denne analyse.

**Figur 7****Fravær i første og andet undervisningsår for kursister med forskelligt startår**

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er også interessant at se på variationen i fraværet i løbet af året. Figur 8 viser, at fraværet er højest i juni, juli og december. Fraværet er særligt højt i juli, hvor det er 47,3 procent på landsplan. Juli måned er samtidig den måned, hvor færrest flygtninge og familiesammenførte modtager danskundervisning, jf. figur 9. Det skyldes muligvis at en del af sprogcentrene holder sommerferielukket. Men de flygtninge og familiesammenførte, som følger danskundervisning ved et sprogcenter, der ikke holder lukket i juli, har altså et væsentligt højere fravær.

**Figur 8****Fravær fordelt på måneder, 2017****Figur 9****Antal modtagere af danskundervisning fordelt på måneder, 2017**

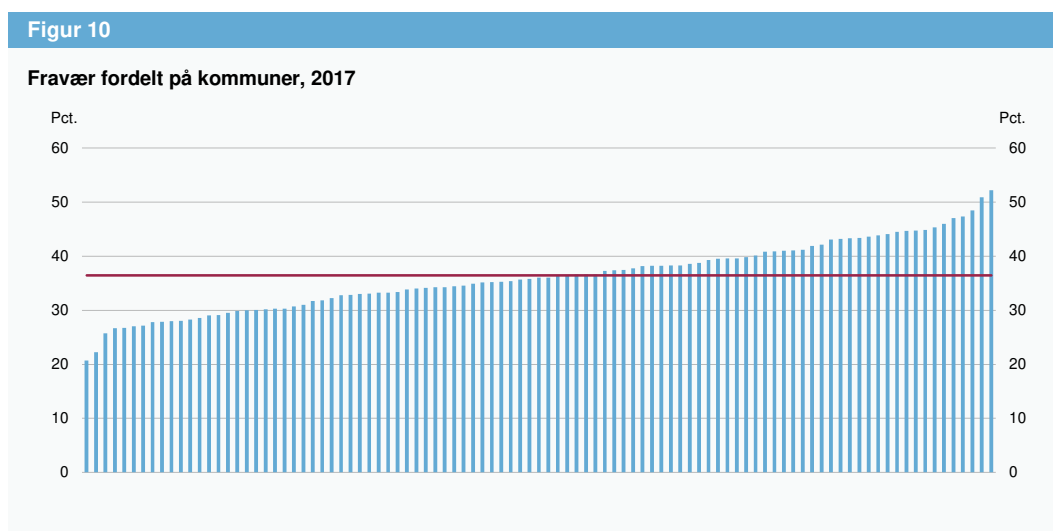
Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

## 5. Fravær fra danskundervisning på kommuneniveau

I dette kapitel gennemføres en benchmarkinganalyse af fraværet fra danskundervisning for kommunernes flygtninge og familiesammenførte på integrationsprogram. Der vil i benchmarkinganalysen blive taget højde for at kommunerne har forskellige rammevilkår i form af forskellig socioøkonomisk og demografisk sammensætning af de flygtninge og familiesammenførte, der bor i kommunen.

### 5.1 Det faktiske fravær

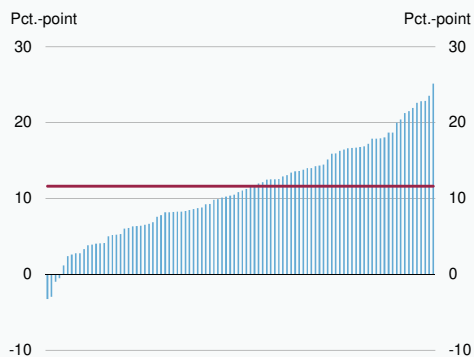
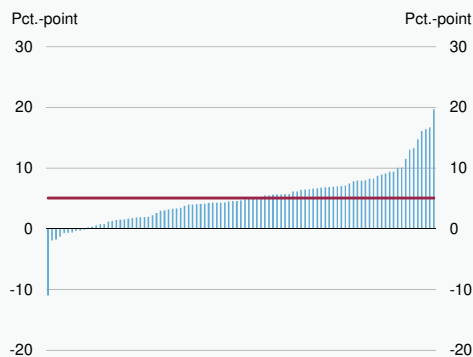
Figur 10 viser, at der er relativ stor spredning i fraværet fra danskundervisning i kommunerne. Fraværet er mere end dobbelt så højt for de kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte har det højeste fravær, sammenlignet med de kommuner med det laveste fravær.



Anm.: Den røde streg viser landsgennemsnittet.

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fraværet er steget i langt de fleste kommuner siden 2014, jf. figur 11. Kun fire kommuner har oplevet at fraværet er faldet (hhv. Albertslund, Allerød, Herlev og Lolland). Figur 12 viser at bare fra 2016 til 2017 er fraværet i knap halvdelen af kommunerne steget med mere end 5 procentpoint. Fra 2016 til 2017 har 10 kommuner oplevet at fraværet er faldet (hhv. Albertslund, Brønby, Fredensborg, Gladsaxe, Helsingør, Lolland, Næstved, Ringkøbing, Skive og Vallensbæk).

**Figur 11****Udvikling i fravær fra 2014 til 2017 fordelt på kommuner****Figur 12****Udvikling i fravær fra 2016 til 2017 fordelt på kommuner**

Anm.: Den røde streg viser landsgennemsnittet i begge figurer.

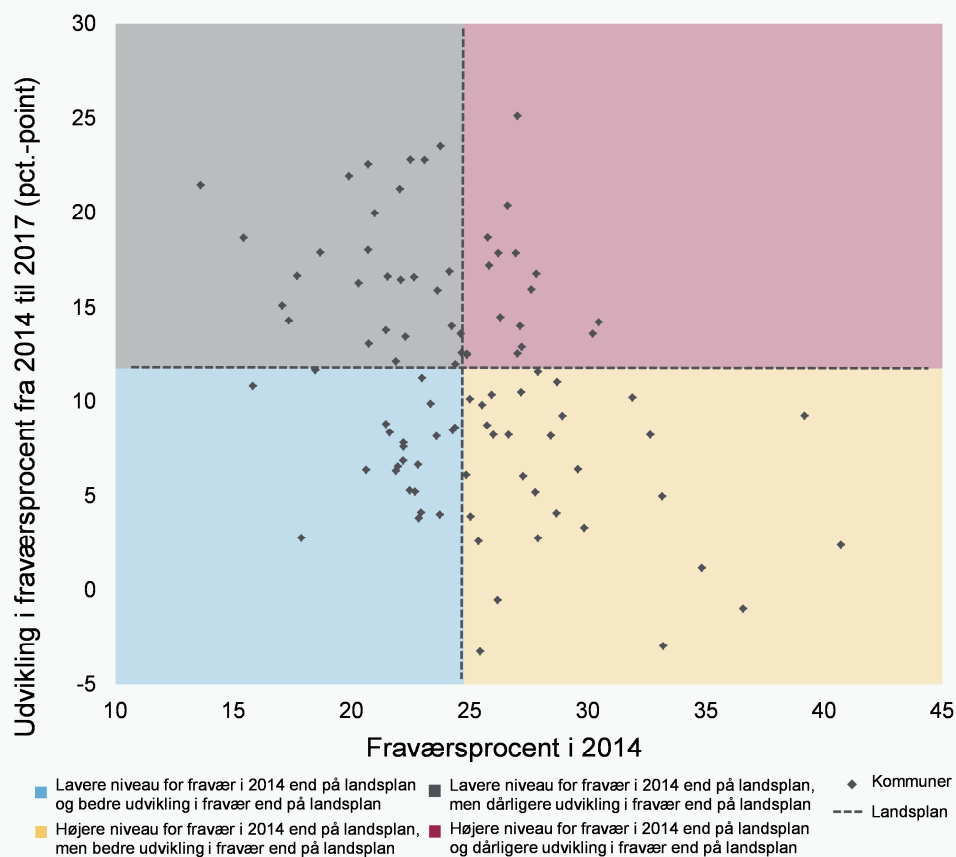
Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er interessant at undersøge, om der er en sammenhæng mellem fraværet i 2014 og udviklingen i fraværet fra 2014 til 2017. Figur 13 viser at den generelle sammenhæng mellem niveau og udviklingen er negativ. Det betyder, at der er en tendens til, at jo højere niveauet var i 2014, des bedre har udviklingen relativt set været fra 2014 til 2017. Når der skrives, at udviklingen relativt set har været bedre, er det fordi, at stort set alle kommuner har oplevet en stigning i fraværet.

