

***Aspekter af integrationsindsatsen
i 6 kommuner
- en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ
benchmarkanalyse***

Anders Rosdahl

***Børn, integration og ligestilling
Arbejdsrapport 3:2004***



Arbejdsrapport
Socialforskningsinstituttet
The Danish National Institute of Social Research

Aspekter af integrationsindsatsen i 6 kommuner

***- en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ
benchmarkanalyse***

Anders Rosdahl

***Børn, integration og ligestilling
Arbejdsrapport 3:2004***

Socialforskningsinstituttets arbejdsrapporter indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdsrapporter udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdsrapporten. Arbejdsrapporter er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Indholdsfortegnelse

Om undersøgelsen.....	side 3
Resumé	side 4
Kapitel 1: Sammenfatning	side 7
Kapitel 2: Formål, referenceramme og metode	side 15
Kapitel 3: Skagen og Karlebo.....	side 26
Kapitel 4: Hjørring og Lyngby-Taarbæk	side 40
Kapitel 5: København og Århus	side 57
Bilag 1: Tabeller	side 85
Bilag 2: Benchmarkindikatorens variation	side 96
Litteratur	side 101

Om undersøgelsen

Dette arbejdsrapport præsenterer resultaterne af en mindre kvalitativ undersøgelse af kommuners indsats for at bringe nyankomne flygtninge og indvandrere i beskæftigelse. Undersøgelsen er en opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse, som er gennemført af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (Husted & Heinesen 2004). I benchmarkanalysen rangordnes 44 kommuner efter, hvor effektive de formodes at være med hensyn til at få flygtninge og indvandrere i beskæftigelse. I dette arbejdsrapport belyses integrationsindsatsen i tre formodet effektive og tre mindre effektive kommuner. Det sker på basis af kvalitative interview med 23 kommunale medarbejdere og dokumentarisk materiale fra kommunerne. I den samlede undersøgelse indgår også en kvantitativ analyse af effekten af integrationsindsatsen (Heinesen, Winter, Bøge & Husted 2004).

Der skal rettes en varm tak til interviewpersonerne fra de udvalgte kommuner, som er Hjørring, Karlebo, København, Lyngby-Taarbæk, Skagen og Århus.

Undersøgelsen er iværksat på initiativ af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, som også har finansieret den.

Undersøgelsen og arbejdsrapporten har været drøftet i ministeriets styregruppe. Foruden repræsentanter fra ministeriet har i møderne deltaget repræsentanter fra Kommunernes Landsforening og Århus Kommune samt forskningsleder Eskil Heinesen (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut) og forskningsprofessor Søren Winter (Socialforskningsinstituttet). Alle takkes for gode råd og kommentarer.

Undersøgelsen er gennemført i Socialforskningsinstituttets afdeling for børn, integration og ligestilling, hvis leder er forskningsleder Ivan Thaulow.

Undersøgelsen er foretaget af forskningsleder Anders Rosdahl, der også har udarbejdet arbejdsrapporten.

Resumé

Med integrationsloven overtog kommunerne pr.1.1.1999 ansvaret for integrationsindsatsen overfor nyankomne flygtninge og indvandrere. Dette arbejdsrapport handler om kommuners indsats for at bringe nyankomne flygtninge og indvandrere (integrationslovspersoner) i beskæftigelse. Der er tale om en kvalitativ, *eksplorativ og hypotesesøgende* opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse. I benchmarkanalysen, der er gennemført af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (Husted & Heinesen 2004), rangordnes 44 kommuner efter en *benchmarkindikator*, der formodes at udtrykke, hvor effektive kommunerne var i 1999-2001 med hensyn til så hurtigt som muligt at bringe nyankomne flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse. Ved beregningen af benchmarkindikatoren har man forsøgt at tage hensyn til, at kommunernes vilkår (integrationslovspersonernes karakteristika og det lokale arbejdsmarked) er forskellige.

Ideen med den kvalitative opfølgning er at belyse integrationsindsatsen i formodet effektive og mindre effektive kommuner for derved om muligt at kunne pege på, hvordan man opnår effektivitet i indsatsen. Der blev udvalgt 2 mindre, 2 mellemstore og 2 store kommuner. I hver størrelseskategori sammenlignes indsatsen i en formodet effektiv kommune med indsatsen i en mindre effektiv. Undersøgelsen bygger primært på 23 interview med kommunale medarbejdere og dokumentarisk materiale fra de 6 kommuner.

Formodet effektive og mindre effektive kommuner

Sammenligningen af integrationsindsatsen i de to mindre kommuner tyder ikke umiddelbart på, at indsatsen i den formodet effektive kommune (Skagen) var bedre i 1999-2001 end i den mindre effektive (Karlebo). Kun nærmere undersøgelser, som går i dybden med flere aspekter af integrationsindsatsen, kan dog afgøre, om det faktisk forholdt sig således.

For så vidt angår de to mellemstore kommuner tegner undersøgelsen det billede, at indsatsen i den formodet effektive kommune (Hjørring) var mere helhedsorienteret og aktiv overfor integrationslovspersonerne end i den mindre effektive kommune (Lyngby-Taarbæk) i 1999-2001. Det er dog vanskeligt at vurdere, om dette kan være hovedforklaringen på, at integrationslovspersonerne havde bedre beskæftigelseschancer i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk. Umiddelbart tyder de indsamlede oplysninger ikke på det.