Den blå kasse viser dog samtidig, at der er kommuner, der i 2014 havde et lavere fravær end gennemsnittet på landsplan, og samtidig har haft en bedre udvikling fra 2014 til 2017 end landsgennemsnittet. Igen ændrer det dog ikke ved at også disse kommuner reelt har oplevet en stigning i fraværet. Af den røde kasse fremgår endvidere, at en række kommuner havde et højere fraværsniveau i 2014 end landsgennemsnittet og samtidig har haft en dårligere udvikling end landsgennemsnittet.

Figur 13

Sammenhæng mellem niveau for fravær og udvikling i fravær



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

## 5.2 Benchmarking med kontrol for rammevilkår

Forskellene i niveauet for fraværet fra danskundervisning mellem kommunerne hænger blandt andet sammen med at kommunerne har forskellige rammevilkår. Rammevilkårene er bestemt af den socioøkonomiske og demografiske sammensætning af kommunens flygtninge og familiesammenførte. Eksempelvis har nogle kommuner primært familiesammenførte, der modtager danskundervisningen, hvorimod andre kommuner har en overvægt af flygtninge. Et andet eksempel er, at nogle kommuner har en overvægt af flygtninge og familiesammenførte med en relativ dårligere helbredsmæssig tilstand end flygtninge og familiesammenførte i andre kommuner. For at lave en mere retvisende sammenligning af kommunerne, er det nødvendigt at tage højde for disse forskelle. Det gøres ved hjælp af en regressionsanalyse. I kapitel 3 er fremgangsmetoden gennemgået nærmere.

Rammevilkårene er kendetegnet ved, at kommunerne ikke på kort eller mellemlang sigt kan påvirke disse. Af tabel 1 fremgår de socioøkonomiske og demografiske variable, der indgår som rammevilkår for fraværet fra danskundervisning i benchmarkinganalysen.

**Tabel 1**

**Modellspecifikation – Fravær fra danskundervisning i 2017**

Forklarende variabel	Resultat
Køn	Mænd har højere fravær end kvinder.
Alder	Flygtninge og familiesammenførte i alderen 20-24 år har højere fravær end øvrige aldersgrupper.
Oprindelsesland	Flygtninge og familiesammenførte fra Syrien har højere fravær end flygtninge og familiesammenførte fra andre lande.
Enlig, partner med dansk oprindelse eller anden oprindelse end dansk	Flygtninge og familiesammenførte med partner med dansk oprindelse har højere fravær end enlige flygtninge og familiesammenførte. Flygtninge og familiesammenførte med partner med anden oprindelse end dansk har lavere fravær end enlige flygtninge og familiesammenførte.
Børn	Flygtninge og familiesammenførte med børn i alderen 0-3 år har højere fravær.
Opholdstid	Jo længere tid en flygtning eller familiesammenført har opholdt sig i landet, jo mere fravær har han/hun.
Opholdsgrundlag	Flygtninge har højere fravær end familiesammenførte
Kontakt til almen praktiserende læge	Jo dårlige helbredsmæssig tilstand en flygtning eller familiesammenført har, målt på antal kontakter til almen praktiserende læge, des højere fravær har personen.
Indlæggelser og ambulante besøg i somatikken	Jo dårligere helbredsmæssig tilstand en flygtning eller familiesammenført har, målt på hvorvidt den pågældende har været indlagt eller har haft et ambulante besøg i somatikken, des højere fravær har han/hun.
Kontakt til psykiater eller psykolog	Jo dårligere helbredsmæssig tilstand en flygtning eller familiesammenført har, målt på hvorvidt den pågældende har haft kontakt til en psykiater eller psykolog, des højere fravær har personen.
Indlæggelser eller ambulante besøg i psykiatrien	Jo dårligere helbredsmæssig tilstand en flygtning eller familiesammenført har, målt på hvorvidt den pågældende har været indlagt eller har haft et ambulante besøg i psykiatrien, des højere fravær har han/hun.

Anm.: Se bilag 3: Metode for en mere detaljeret variabelbeskrivelse samt regressionstabel. Variablene er med få undtagelser statistisk signifikante på 0,05-niveau.

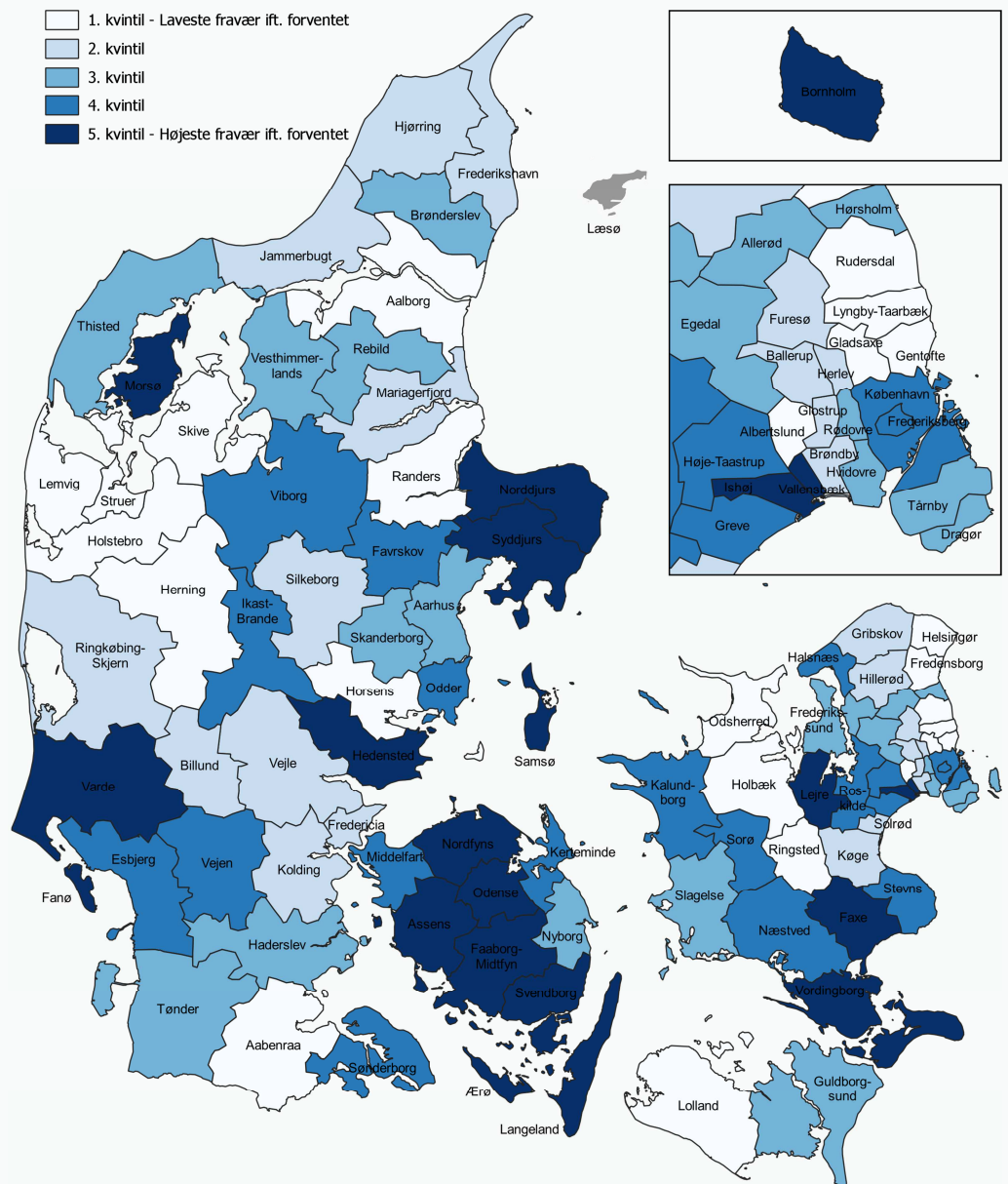
Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som beskrevet i kapitel 3 beregnes med afsæt i de rammevilkårsvariable, der indgår i ovenstående tabel, en forventet fraværspocent for kommunerne givet deres rammevilkår. Den faktiske fraværspocent og den forventede fraværspocent for hver kommune benyttes til at beregne en benchmarkingindikator. Benchmarkingindikatoren er differencen mellem den faktiske fraværspocent og den forventede fraværspocent, således at kommuner, der har en højere fraværspocent end forventet, får en positiv værdi, og kommuner, der har en lavere fraværspocent end forventet, får en negativ værdi.

I figur 14 er benchmarkingindikatoren for de enkelte kommuner inddelt i kvintiler. Kommuner i 1. kvintil har det laveste fravær i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkårene, mens kommuner i 5. kvintil har det højeste fravær i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkårene.

Figur 14

Benchmarkingindikator for fraværet fra danskundervisningen i 2017 fordelt på kvintiler



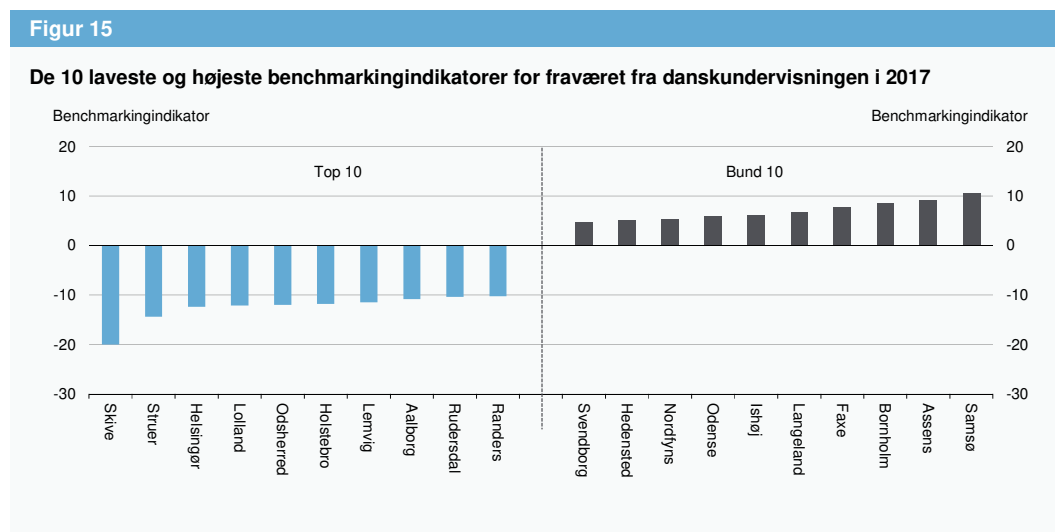
Anm.: 1. kvintil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den laveste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har det laveste fravær i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår. 5. kvintil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den højeste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har det højeste fravær i forhold til, hvad man kunne forvente efter kontrol for rammevilkår. Læsø Kommune er markeret med grå, da Læsø Kommune ikke indgår i analysen.

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 15 viser de ti kommuner med henholdsvis den laveste og højeste benchmarkingindikator, dvs. de kommuner, som har henholdsvis det laveste og højeste fravær i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkårene. Eksempelvis har Struer Kommune en benchmarkingindikator på -14,4. Det betyder, at Struer Kommunes fraværsprocent er 14,4 procentpoint lavere, end hvad man kunne forvente på baggrund af Struer Kommunes rammevilkår. Omvendt har Assens Kommune en benchmarkingindikator på 9,2, hvilket betyder at Assens Kommunes fraværsprocent



er 9,2 procentpoint højere, end hvad man kunne forvente på baggrund af Assens Kommunes rammevilkår.



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

I bilag 1: "Sådan placerer din kommune sig" kan man blandt andet se den faktiske fraværsprocent og den forventede fraværsprocent under hensyntagen til rammevilkår for hver kommune.

Da de rammevilkårsvariable, der er taget højde for ovenfor, ikke må kunne påvirkes af den enkelte kommune på kort sigt, omfatter de ikke specifikke kommunale indsatser eller forhold, såsom om en flygtning eller familiesammenført eksempelvis er i virksomhedspraktik, job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse. I det følgende kapitel undersøges, hvilken relevans disse forhold har.

## 6. Betydning af virksomhedspraktik og beskæftigelse

Kursisterne skal som udgangspunkt følge deres danskundervisning selv om de er i virksomhedspraktik, job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse. I den forbindelse har kommunerne mulighed for at koordinere placeringen af danskundervisningen med eksempelvis virksomhedspraktik, så danskundervisningen placeres på andre ugedage eller om aftenen.

Trepartsaftalen fra 2016 betød, som nævnt tidligere, at danskundervisningen ikke må stå i vejen for den virksomhedsrettede indsats. På den baggrund kan man måske sige, at fravær fra danskundervisning som følge af virksomhedspraktik, job i løntilskud eller beskæftigelse er mere acceptabelt end andet fravær.

Det rejser spørgsmålet om, hvad det betyder for kommunernes placering i benchmarkinganalysen. Når en kommune har højere fravær end man kunne forvente givet dens rammevilkår, skyldes det så, at kommunen har været god til at få flygtningen eller den familiesammenførte i virksomhedspraktik, job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse? Det spørgsmål undersøges nærmere i dette kapitel.

Først gennemføres en analyse af, hvilken betydning det har for fraværet at en kursist er i virksomhedspraktik, job med løntilskud eller beskæftigelse. Herefter undersøges det, om forskelle i omfang af disse forhold på tværs af kommuner kan forklare forskelle i kommunernes placering i benchmarkinganalysen.