Med hensyn til de to store kommuner formuleres i arbejdsrapporten den hypotese, at en række træk ved den overordnede organisering af indsatsen i den formodet effektive kommune (København) i et eller andet omfang kan have medvirket til, at integrationslovspersoner i denne kommune havde bedre beskæftigelseschancer i 1999-2001 end i den mindre effektive kommune (Århus). Det er dog ikke uden nærmere undersøgelser muligt at konkludere noget sikkert om, hvor stor en del af forskellen mellem de to kommuners benchmark-placering, der kan tilskrives indsatsen.

Fremtidige analyser

Undersøgelsen viser således, at det er vanskeligt at nå frem til sikre og overbevisende forklaringer på de 6 udvalgte kommuners benchmark-placering i 1999-2001. I princippet kan dette skyldes to forhold eller en kombination heraf.

For det første kan forklaringen være, at det indenfor rammerne af den foreliggende mindre undersøgelse kun har været muligt at indhente relativt få oplysninger om integrationsindsatsen i de 6 kommuner i perioden 1999-2001. De informationer, der er indsamlet, omhandler navnlig nogle overordnede karakteristika ved indsatsens organisation og udformning i den kommunale forvaltning. Derimod har det ikke været muligt at gå nærmere ind på fx sprogcentrenes betydning og den konkrete sagsbehandling. En eventuel fremtidig kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse bør derfor rumme mulighed for at *gå betydeligt mere i dybden med indsatsen i den enkelte kommune*, således at man kan nå frem til mere sikre konklusioner navnlig for så vidt angår kommuner, der ikke hører til de mindste i landet, og med hensyn til de forhold der fremmer effektivitet i indsatsen.

En supplerende forklaring på, at det har vist sig vanskeligt at nå frem til sikre konklusioner vedr. baggrunden for de udvalgte kommuners benchmark-placering, kan tænkes at være, at benchmark-placeringen i et eller andet ukendt omfang også afspejler forskelle i kommunernes vilkår, som det ikke har været muligt at medtage i benchmarkanalysen (Husted & Heinesen 2004). Hvis det kan lade sig gøre, bør man derfor i fremtidige benchmarkanalyser overveje at inddrage yderligere indikatorer på integrationslovspersonerne forudsætninger i form af faglige kvalifikationer, personlige kvalifikationer og netværk samt yderligere indikatorer på lokale arbejdsmarkedsforhold af betydning for integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer.

Overordnet vurderes det som hensigtsmæssigt, at en kvantitativ benchmarkanalyse også fremover suppleres med en kvalitativ opfølgning, idet benchmarkanalysen giver mulighed for at udpege effektive og mindre effektive kommuner, mens en indgående kvalitativ undersøgelse i princippet skulle kunne bidrage til at belyse årsager til, at nogle kommuner opnår bedre resultater end andre.

Udviklingen i kommunernes integrationsindsats

Arbejdsrapporten viser, at alle 6 kommuner har gennemført ændringer i deres integrationsindsats siden 1999. På baggrund af undersøgelsen kan formuleres *tre hypoteser* om de hovedtendenser, der i større eller mindre grad synes at karakterisere udviklingen lokalt.

Indsatsen er blevet mere aktiv. Der stilles i stigende grad krav til integrationslovspersonerne om aktivitet, og der bliver konsekvent iværksat sanktioner (træk i hjælpen), hvis kravene ikke opfyldes. Indsatsen var tidligere karakteriseret ved en mere passiv og omsorgspræget linie.

Indsatsen er blevet mere direkte beskæftigelsesrettet, hvilket både kommer til udtryk i de kommunale målsætninger, den organisatoriske tilrettelæggelse af indsatsen og de kommunale medarbejders holdninger. Indsatsen er i højere grad blevet udadvendt mod arbejdsmarkedet, hvor den tidligere blev gennemført i et mere lukket system.

Indsatsen er blevet mere integreret. De forskellige aktører i indsatsen arbejder i højere grad sammen, og der er mere samspil og samordning mellem aktivering og sprogundervisning. Tidligere udgjorde elementerne i introduktionsprogrammet i højere grad adskilte dele både indholdsmæssigt, organisatorisk og fysisk.

Forandringerne synes bl.a. at være et resultat af ændrede prioriteringer på centralt niveau i beskæftigelses- og integrationspolitikken. Der er tegn på, at de centrale udmeldinger har betydning lokalt, også ud i ”yderste led”. Men ændringerne er formentlig også et resultat af, at kommunerne

lærer af deres erfaringer og antagelig gennemfører en mere effektiv indsats i dag end ved integrationslovens start. Kun fremtidige kvantitative analyser kan dog afgøre, om dette faktisk er tilfældet.

Kapitel 1

Sammenfatning

1.1. Baggrund og formål

Dette arbejdsrapport handler om kommuners indsats for at bringe nyankomne flygtninge og indvandrere i beskæftigelse. Der er tale om en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse. I benchmarkanalysen, der er gennemført af AKF, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (Husted & Heinesen 2004)¹, rangordnes 44 kommuner efter, hvor effektive de formodes at have været med hensyn til at bringe nyankomne flygtninge og indvandrere i beskæftigelse i 1999-2001. Ideen med den kvalitative opfølgning er at belyse integrationsindsatsens udformning i 3 formodet effektive kommuner og i 3 mindre effektive for derved om muligt at kunne pege på, hvordan man opnår effektivitet i indsatsen.