### *Betydning af virksomhedspraktik, job med løntilskud og ordinær beskæftigelse på individniveau*

Den umiddelbare forventning er, at jo flere uger en kursist er i virksomhedspraktik, job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse, jo mere fravær vil den pågældende have fra danskundervisningen. Selvom det er positivt, når kursisten deltager i disse virksomhedsrettede indsatser eller er i job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse, kan de ses som risikomarkører i forhold til fraværet fra danskundervisning.

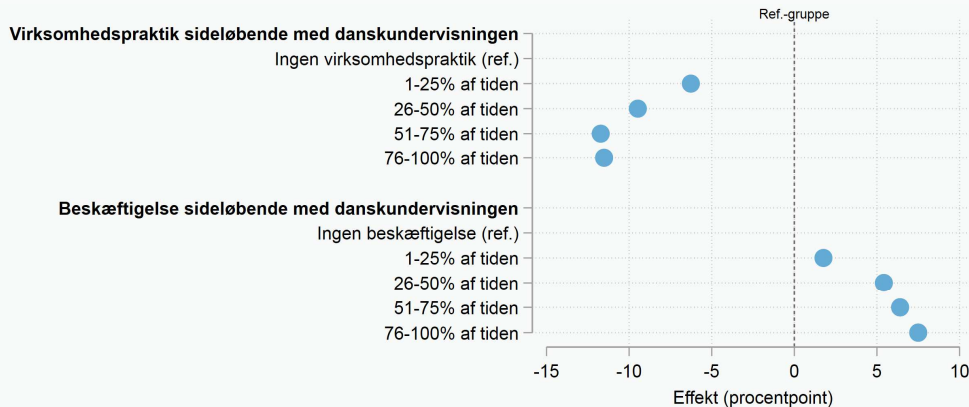
For så vidt angår virksomhedspraktik, analyseres i hvor stort omfang kursisten er i virksomhedspraktik i løbet af den periode, hvor kursisten modtager danskundervisning. Derudover analyseres i hvor stort omfang kursisten er i enten job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse i løbet af den periode, hvor kursisten modtager danskundervisning. Job med løntilskud og ordinær beskæftigelse benævnes, under ét, beskæftigelse i det følgende.

Figur 16 viser sammenhængen mellem de enkelte risikomarkører og fravær fra danskundervisning. To ting skal bemærkes i forhold til læsning af figuren. For det første ses der på hvilken indflydelse omfanget af virksomhedspraktik og beskæftigelse har for fraværet. Der ses i den forbindelse på hvor stor en andel af den tid, hvor kursisten har modtaget danskundervisning, han eller hun også har været i virksomhedspraktik eller beskæftigelse. Eksempelvis ses der på, hvad det betyder for fraværet at have været i virksomhedspraktik i 1-25 procent af tiden, 26-50 procent af tiden, 51-75 procent af tiden eller 76-100 procent af tiden i forhold til slet ikke at have været i virksomhedspraktik. Referencen er altså 0 uger i virksomhedspraktik. Samme logik gør sig gældende for beskæftigelse.

For det andet undersøges betydningen af de enkelte risikomarkører samtidig med at både de tidligere nævnte rammevilkår og de øvrige risikomarkører holdes konstante. Resultaterne er således udtryk for, hvad hver enkelt risikomarkør isoleret set gør for niveauet af fravær.

Figur 16

Effekt af udvalgte risikomarkører på fraværet fra danskundervisningen i 2017



Anm.: Estimaterne i figuren stammer fra en lineær regressionsanalyse med de samme variable som i benchmarkinganalysen samt de nævnte variable ovenfor. Alle variable ovenfor er statistisk signifikante på et 0,05-niveau. Se regressionstabel i bilag 3: Metode. Beskæftigelse dækker både over job med løntilskud og ordinær beskæftigelse.

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samlet set viser figuren, at:

- Kursister, der i løbet af året har været i virksomhedspraktik har lavere fravær end kursister, der ikke har været i virksomhedspraktik, og fraværet er lavere jo flere uger kursisten har været i virksomhedspraktik sideløbende med danskundervisningen.
- Anderledes forholder det sig med kursister, der har været i beskæftigelse i form af enten ordinær beskæftigelse, job med løntilskud eller begge dele i løbet af året. Disse kursister har alt andet lige højere fravær end kursister, der hverken har været i ordinær beskæftigelse eller job med løntilskud. Jo længere tid kursisten har været i beskæftigelse, jo højere fravær har kursisten fra danskundervisningen samlet set i 2017.

Som nævnt holdes rammevilkår, som fx kursisternes helbredstilstand, konstante, og det er derfor umiddelbart overraskende, at fraværet er lavere for kursister, der har været længere tid i virksomhedspraktik. En mulig forklaring kan være, at kursister i virksomhedspraktik grundlæggende er mere motiverede, også i forhold til at følge danskundervisningen, end kursister, der ikke er i virksomhedspraktik. En anden mulig forklaring kan være, at kursisterne med virksomhedspraktik vænner sig til at have en mere struktureret hverdag med faste mødetider hver dag, hvilket også smitter positivt af på fremmødet til danskundervisning. Det er dog ikke muligt at efterprøve disse forklaringer med det foreliggende data.

Omvendt er fraværet højere for kursister, der har været i ordinær beskæftigelse og/eller job med løntilskud. En mulighed kan være, at disse kursister i højere grad har en følelse af at de har "klaret den" i forhold til arbejdsmarkedet, og derfor ikke er så motiverede for at følge danskundervisningen. En anden forklaring kan være, at ordinær beskæftigelse eller job med løntilskud er mere tidskrævende og i det hele taget krævende, hvilket kan øge fraværet fra danskundervisning. Endeligt hører det med til billedet, at kommuner ingen sanktionsmuligheder har over for kursister i beskæftigelse. Igen er det ikke muligt at efterprøve disse forklaringer med det foreliggende data.

*Hvad betyder det for kommunernes placering i benchmarkinganalysen?*

Ovenstående figur viser, at det på individniveau rent faktisk betyder noget for fraværet, om man har deltaget i de forskellige aktiviteter. Det næste spørgsmål er, om det har betydning for kommunernes indbyrdes placering i benchmarkinganalysen.

I den benchmarkinganalyse, der blev gennemført i kapitel 5, blev der taget højde for en række rammevilkår. Hvis der samtidig med rammevilkårene tages højde for omfanget af virksomhedspraktik og beskæftigelse, viser det sig, at disse forhold rent statistisk ikke har væsentlig betydning for variationen i fravær på tværs af kommuner.

Ses der på kommunernes rangering, når der inkluderes variable for virksomhedspraktik og beskæftigelse, har disse forhold en relativ begrænset betydning. Kun ni kommuner rykker mere end 10 pladser i forhold til deres oprindelige placering i benchmarkinganalysen. Tre kommuner rykker ud af top 10, men på nær en enkelt kommune, forbliver de alle i top 20. Tre kommuner rykker ud af bund 10, men de forbliver alle i bund 20.

Det er hovedsageligt omfanget af virksomhedspraktik, der giver anledning til, at rangeringen af kommunerne ændrer sig. Inkluderes udelukkende variable for beskæftigelse, rykker kun en enkelt kommune ud af top 10 og en enkelt kommune ud af bund 10. Kun én kommune rykker mere end 10 pladser.