Kommunerne fik med integrationsloven, der trådte i kraft 1.1.1999, ansvaret for integrationsindsatsen overfor nyligt ankomne flygtninge og indvandrere, i det følgende kaldet integrationslovspersoner. De første tre år benævnes introduktionsperioden. For denne periode skal kommunen udarbejde og gennemføre et introduktionsprogram for den ankomne person. Programmet omfatter danskundervisning og undervisning i samfundsforståelse. Hvis personen er berettiget til introduktionsydelse, kontant økonomisk hjælp, omfatter programmet også aktivering².

I perioden 1999-2001 var der omkring 24.000 18-66 årige integrationslovspersoner, hvoraf cirka en tredjedel var flygtninge. For de resterende var opholdsgrundlaget familiesammenføring. Af det nævnte antal var skønsmæssigt 70 pct. berettiget til introduktionsydelse ved ankomsten til kommunen³.

I den nævnte benchmarkanalyse fra AKF gennemføres på et totaldækkende registerbaseret grundlag en undersøgelse af, hvor lang tid der gik før de 18-61 årige integrationslovspersoner, der ankom til en kommune i 1999-2001, første gang fik beskæftigelse⁴. Man registrerede kun personer i nævnte periode, og langt de fleste (78 pct.) kom ikke i arbejde inden udgangen af 2001. Det beregnes, at omkring 25 pct. fik arbejde inden for det første 1½ år efter ankomsten til kommunen, og at der i gennemsnit gik 14,8 måneder, før en integrationslovsperson fik arbejde⁵.

¹ Den samlede undersøgelse af kommunernes integrationsindsats, som nærværende arbejdsrapport og den nævnte rapport fra AKF indeholder resultater fra, omfatter også en tredje delundersøgelse (Heinesen, Winter, Bøge & Husted 2004).

² Beskrivelsen af reglerne omfatter perioden indtil 1.1.2004.

³ De anførte tal skal tages med forbehold, idet der ikke foreligger præcise statistiske opgørelser. Af Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration (2003) fremgår, at 23.752 18-66 årige personer var omfattet af integrationsloven i perioden 1.1.1999 – 31.12.2001. Tallet omfatter kun personer med oplyst arbejdsmarkedsstatus ult. november 2001. Dansk Arbejdsgiverforening (2003) oplyser på basis af særlige registeranalyser, at 17.766 personer indvandret i perioden 1.1.1999 – 1.11.2001 modtog ydelse.

⁴ Eller påbegyndte en ordinær uddannelse. Sidstnævnte gruppe omfattede imidlertid meget få personer, hvorfor der af fremstillingsmæssige grunde blot bruges udtrykket ”beskæftigelse” og ikke det mere korrekte ”beskæftigelse eller ordinær uddannelse”. I AKFs analyse tæller et arbejde som ”beskæftigelse”, hvis det har en varighed på mindst 2 måneder, og hvis der ikke er tale om støttet beskæftigelse.

⁵ I beregningen af gennemsnittet er alle varigheder på over 18 måneder af tekniske grunde sat til 18 måneder. Det betyder, at den faktiske gennemsnitlige varighed frem til beskæftigelse er betydeligt større end 14,8 måneder.

Denne gennemsnitlige varighed frem til beskæftigelse er den centrale størrelse (succeskriteriet) i benchmarkanalysen. For en given kommune afhænger gennemsnittet for det første af nogle rammebetingelser, dvs. forhold som kommunen ikke har indflydelse på, men som påvirker personernes beskæftigelseschancer. Det drejer sig om fx personernes nationalitet, køn og alder samt om træk ved det lokale arbejdsmarked, fx ledigheden og arten af job. For det andet formodes det nævnte gennemsnit at afhænge af, hvor god kommunen er til at iværksætte en *effektiv integrationsindsats*⁶. Da kommunerne har en del handlefrihed på området, vil det være naturligt at forvente, at nogle kommuner er bedre end andre til at bringe nyankomne flygtninge og indvandrere i beskæftigelse.

Hvis man vil finde ud af, om det faktisk forholder sig således, er man nødt til at tage hensyn til, at kommuners rammebetingelser er forskellige. Nogle kommuner står overfor en svær integrationsopgave, og i disse kommuner vil det tage lang tid at bringe nyankomne flygtninge og indvandrere i arbejde, selv om kommunen gennemfører en dygtig indsats. I AKFs benchmarkanalyse søger man netop at "rense" den gennemsnitlige varighed frem til beskæftigelse for en række rammebetingelser. Det drejer sig konkret om: Integrationslovspersonernes køn, alder, civilstand, børn, helbred, ankomstårstal, nationalitet og opholdsgrundlag i Danmark, samt ledighedsprocenten og antallet af indvandrere fra 3. lande hhv. integrationslovspersoner i procent af folketallet i kommunen.

Herved beregner AKF en såkaldt *benchmarkindikator* (et antal måneder) for hver kommune. Hvis indikatoren fx er +1 betyder det, at der i gennemsnit går en måned *mere*, end man skulle vente ud fra kommunens rammebetingelser, før en integrationslovsperson kommer i arbejde. Hvis indikatoren er -1 betyder det, at der går en måned *mindre*, end man skulle forvente. Under forudsætning af, at man i analysen har inddraget samtlige relevante rammebetingelser, vil benchmarkscoren være en indikator for effektiviteten i kommunens integrationsindsats. En kommune med en score på -1 vil dermed være mere effektiv end en kommune med en score på +1.

På grundlag af de beregnede benchmarkindikatorer opstiller AKF de 44 kommuner, som havde flest integrationslovspersoner, i en rangorden fra den formodet mest effektive kommune til den formodet mindst effektive i perioden 1999-2001 (Husted & Heinesen 2004)⁷.

Formålet med den kvalitative undersøgelse, der præsenteres i dette arbejdsrapport, er at sammenligne integrationsindsatsen i nogle af de bedste kommuner med indsatsen i nogle af de formodet mindst effektive med henblik på om muligt at identificere kommunale foranstaltninger og fremgangsmåder, som har en god effekt på beskæftigelseschancerne for nyankomne flygtninge og indvandrere.

Der er udvalgt to små kommuner (Skagen og Karlebo), to mellemstore kommuner (Hjørring og Lyngby-Taarbæk) og to store kommuner (København og Århus). Den førstnævnte kommune i hvert

⁶ I dette arbejdsrapport bruges ordene integration og integrationsindsats i en ret snæver og afgrænset betydning. Integration betyder beskæftigelse og integrationsindsats betyder indsats med hensyn til at bringe integrationslovspersoner i beskæftigelse.

⁷ Som det fremgår drejer benchmarkanalysen sig om den *relative effekt* af kommuners integrationsindsats – ikke om den *absolutte effekt*. Selv om den relative effekt er lille, kan den absolutte effekt godt være stor. Det vil fx være tilfældet, hvis aktiveringen i én kommune bringer 90 pct. af de aktiverede i arbejde og aktiveringen i en anden kommune 85 pct. Forskellen på 5 procentpoint, den relative effekt, er lille, men den absolutte effekt (90 pct. og 85 pct.) er stor i begge kommuner.

par af kommuner har en bedre benchmarkscore end den sidstnævnte. Forskellen mellem den højeste og laveste benchmarkscore er 4,6 måneder⁸.

Alle 6 kommuner har gennemført ændringer i deres integrationsindsats i de seneste år, i nogle tilfælde betydelige forandringer. Det gælder formentlig også andre kommuner. Da der i gennemsnit er gået næsten 4 år siden den periode, benchmarkanalysen vedrører, siger benchmarkindikatoren således i udgangspunktet ikke noget om forholdene i dag.

Alligevel er benchmarkanalysen væsentlig, fordi den sammen med de øvrige dele af undersøgelsen, herunder den kvalitative del i dette arbejdsrapport, er led i et udviklingsarbejde, som sigter mod at videreudvikle bedre metoder end simple beskæftigelsesandele til at vurdere effekten af kommuners integrationsindsats.

1.2. Metode

Indsatsen i de 6 udvalgte kommuner er belyst gennem interview med relevante kommunale medarbejdere (23 i alt) samt dokumentarisk materiale i form af statistikker, notater, beretninger og rapporter. Man har ved at spørge tilbage i tiden søgt at belyse indsatsen i 1999-2001. Desuden har man set på, hvilke ændringer der er gennemført siden dengang.

For hvert af de nævnte tre par af kommuner søger undersøgelsen svar på spørgsmålet:

Hvorfor har den ene kommune en bedre benchmark-placering end den anden?

Da en benchmarkanalyse ifølge sagens natur ikke kan omfatte samtlige tænkelige relevante rammebetingelser (Husted & Heinesen 2004), er det ikke på forhånd givet, at svaret skal findes i egenskaber ved integrationsindsatsen i de to kommuner, og det er ikke indlysende hvilke aspekter af indsatsen, der i givet fald er relevante som forklaring. Undersøgelsen er således *eksplorativ*, hvilket betyder, at det ved en vurdering af konklusionerne er relevant at være opmærksom på navnlig følgende forbehold.

Hvis det konkluderes, at det er visse aspekter af de to kommuners integrationsindsats, der er årsagen til, at deres benchmark-placering er forskellig, kan man spørge: Hvordan kan man være sikker på det? Man kan jo ikke gennem iagttagelse af to kommuner direkte konstatere, at indsatsen fremmer integrationslovspersoners beskæftigelseschancer mere i den ene kommune end i den anden. Det kunne jo tænkes, at det var andre aspekter af indsatsen end dem, man i første omgang var opmærksom på, som var udslagsgivende. Det kunne også tænkes, at det slet ikke var indsatsen, der havde betydning, men nogle yderligere rammebetingelser, som var blevet overset, fordi man havde søgt efter forklaringen det forkerte sted, dvs. i indsatsen.

Hvis man på baggrund af kvalitative oplysninger fra to kommuner, der sammenlignes, modsat konkluderer, at det er *ikke* integrationsindsatsen, der årsagen til, at kommunernes benchmark-placering er forskellig, kan man med lige så stor ret indvende: Kan man være sikker på det? Det kunne jo tænkes, at indsamling af yderligere mere detaljerede oplysninger ville føre til anden vurdering. Med andre ord kunne den nævnte konklusion hidrøre fra mangel på data om de relevante aspekter af indsatsen i de to kommuner. Principielt kan man aldrig med sikkerhed gå ud fra, at man

⁸ Dette tal gælder for de 6 udvalgte kommuner. For de i alt 44 kommuner i benchmarkanalysen er forskellen mellem højeste og laveste score 5,8 måneder.

har indsamlet alle tænkelige relevante data og slet ikke i en mindre kvalitativ undersøgelse som den foreliggende, der endda drejer sig om forhold, der ligger flere år tilbage i tiden.