En mulig forklaring på, at beskæftigelse ikke ændrer betydeligt på rangeringen af kommunerne, selvom det for det enkelte individ giver anledning til mere fravær, kan være, at variationen på tværs af kommuner i omfanget af beskæftigelse er lille og i øvrigt i forvejen indfanges af rammevilkårene.

Samlet set tyder det på, at de kommuner, der har højst fravær, når der kontrolleres for rammevilkår, ikke har deres placering, fordi de har mange kursister i virksomhedspraktik eller har mange i beskæftigelse. Det er set i lyset af, at meget virksomhedspraktik hænger sammen med lavt fravær samt at beskæftigelse ikke har stor betydning for rangeringen af kommunerne. Med det ikke sagt, at kommunerne blot kan sende flere i virksomhedspraktik og fraværet fra danskundervisning så vil falde.

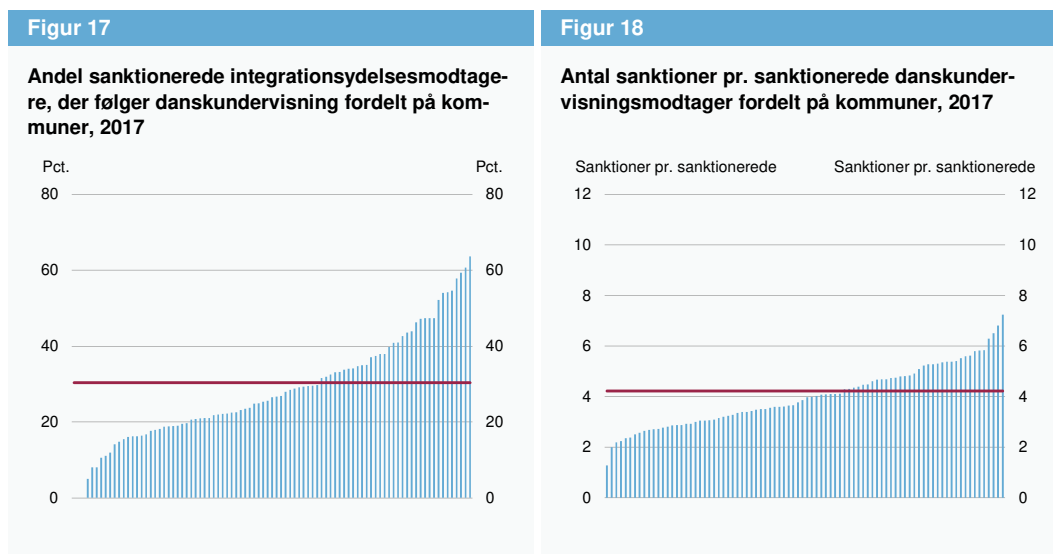
## 7. Kommunernes brug af sanktioner

I det følgende undersøges det, om der er variation i kommunernes brug af sanktioner, og om der er en sammenhæng mellem omfanget af sanktioner og fraværet fra danskundervisning.

Kommunen har ret til at sanktionere en integrationsydelsesmodtager, hvis personen uden rimelig grund udebliver fra en eller flere dele af integrationsprogrammet efter integrationsloven. Fradraget i integrationsydelsen foretages for det antal dage, hvor den pågældende er udeblevet helt eller delvist. En kommune kan således sanktionere modtagere af danskundervisning, hvis de uden rimelig grund udebliver fra danskundervisningen.

Figur 17 og figur 18 viser variationen i kommunernes brug af sanktioner mod integrationsydelsesmodtagere, der følger danskundervisning ved et sprogcenter<sup>3</sup>. Det skal understreges, at sanktionerne ikke nødvendigvis er givet for fravær fra danskundervisning, men kan også være givet for udeblivelse fra andre dele af integrationsprogrammet. Det er på det foreliggende datagrundlag ikke muligt at sondre mellem forskellige årsager til, at sanktionerne er tildelt.

Figur 17 viser, at der er stor variation i andelen af integrationsydelsesmodtagere, der følger danskundervisning, som får en sanktion. I nogle kommuner får under 20 procent mindst én sanktion, hvorimod det i andre kommuner er over 50 procent af integrationsydelsesmodtagerne, der følger danskundervisning, som får mindst én sanktion. For de integrationsydelsesmodtagere, der modtager danskundervisning og får mindst én sanktion, viser figur 18, at der også er variation på tværs af kommuner i antallet af sanktioner de sanktonerede i gennemsnit får.



Anm.: Hvis en kommune har sanktoneret færre end fire personer i løbet af 2017, indgår disse kommuner ikke i figurerne, medmindre den pågældende kommune ingen har sanktoneret. Det drejer sig om ti kommuner. Derfor indgår kun 87 kommuner i figurerne. Den røde streg viser landsgennemsnittet i begge figurer.

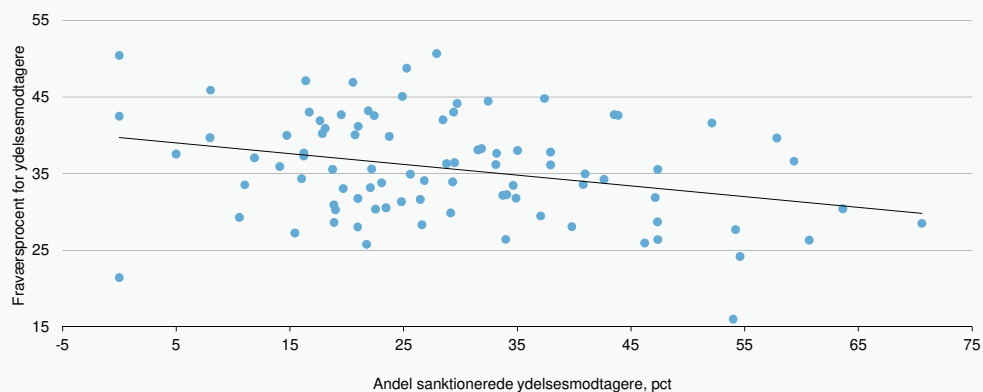
Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase og egne beregninger.

<sup>3</sup> Delanalysen om kommunernes brug af sanktioner er kun foretaget for kursister, der modtager integrationsydelse, dvs. såkaldte I1-kursister.

Figur 19 viser, at sammenhængen mellem andel sanktionerede danskundervisningsmodtagere på integrationsydelse og fraværet fra danskundervisning for denne gruppe er negativ. Det betyder, at jo lavere andel af integrationsydelsesmodtagerne en kommune sanktionerer, des højere fravær har den samme gruppe fra danskundervisningen i 2017.

Figur 19

**Sammenhæng mellem andel sanktionerede ydelsesmodtagere og fravær fra danskundervisning for ydelsesmodtagere, 2017**



Anm.: Hvis en kommune har sanktioneret færre end 4 personer i løbet af 2017, indgår disse kommuner ikke i figurene, medmindre den pågældende kommune ingen har sanktioneret. Det drejer sig om 10 kommuner. Derfor indgår kun 87 kommuner i figurene. Bemærk, at sanktionerne ikke nødvendigvis er givet for fravær fra danskundervisning. Den sorte streg er en tendenslinje. Hældningen på linjen er -0,14 og forklaringsgraden er 9,4 procent.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Udlændinge- og Integrationsministeriets Danskundervisningsdatabase og egne beregninger.

Det er ikke muligt med de foreliggende data at undersøge årsagssammenhængen mellem kommunernes brug af sanktioner og fravær fra danskundervisningen. Det vil kræve mere detaljeret data med mulighed for at identificere, hvad en sanktion er givet for, herunder om det er fravær fra danskundervisning, og hvornår den pågældende er blevet trukket i ydelse.