Disse metodemæssige omstændigheder betyder for det første, at man i nærværende arbejdsrapport ikke bare ser på integrationsindsatsen i de 6 kommuner. Det drøftes i et vist omfang også, bl.a. på basis af enkelte statistiske analyser, om kommunernes benchmark-placering kunne tænkes at skyldes andet end deres integrationsindsats.

De metodemæssige forbehold betyder for det andet, at den kvalitative undersøgelse er *hypotesesøgende*. Undersøgelsens konklusioner er hypoteser, ikke indiskutable kendsgerninger.

1.3. Formodet effektive og mindre effektive kommuner

Det første par af kommuner, der sammenlignes, er Skagen og Karlebo. Skagen blev i benchmarkanalysen udpeget som en god kommune, Karlebo som en mindre god.

De informationer, der er indsamlet i den foreliggende kvalitative undersøgelse, tyder imidlertid på, at indsatsen i Karlebo i 1999-2001 ikke var mindre aktiv og beskæftigelsesrettet end indsatsen i Skagen, snarere tværtimod. Ifølge interviewoplysninger fra de personer, der står for integrationsindsatsen i Skagen i dag, ønskede integrationslovspersonerne i Skagen i 1999-2001 "at være i fred", og kommunen lod dem være i fred i den forstand, at man ikke stillede krav til dem. Man praktiserede en passiv linie. De få personer, der kom i arbejde, gjorde det helt overvejende uden hjælp fra kommunen. De fleste fik arbejde kort tid efter ankomsten i sæsonbetonede erhverv (fiskeindustri og turisme).

På grundlag heraf formuleres den hypotese, at den særlige erhvervsstruktur i Skagen i et eller andet omfang kan have bidraget til at placere Skagen relativt højt i benchmarkanalysens rangordning af kommuner. En alternativ hypotese er, at en mere indgående undersøgelse af yderligere aspekter af integrationsindsatsen i de to kommuner i 1999-2001 (herunder sprogundervisningen og den konkrete sagsbehandling) ville afsløre forskelle i indsatsen, der forklarer de to kommuners benchmark-placering. Det skal understreges, at integrationsindsatsen i Skagen i dag gennemføres på en helt anden aktiv og beskæftigelsesrettet måde end i 1999-2001, hvilket har været tilfældet i flere år.

De to mellemstore kommuner, der sammenlignes, er Hjørring og Lyngby-Taarbæk. Hjørring blev i benchmarkanalysen upeget som en relativt god kommune, Lyngby-Taarbæk som en mindre god.

Der er visse, men ikke entydige, tegn på, at organiseringen af indsatsen i Hjørring i 1999-2001 var mere hensigtsmæssig end organiseringen i Lyngby-Taarbæk i relation til en målsætning om at bringe integrationslovs personer i arbejde. Indsatsen i Hjørring synes at have været mere aktiv og helhedsorienteret end i Lyngby-Taarbæk, men der er ikke klare tegn på, at den aktive indsats i Hjørring var mere direkte beskæftigelsesrettet end indsatsen i Lyngby-Taarbæk i 1999-2001.

I begge kommuner var det især de familiesammenførte, der fik arbejde (80 pct.). For Hjørrings vedkommende var det næsten udelukkende "andre familiesammenførte", dvs. ikke familiesammenførte til flygtninge. De fleste af dem, der kom i arbejde i Hjørring, gjorde det ved eget initiativ og egen indsats. "De klarede sig selv", som det blev udtrykt i et af interviewene som

svar på et direkte spørgsmål, om indsatsen direkte eller indirekte havde bidraget til at bringe de pågældende i arbejde.

Det er således vanskeligt at vurdere, om forskelle i indsatsen i de to kommuner kan forklare deres forskellige benchmark-placering i 1999-2001. Umiddelbart tyder den foreliggende undersøgelse ikke på det, men det kan ikke afvises, at yderligere undersøgelser vil kunne modificere eller ændre denne konklusion.

De to sidste kommuner, der sammenlignes, er København og Århus. Benchmarkanalysen udpegede København som en effektiv kommune, Århus som en mindre effektiv. Af flere grunde skal den kvalitative analyse af København og Århus tages med større forbehold end analysen af de øvrige fire kommuner. Det skyldes kommunernes størrelse, der bevirker, at den mængde information, der foreligger om landets to største kommuner, er langt mindre set i forhold til integrationsområdets størrelse og kompleksitet, end den mængde information, der foreligger om de øvrige kommuner.

Der er betydelige forskelle mellem København og Århus med hensyn til organiseringen af integrationsindsatsen navnlig i den anden halvdel af perioden 1999-2001. Forenklet sagt benyttede man i København en centraliseret model, hvor alle nye integrationslovspersoner startede i en central Modtageenhed. Personer uden ret til introduktionsydelse forblev under Modtageenheden i hele introduktionsperioden, mens aktiveringsparate ydelsesmodtagere blev henvist til en kombineret sprogskole og aktiveringssted – Undervisningscentret for Indvandrere. De ydelsesmodtagere, som ikke var parate til aktivering, blev henvist fra Modtageenheden til et af kommunens lokalcentre. I Århus Kommune blev sagsbehandlingen vedr. integrationslovspersoner i perioden 1999-2001 varetaget af kommunens fire socialcentre. En lignende organisering fandtes i København i den første del af perioden, hvor integrationslovspersonerne blev visiteret fra Modtageenheden til lokalcentrene. I takt med det faldende antal udlændinge under integrationsloven (især personer med ydelse) er udviklingen i København gået mod en stigende centralisering.