## 8. Inspiration til konkrete tiltag i fraværshåndteringen

Den kvantitative benchmarkinganalyse viste, at der er potentiale for at sænke fraværet i mange kommuner via kommunale tiltag. I dette kapitel fokuseres der på praksis i forbindelse med håndtering af fravær. Formålet med dette kapitel er at give kommunerne inspiration til konkrete tiltag, der kan indgå i kommunernes videre arbejde med at nedbringe fraværet fra danskundervisning.

Beskrivelserne af tiltagene, der kan bidrage til at nedbringe fraværet, er baseret på interviews med relevante medarbejdere og ledere, der varetager integrationsopgaven i Skive<sup>4</sup>, Holstebro, Aalborg og Odsherred. De fire kommuner er alle blandt de ti, der klarer sig bedst i benchmarkinganalysen, når der tages højde for rammevilkår. Med afsæt i afdækning af praksis i disse kommuner præsenteres 11 konkrete tiltag, som kan fungere som inspiration for andre kommuner i arbejdet med at nedbringe fraværet fra danskundervisning.

Kommunerne kan i varierende omfang allerede arbejde med et eller flere af de præsenterede tiltag, men det er vurderingen, at alle kommuner med fordel kan forholde sig til hvert af de fremhævede tiltag.

Helt grundlæggende er det naturligvis vigtigt i alle kommuner, at der er et tæt og godt samarbejde mellem kommunalforvaltningen og sprogcenteret. Det er sprogcenteret, der til daglig oplever de direkte konsekvenser af fravær, men det er kommunens ansvar at handle på fraværet. Et tæt og godt samarbejde skaber grundlag for god kommunikation omkring fravær og sikrer at begge parter føler et ansvar og en velvilje til at indføre tiltag, der kan sænke fraværet fra danskundervisningen. I det følgende fokuseres der på en række mere konkrete tiltag til reduktion af fraværet.

I tabel 2 ses en oversigt over de tiltag, der beskrives i det følgende.

Tabel 2
<b>Oversigt over tiltag</b>
1: Melding af fravær før undervisningens start
2: Telefonisk melding om fravær
3: Klare linjer for årsager til lovligt fravær
4: Kursisten har ansvar for eget fremmøde til danskundervisning
5: Konsekvent brug og hurtig behandlingstid i forbindelse med sanktioner
6: Omgående opfølgning på fravær
7: Rådighedsafklarende tilbud, der er mindre attraktive end at følge danskundervisning
8: Fokus på kursister i job med løntilskud og ordinær beskæftigelse
9: Synlig og tilgængelig kommunalforvaltning på sprogcenteret
10: Tæt samarbejde med frivillige i kommunen
11: Målsætninger for fravær og ledelsesinformation

<sup>4</sup> Skive Kommune har fra januar 2017 til januar 2018 haft en ordning med en sygeplejerske, som integrationsydelsesmodtagere med et gentagende fravær skulle møde op hos i Sundhedshuset Skive, når de meldte sig syge. Denne ordning er ikke en del af de 11 tiltag. Det skyldes at ordningen er sat i bero indtil det juridiske grundlag for sygeplejerskens arbejde er afklaret. Øvrig praksis i Skive Kommune vurderes dog at være relevant, da Skive Kommunes flygtninge og familiesammenførte også før sygeplejerskeordningen har haft et væsentlig lavere fravær end landsgennemsnittet. Når benchmarkingindikatoren beregnes for hhv. 2014, 2015 og 2016 ligger Skive kommune i top 10 i alle årene.

## Tiltag 1: Melding af fravær før undervisningens start

Når en kursist er forhindret i at møde op til danskundervisningen, skal kursisten give sprogcenteret besked. Hvis ikke kursisten giver besked eller hvis ikke fraværet har en lovlig årsag, kan kursisten blive trukket i ydelse.

Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvornår fraværet skal indberettes til sprogcenteret, og i nogle kommuner kan en kursist angive årsag til fraværet længe efter at fraværet har fundet sted og få det godkendt som lovligt fravær.

Danskundervisning er imidlertid en del af den samlede integrationsindsats, der har til formål at forberede den enkelte til at deltage på arbejdsmarkedet. Derfor kan fremmøde til danskundervisning med fordel afspejle, hvordan man indgår på en arbejdsplads, hvor man melder sit fravær før man skulle have mødt.

For den enkelte kursist bliver deltagelse i danskundervisning samtidig mere forpligtende, hvis man skal melde fravær med det samme. Eksempelvis har Aalborg Kommune haft gode erfaringer med at stille krav om, at kursisterne skal melde fravær så vidt muligt inden og senest en halv time efter undervisningen starter. Det er oplevelsen, at kursisterne er mindre tilbøjelige til at blive væk fra undervisningen, når der stilles disse krav til kursisten.

## Tiltag 2: Telefonisk melding om fravær

Det kan overvejes at stille krav om, at kursisterne skal give sprogcenteret besked om fravær telefonisk. Ved telefonisk henvendelse er det muligt for sprogcenteret at have en dialog med kursisten om fraværet. Det forhindrer misforståelser omkring, hvad der defineres som lovligt fravær og det mindsker sandsynligvis kursisternes tilbøjelighed til at blive væk, når de ikke har en god og lovlig grund. Sammenlignet med skriftlig besked om fravær, vil den telefoniske henvendelse og den personlige kontakt gøre det mere forpligtende for kursisten at møde op til danskundervisningen.

Telefonisk henvendelse omkring fravær forudsætter til gengæld strukturerede og faste procedurer. Det er vigtigt, at det for kursisten er tydeligt, hvem der skal ringes til, og det er vigtigt, at personen, der modtager opkaldet, registrerer fraværet, så det senere kan dokumenteres, om kursisten på lovlig vis har meldt sig fraværende. Etableres der ikke strukturerede og faste procedurer omkring telefoniske henvendelser svækkes dokumentationsgrundlaget for eventuel sanktionering ved fravær.

### Boks 2

#### Procedure ved melding af fravær i Skive Kommune

- Kursisten ringer til sprogcenteret i Skive Kommune om morgenen inden undervisningen starter.
- Telefonen besvares af en sekretær eller en leder. Den pågældende, der modtager opkaldet, noterer fraværet og evt. årsag i IT-systemet Ludus.
- Ved sygdom spørges i rimeligt omfang ind til sygdommens art og omfang.
- Når det skønnes relevant, opfordres kursisten til at deltage i undervisningen i videst muligt omfang.
- Når der meldes afbud til undervisningen pga. lægebesøg, hospitalsbesøg, aftale på kommunen eller lignende, spørges der ind til om en del af undervisningen kan følges.
- I mange tilfælde ønskes der blot god bedring ved sygdom og fraværet noteres.



### Tiltag 3: Klare linjer for årsager til lovligt fravær

Kommunerne kan med fordel sammen med sprogcenteret sørge for at få kommunikeret klare linjer til kursisterne om, hvad der kan give anledning til lovligt fravær og hermed også, hvad kursisterne kan blive sanktioneret for. På den måde undgår kommunen misforståelser, der giver anledning til u hensigtsmæssigt fravær. Yderligere mindsker kommunen risikoen for, at kursisterne føler sig forskelligt behandlet ved eksempelvis sanktionering.

Nogle kommuner oplever kulturforskelle, der leder til misforståelser om, hvad der er lovligt fravær. Der har således været eksempler på, at kursister fejlagtigt tror, at det er i orden at blive væk fra danskundervisningen, hvis ægtefællen er blevet syg og skal passes. Eksemplet viser, at det ikke altid er åbenlyst for kursisterne, hvad der udgør lovligt fravær, hvilket understreger behovet for at udarbejde klare retningslinjer herfor.

#### Boks 3

##### Skive Kommune og Odsherred Kommune har tydeliggjort retningslinjer for fravær

- Skive Kommune har udarbejdet en række udtømmende årsager for, hvad der er lovligt fravær. Lovligt fravær er; egen sygdom, barn syg, aftale på sygehus, speciallæge eller lignende, og fravær, der på forhånd er aftalt med en sagsbehandler. Fraværet skal derudover meldes inden undervisningen starter, når der er tale om egen sygdom eller barn syg. Meldes fraværet ikke i tide, betragtes det som ulovligt, uanset om kursisten eksempelvis reelt var syg.
- Odsherred Kommunes sprogcenter anvender blanketter, der skal stemples og underskrives af eksempelvis speciallæge, hvis et besøg ligger oven i danskundervisningen. Hvis ikke en underskrevet blanket kan fremvises som dokumentation for besøget, bliver fraværet ikke godkendt som lovligt.

### Tiltag 4: Kursisten har ansvar for eget fremmøde til danskundervisning

For at fremmødet til danskundervisningen bedst muligt afspejler fremmødet på en arbejdsplads, kan kommunen gøre kursisten mere bevidst om, at integrationsydelsen modtages for et stykke udført arbejde i form af deltagelse i danskundervisning og deltagelse i øvrige dele af integrationsprogrammet. På den måde hjælper kommunen også kursisten på vej til en formentlig mere vellykket fremtidig integration på arbejdsmarkedet.

I Skive Kommune er hver kursist udstyret med egen fremmødeliste, som han/hun selv har ansvar for. Fremmødelisten ligger i praksis på sprogcenteret, men i slutningen af hver måned skal kursisten hente fremmødelisten og sammen med sin sprogcenterlærer underskrive listen. Herefter er det kursistens ansvar at afleverer fremmødelisten til sagsbehandler i kommunen senest den 5. i den efterfølgende måned. Sagsbehandler udsender herefter brev om partshøring og indstiller til sanktion, hvis nødvendigt.

Afleveres fremmødelisten ikke, vil det blive betragtet som, at kursisten på intet tidspunkt i løbet af den foregående måned, er mødt op til danskundervisningen. Da fremmødet er et krav for at modtage integrationsydelse, udbetales ingen integrationsydelse, hvis der ikke er blevet afleveret en fremmødeliste. Afleveres fremmødelisten for sent, kan det ske, at integrationsydelsen bliver udbetalt med forsinkelse.

Når kursisten selv har ansvaret for fremmødelisten, er kursisten forventelig mere bevidst om de krav der stilles til fremmøde, ligesom kursisten får et klart billede af, hvor meget fravær personen

har, og hvor meget af fraværet, der er ulovligt og medfører sanktion. Det kan give anledning til mindre ulovligt fravær.

### Tiltag 5: Konsekvent brug og hurtig behandlingstid i forbindelse med sanktioner

Det er flere af de interviewede kommuners erfaring, at det er vigtigt at sikre en kultur, hvor man nøgternt sanktionerer ulovligt fravær og ikke forholder sig til om det er synd for kursisten. Sanktioner skal ses som et redskab til at understrege vigtigheden af at møde op til danskundervisningen og at fravær uden gyldig grund har en konsekvens, hvilket det også vil have på arbejdsmarkedet.

Det er kommunernes erfaring, at for at sanktioner har den ønskede effekt, nemlig at sænke fraværet, er det vigtigt, at der er en klar sammenhæng mellem årsagen til en sanktion og den økonomiske konsekvens. Alle kommuner er forpligtigede til at partshøre kursisterne i forbindelse med ulovligt fravær, men fristen for at sanktionere en kursist er tre måneder, og der kan således være stor variation fra kommune til kommune i, hvor lang tid der går, fra at fraværet har fundet sted til at sanktionen økonomisk kan mærkes.

Hvis kursisten allerede blive trukket i ydelse en måned efter kommunen har modtaget fremmødelisten, som fx i Odsherred og Skive Kommune, vil kursisten alt andet lige i højere grad forbinde fraværet med den negative økonomiske konsekvens. Hurtig sanktionering giver samtidig kursisten en klar oplevelse af konsekvens. Det skal samtidig understreges, at hurtig sanktionering forudsætter, at kommunen er hurtig til at få partshørt kursisterne, at fristerne for partshøring er kort og at kommunen herefter hurtigt får indstillet til sanktion.

### Tiltag 6: Omgående opfølgning på fravær

Kommunerne kan med fordel følge fraværet tættere end ved de månedlige fremmødelister. Reagerer kommunen eller sprogcenteret samme dag eller få dage efter at fraværet har fundet sted, skabes der potentielt større bevidsthed hos kursisten om konsekvenserne ved at være fraværende fra danskundervisningen uden lovlig grund. Det kan medvirke til, at fremmødet stiger.

En tæt opfølgning kan foregå, som i Holstebro Kommune, hvor administrationen på sprogcenteret fast sender en SMS til kursister, der har haft to dages fravær i træk uden afbud. Får sprogcenteret ingen tilbagemelding fra kursisten om årsagen til fraværet, og bliver kursisten forsat væk fra undervisningen, modtager kursisten et e-boksbrev om fraværet. Den pågældende kursists sagsbehandler i kommunen samt sprogcenterets vejledere bliver informeret om dette og kan tage affære. Det er Holstebro Kommunes erfaring, at proceduren med SMS'er og e-boksbreve har en positiv effekt på fremmødet.

### Tiltag 7: Rådighedsafklarende tilbud, der er mindre attraktive end at følge danskundervisning

Hvis en kursist har omfattende ulovligt fravær, kan kommunen sidestille dette med, at kursisten afviser tilbuddet om danskundervisning. Kommunen kan da vælge at udskrive den pågældende fra sprogcenteret og i stedet give personen et rådighedsafklarende tilbud. Viser den pågældende velvilje i forhold til at møde op i det rådighedsafklarende tilbud, kan personen igen få mulighed for at deltage i danskundervisningen. I forhold til at ansøre personen til at genoptage danskundervisningen, bør det rådighedsafklarende tilbud være mindre attraktivt end danskundervisningen.

I Skive Kommune kaldes de rådighedsafklarende tilbud for udehold. Udehold er kendetegnet ved at være udendørs ikke særligt attraktive arbejdsopgaver. Opgaverne omfatter oprensning af åer, fejning af legepladser og lignende. Udeholdene har meget tidlige mødetidspunkter og et omfang på 37 timer, hvilket er med til at mindske attraktiviteten ved tilbuddet sammenlignet med danskundervisningen. Det er Skive Kommunes erfaring, at de rådighedsafklarende tilbud har en positiv effekt på fremmøde til danskundervisningen.

## Tiltag 8: Fokus på kursister i job med løntilskud og ordinær beskæftigelse

For at begrænse omfanget af fravær, er det vigtigt at tilbyde kursister, der er kommet i beskæftigelse, alternative undervisningstidspunkter, fx i form af aftenhold eller weekendundervisning.