Med udgangspunkt i disse og andre forskelle mellem København og Århus med hensyn til indsatsens organisering formuleres den hypotese, at en række træk ved den overordnede organisering af indsatsen i København i et eller andet omfang kan have medvirket til, at integrationslovspersoner i denne kommune havde bedre beskæftigelseschancer i 1999-2001 end i Århus. Det er dog ikke uden nærmere undersøgelser muligt at konkludere noget sikkert om, hvor stor en del af forskellen mellem de to kommuners benchmark-placering, der kan tilskrives indsatsen.

1.4. Fremtidige analyser

Det må vurderes som frugtbart, at der også fremover gennemføres en kvalitativ opfølgning på kvantitative benchmarkanalyser, idet en kvantitativ benchmarkanalyse efter al sandsynlighed giver et klart bedre indtryk af den relative effektivitet i kommunernes integrationsindsats end mere enkle mål som fx simple beskæftigelsesandele. Ved at tage udgangspunkt i beregnede benchmarkindikatorer i udvælgelsen af kommuner til en kvalitative undersøgelse får man således et betydeligt bedre grundlag for at belyse, hvilke aspekter omkring organisering og gennemførelse af integrationsindsatsen, der henholdsvis fremmer og hæmmer integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer.

På grundlag af erfaringerne fra denne første kvalitative opfølgning vurderes det imidlertid, at *en fremtidig kvalitativ undersøgelse med udgangspunkt i en kvantitativ benchmarkanalyse bør rumme mulighed for at gå betydeligt mere i dybden med indsatsen i den enkelte kommune*, således at man kan nå frem til mere sikre konklusioner navnlig for så vidt angår kommuner, der ikke hører til de mindste i landet, og med hensyn til de aspekter af indsatsen og dens organisering der især har betydning for integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer.

Det forhold, at den foreliggende undersøgelse kun gav mulighed for indsamling af få oplysninger om den enkelte kommune, kan således være én af årsagerne til, at det viste sig ret vanskeligt at finde frem til forskelle i kommunernes integrationsindsats, der overbevisende kunne forklare forskellene i deres benchmark-placering.

En anden grund hertil kan tænkes at være, at benchmark-placeringen i et eller andet ukendt omfang også afspejler forskelle i rammebetingelser, som det ikke har været muligt at medtage i benchmarkanalysen (Husted & Heinesen 2004). Jo mere entydigt en given benchmark-placering afspejler indsatsen, des lettere vil det, alt andet lige, formentlig være at identificere de relevante træk ved indsatsen i en kvalitativ undersøgelse.

Hvis det er muligt, bør man derfor i fremtidige benchmarkanalyser overveje at inddrage yderligere indikatorer på integrationslovspersonernes forudsætninger i form af faglige og personlige kvalifikationer samt yderligere indikatorer på lokale arbejdsmarkedsforhold og integrationslovspersoners beskæftigelsesmuligheder. I arbejdsrapporten peges konkret på, at man kunne overveje at inddrage integrationslovspersonernes placering på spor på sprogcentre, modtagelse af introduktionsydelse samt beskæftigelsesvæksten og ledighedens sæsonvariation i kommunen.

1.5. Udviklingstræk i integrationsindsatsen

Arbejdsrapporten viser, at alle 6 kommuner har gennemført ændringer i deres integrationsindsats siden 1999. På baggrund af undersøgelsen kan formuleres *tre hypoteser* om de hovedtendenser, der i større eller mindre grad synes at karakterisere udviklingen lokalt. De kan måske samtidigt give et fingerpeg om, hvordan kommunerne selv mener, at de kan øge integrationsindsatsens effektivitet⁹.

(1) Et første udviklingstræk er, at *integrationsindsatsen er blevet mere aktiv*. Det samme gælder for den generelle beskæftigelsespolitik i de sidste 15 år, hvor tendensen har været, at ledige i stigende grad skulle deltage i aktive tilbud (vejledning, opkvalificering, arbejdspraktik, jobtræning) som betingelse for at modtage økonomisk hjælp og for at bringe dem i arbejde. Der er således i stigende grad blevet *stillet krav* til integrationslovspersonerne om aktivitet (herunder danskundervisning og aktivering) og *iværksat sanktioner* (træk i hjælpen), hvis kravene uden gyldig grund ikke blev opfyldt. I aktivlinien indgår også, at kommunen arbejder for, at klienterne ikke er ukonstruktivt selvcentrerede og passive, men udadvendte, aktive og selvhjulpne.

Det modsatte af en aktiv linie kan enten være en helt passiv ”laden stå til”, eller hvad man kunne kalde en *omsorgspræget linie*. Udgangspunktet for sidstnævnte er, at det er synd for flygtningene, og at der skal tages hensyn til dem. Man må prøve at forstå dem og ikke stille krav, der kunne skade

⁹ Der foreligger en del publikationer med et meget stort antal anbefalinger til kommunerne på integrationsområdet (jf. fx PLS RAMBØLL 2000 og 2001 samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2003a). Mange af anbefalingerne bygger på kommunernes egne synspunkter.

eller stresser dem. Det er fx ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at stille krav om aktivering eller jobsøgning. I omsorgslinien indgår også, at man bør søge at give udlændingene en hjælp, der i videst muligt omfang tager udgangspunkt i deres egne ønsker og præmisser.

Indtrykket fra interviewene er, at omsorgspræget tankegang i højere grad karakteriserede integrationsindsatsen for nogle år siden end i dag. Fortsat synes der dog i nogle kommuner at være en spænding mellem en sådan holdning, som muligvis navnlig findes blandt nogle grupper af socialrådgivere, og en aktiv linie, som synes at være mere udbredt hos medarbejdere i kommunerne, som arbejder på aktiveringssteder, og hos medarbejdere som står for kontakten til arbejdsmarkedet og udslusning. En medarbejder i sidstnævnte kategori karakteriserede omsorgslinien ved at sige, at den byggede på, at man "kunne vejlede sig ud af problemerne". Det er dog vigtigt at understrege, at en omsorgspræget og en aktiv linie begge repræsenterer en professionalisme, som imidlertid bygger på forskellige værdier og forudsætninger.

I kommunerne kommer den aktive linie både til udtryk i sprogundervisningen og aktiveringen, hvor der praktiseres en mere konsekvensorienteret pædagogik bl.a. i forhold til fravær uden gyldig grund. Tendensen er, at der trækkes mere "automatisk" i hjælpen, og at fravær også mere systematisk håndteres gennem samtaler med integrationslovspersonerne. I nogle kommuner kunne det tidligere være op til diskussion og en slags forhandling mellem sagsbehandleren og integrationslovspersonen, om den pågældende skulle aktiveres. I dag stilles der ikke spørgsmålstejn ved dette.

(2) Erfaringen viser imidlertid, at en aktiv linie ikke nødvendigvis fører til beskæftigelse¹⁰. Det er baggrunden for et andet og nyere træk i den generelle beskæftigelsespolitik, som er, at *indsatsen gøres mere direkte beskæftigelsesrettet*. Senest kommer dette bl.a. til udtryk i reformen "Flere i arbejde" fra 2003, som taler om "den korteste vej" til arbejde. Uddannelse, opkvalificering og anden aktivering kan have mange positive aspekter, men rummer den fare, at de aktive tiltag bliver et lukket system uden kontakt med det omgivende arbejdsmarked. Sat på spidsen kan en indsats være aktiv uden at være synderlig orienteret mod arbejde uden for indsatsens område. I visse tilfælde kan en aktiv indsats endog fastholde personer i det offentlige aktiveringssystem.

Samtidig med, at integrationsindsatsen i kommunerne har bevæget sig i en mere aktiv retning, synes den også at være blevet mere direkte beskæftigelsesrettet og udadventt, ifølge oplysninger fra kommuner i undersøgelsen. Det kommer til udtryk på flere måder.

For det første ved, at medarbejderne på integrationsområdet i kommunerne i højere grad har *arbejdsmarkedet på dagsordenen mentalt set*, når de arbejder med flygtninge og indvandrere. Der synes i højere grad at være en bevidsthed om, at selvforsørgelse er det endelige mål. Dette kan også komme til udtryk i de formelle målsætninger (måltal) i integrationsindsatsen i form af et skift fra aktivering som mål (i sig selv) til beskæftigelse som målet. I nogle tilfælde synes holdningsændringen hos medarbejdere og ledere at være fremkommet i kraft af personaleudskiftninger på området.

Den øgede beskæftigelsesorientering kommer også til udtryk *organisatorisk*. Ved integrationslovens ikrafttræden blev sagsbehandling af integrationslovs personer i de to mindre og to mellemstore kommuner i undersøgelsen primært eller som udgangspunkt varetaget af en særlig

¹⁰ Jf. udviklingen siden 1994 i antallet af kontanthjælpsmodtagere og talrige undersøgelser, der viser, at beskæftigelseseffekten af mange typer aktivering ofte er meget begrænsede (jf. fx Beskæftigelsesministeriet 2004).

enhed, som fungerede relativt adskilt fra den afdeling i kommunen, som stod for aktivering, beskæftigelsesrettet indsats og kontakt til arbejdsmarkedet. Det var sagsbehandlerne i den førstnævnte enhed, som afgjorde, om integrationslovspersonerne skulle have beskæftigelsesrettede tilbud. I alle fire kommuner er gennemført organisatoriske ændringer, der indebærer, at de medarbejdere, der varetager sagsbehandlingen overfor integrationslovspersoner, er blevet en del af eller mere integreret med den hovedafdeling i kommunen, som står for aktivering og arbejdsmarkedsrettet indsats. I Århus Kommune var integrationsindsatsen før 2003 placeret i socialafdelingen. Herefter blev den en del af arbejdsmarkedsafdelingen. I Københavns Kommune spiller Undervisningscentret for Indvandrere, som er et kombineret aktiverings- og danskundervisningssted, i dag en større rolle end tidligere, idet alle ydelsesberettigede fra 2004 visiteres hertil. Alle steder synes der således at være en tendens til, at *håndteringen af integrationslovspersoner i kommunerne i organisatorisk henseende er tættere på arbejdsmarkedet i dag end tidligere.*

Som en mere eller mindre nødvendig konsekvens af en linie, der er mere beskæftigelsesrettet, er der nogle steder tegn på, at man i højere grad sorterer integrationslovspersonerne og i særlig grad koncentrerer den beskæftigelsesrettede indsats om dem, som i udgangspunktet selv gerne vil i arbejde, og hvor en plads på arbejdsmarkedet synes mest realistisk.