Flere kommuner har fremhævet udfordringer med at fastholde kursister, der kommer i job med løntilskud eller ordinær beskæftigelse. Det skyldes måske, at kursister, der kommer i beskæftigelse har en følelse af at have "klaret den" i forhold til arbejdsmarkedet, og derfor ikke er så motiverede i forhold til at følge danskundervisningen. En anden forklaring kan være, at ordinær beskæftigelse eller job med løntilskud kan være krævende, hvilket kan øge fraværet fra danskundervisning. Samtidig modtager disse kursister ikke integrationsydelse og kan således ikke sanktioneres.

Det er imidlertid vigtigt, at kommunerne jævnligt har kontakt til kursister, der er i job med løntilskud eller i ordinær beskæftigelse og får kommunikeret vigtigheden af også at prioritere danskundervisning og derigennem motivere dem til at møde op.

Kommunerne kan eksempelvis fortælle, at de ikke er sikret mod fremtidig arbejdsløshed selvom de har et job nu. Flygtninge og familiesammenførte, der trods aktuel beskæftigelse ikke kan begå sig godt på dansk, vil være dårligt stillede, hvis konjunktoren vender, end hvis de kunne begå sig bedre på dansk.

## Tiltag 9: Synlig og tilgængelig kommunalforvaltning på sprogcenteret

Sagsbehandlere fra kommunen kan have gavn af at være fysisk til stede på sprogcenteret med en fast kadence. På den måde bliver kursisterne potentielt mere bevidste om det tætte samarbejde mellem sprogcenteret og kommunalforvaltningen, og at kommunen tillægger danskundervisningen stor betydning. Desuden vil koblingen mellem fravær fra danskundervisning og konsekvenserne heraf i form af en sanktion stå tydeligere frem. Kursisterne får samtidig bedre mulighed for at stille spørgsmål til sagsbehandlere, hvilket ville kræve mere af kursisten, hvis ikke sagsbehandlere var til stede på sprogcenteret. Dette kan også påvirke fremmødet til danskundervisning positivt.

I Odsherred Kommune er en sagsbehandler fra kommunen til stede på sprogcenteret en gang om ugen. Kursisterne på sprogcenteret har således en gang om ugen mulighed for at møde op hos sagsbehandleren med eventuelle spørgsmål. Yderligere har sprogcenterlærerne også mulighed for at drøfte problematikker med sagsbehandleren og kan, hvis nødvendigt, drøfte en problematik, hvor både kursist, sagsbehandler og sprogcenterlærer er til stede.

## 10: Tæt samarbejde med frivillige i kommunen

Kommunerne kan med fordel se frivillige i kommunen som en ressource i forhold til at nedbringe fraværet fra danskundervisningen. De frivillige kan gennem et mere personligt forhold til kursisten hjælpe med at guide og hjælpe flygtninge og familiesammenførte til at forstå, hvorfor det er vigtigt, at de deltager i integrationsprogrammet og møder op til danskundervisningen.

Det er dog vigtigt, at kommunen indgår i et tæt samarbejde med de frivillige. Det er med til at sikre, at de frivillige i kommunen er indforståede med formålet med integrationsprogrammet og meningen med de krav, der stilles til flygtninge og familiesammenførte. Ellers er der en risiko for, at de frivillige mere eller mindre ubevidst kan komme til at bakke flygtningen eller den familiesammenførte op i, at der stilles urimelige krav, hvilket i værste fald kan føre til, at kursisterne udebliver fra eller nedprioriterer danskundervisningen.

Flere kommuner har frivillige, der blandt andet hjælper flygtninge og familiesammenførte med lektielæsning til danskundervisning og i øvrigt med at blive integreret i det danske samfund. I Odsherred Kommune afholder man jævnligt møder og temaaftener med de frivillige i kommunen. På disse møder og temaaftener bliver de frivillige informeret om forskellige indsatser for flygtninge og familiesammenførte, eksempelvis indsatser på beskæftigelsesområdet og indsatser for kvinder på barsel. Derudover drøftes samarbejdet mellem kommunen og de frivillige og der kigges på eksisterende udfordringer og behov i integrationsindsatsen.

## 11: Målsætninger for fravær og ledelsesinformation

De foregående tiltag har vist, at der er en række håndtag, kommunerne kan tage og dreje på for at reducere fraværet fra danskundervisningen. Det er derudover vigtigt, at der er et styringsmæssigt perspektiv i arbejdet med at nedbringe fraværet.

Først og fremmest er det vigtigt, at kommunen er bekendt med omfanget af fraværet fra danskundervisningen for kommunens flygtninge og familiesammenførte og derigennem har mulighed for at identificere forbedringspotentialer. Nærværende benchmarkinganalyse giver kommunerne mulighed for at sammenligne eget fravær med fravær i andre kommuner, men det er også vigtigt, at kommunerne løbende følger udviklingen i fraværet ved hjælp af data og udarbejdelse af nøgletal. I den enkelte kommune bør ledelsen forholde sig aktivt til niveauet for fraværet og fastsætte målsætninger for kommunen.

I boks 4 beskrives fokuspunkter i forhold til identifikation af forbedringspotentialer og fastsættelse af målsætninger med udgangspunkt i nærværende benchmarkinganalyse.

#### Boks 4

##### Relevante spørgsmål til drøftelse og fastsættelse af målsætninger for fravær

På baggrund af benchmarkinganalysen er der en række spørgsmål, som kommunen kan stille sig selv. Svarene på spørgsmålene kan være med til at afdække, hvor der er potentiale for forbedringer.

- Hvordan placerer kommunen sig i benchmarkinganalysen?
- Hvordan placerer kommunen sig i forhold til kommuner med lignende rammevilkår?
- Hvordan har fraværet udviklet sig i kommunen?
- I hvor høj grad kan udviklingen skyldes en ændret populationssammensætning?

På den baggrund kan kommunen identificere, hvor der er særlige potentialer for at forbedre indsatsen, hvilket kan danne grundlag for formulering af konkrete målsætninger. Kommune kan eksempelvis:

- Fastsætte målsætning for det samlede fravær fra danskundervisningen blandt flygtninge og familiesammenførte og dermed også for udviklingen i fraværet. Sæt et tidsperspektiv på målsætningen.
- Fastsætte målsætninger for fraværet fra danskundervisningen for forskellige grupper, eksempelvis flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse, flygtninge og familiesammenførte på integrationsydelse mv.

Afdækningen af praksis i Skive, Holstebro, Aalborg og Odsherred har vist, at der er begrænset brug af løbende ledelsesinformation i arbejdet med at nedbringe fraværet fra danskundervisningen i kommunerne. Etablering af ledelsesinformation vil øge fokus på fraværet fra danskundervisningen, og er samtidig væsentligt for at følge op på, hvorvidt målsætningerne på området er nået. Ledelsesinformationen kan med fordel systematiseres, så den sker jævnligt og med en fast kadence, eksempelvis en gang i kvartalet eller hvert halve år.

De opstillede målsætninger og løbende ledelsesinformation kan med fordel gøres til genstand for politiske drøftelser i fagudvalg. Det kan være med til at sikre et styrket fokus på arbejdet med at nedbringe fraværet fra danskundervisning. Samtidig er det oplagt at anvende ledelsesinformation som et dialogværktøj i den løbende dialog mellem kommunalforvaltning og sprogcenter om fravær fra danskundervisning.