(3) Et tredje træk i udviklingen af integrationsindsatsen synes at være, at *indsatsen er blevet mere integreret.* Tidligere var der nogle steder en tendens til, at de forskellige dele af introduktionsprogrammet (aktivering og sprogundervisning) bestod af elementer, der var adskilt fysisk (aktiveringssted og sprogcenter), organisatorisk (kun lidt kontakt mellem sprogcenter og øvrige aktører i indsatsen) og indholdsmæssigt (sprogundervisningen var ikke relateret til arbejdsmarked og aktiveringen). På alle disse tre dimensioner synes der at være en tendens til mindre adskillelse, et større samspil og mere koordinering.

Alt i alt formuleres således den hypotese, at indsatsen er blevet mere aktiv, beskæftigelsesrettet og integreret. Dette er formentlig for det første et resultat af ændringerne på centralt niveau i prioriteringerne i beskæftigelses- og integrationspolitikken. Ud fra interviewene i kommunerne er der tegn på, at lovændringerne og de centrale udmeldinger har betydning lokalt – også ud i ”det yderste led”, som det blev udtrykt i et af interviewene. For det andet spiller kommunernes egne erfaringer antagelig en rolle. Ved integrationslovens ikrafttræden forsøgte man i kommunerne i udgangspunktet at håndtere den nye opgave på en bestemt måde. Efterhånden, som man gjorde erfaringer, fandt man ud af, at det var hensigtsmæssigt at gennemføre organisatoriske ændringer og ændre indsatsen. Kommunerne lærer således af deres erfaringer, hvilket efter al sandsynlighed indebærer en tendens til, at kommunerne gennemfører en mere effektiv integrationsindsats i dag end i 1999-2001. Kun fremtidige kvantitative analyser kan dog afgøre, om dette faktisk er tilfældet.

Kapitel 2

Formål, referenceramme og metode

2.1. Formål

Det foreliggende arbejdsrapport redegør for resultaterne af den kvalitative del af en såkaldt benchmarkanalyse, som er gennemført af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) og Socialforskningsinstituttet (SFI) for Integrationsministeriet i 2003 og frem til begyndelsen af 2004. Den samlede benchmarkanalyse består af to kvantitative dele, som er gennemført af henholdsvis AKF og SFI, samt en kvalitativ del, som alene er foretaget af SFI.

Formålet med sidstnævnte del er at belyse, hvorfor nogle kommuner tilsyneladende er bedre til at integrere nyankomne flygtninge/indvandrere, der er omfattet af integrationsloven¹¹, end andre kommuner. Ved integration forstås i dette arbejdsrapport, at en person opnår beskæftigelse eller påbegynder en ordinær uddannelse. Problemstillingen belyses på basis af kvalitative interview i 6 kommuner med udvalgte medarbejdere, som står for indsatsen under integrationsloven, jf. skema 1. Dette skema og fremgangsmåden i forbindelse med udvælgelse af de 6 kommuner forklares i det følgende.

Skema 1: De udvalgte kommuner.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Mindre kommuner	
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Tårnbæk	Skagen	Karlebo
1. Folketal, 1000 pers. (1.7.03)	501	291	35	51	12	20
2. Indikator A, måneder	12,0	16,2	14,1	15,2	15,9	14,7
3. Indikator B, måneder	-0,7	1,6	-1,9	1,8	-1,0	2,7
4. Bedre/dårligere kommune	Bedre	Dårligere	Bedre	Dårligere	Bedre	Dårligere
5. Helårspersoner med programtilskud 1999-2001	2.465	1.051	151	210	74	73
6. Helårspersoner med introduktionsydelse 1999-2001	1.229	696	113	154	86	35
7. Helårspersoner med aktivering 1999-2001	494	374	93	73	29	31
8. Boligplacerede flygtninge 1999-2001	75	46	106	130	54	1
9. Familiesammenførte 1999-2001	4.610	1.511	124	224	64	137
10. I alt (8+9)	4.685	1.557	230	354	118	138

Anm: Se forklaringer i teksten. Oplysningerne i linie 5-7, som er baseret på data om tilskud til kommunerne i henhold til integrationsloven, stammer fra særkørsel leveret af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration til SFI. De personer, der indgår som grundlag for tallene i linie 6 og 7, er en delmængde af de personer, der indgår som grundlag for tallene i linie 5. Tallene i linie 8-10 udtrykker antal personer og stammer fra publikationen om kommunale nøgletal 2003 om udlændinge, jf. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2003).

¹¹ Lov om integration af udlændinge i Danmark, jf. lov nr. 474 af 1. juli 1998 med senere ændringer.

Udgangspunktet er den kvantitative (registerbaserede) benchmarkanalyse, som er foretaget af AKF (Husted & Heinesen 2004). Denne analyse omfatter ca. 21.000 personer, som var omfattet af integrationsloven i perioden 1.1.1999 – 31.12.2001¹². Knap en tredjedel af personerne var flygtninge, mens resten var familiesammenførte. For hver person er det registreret, hvor mange måneder, der gik fra personen fik bopæl i en given kommune (opholdstilladelse) - og hermed blev omfattet af kommunens integrationsindsats i henhold til integrationsloven - til den pågældende første gang kom i kortere eller længerevarende beskæftigelse eller uddannelse¹³. Denne varighed er succesindikatoren (benchmarkindikatoren) i AKFs analyse. Jo kortere gennemsnitlig varighed i en kommune, des større succes kunne man umiddelbart sige, at kommunen har med hensyn til at integrere nyankomne flygtninge/ indvandrere - i det følgende kaldet integrationslovspersoner. Linie 2 (indikator A) i skema 1 angiver den gennemsnitlige varighed frem til beskæftigelse i de udvalgte kommuner. For landet som helhed var den gennemsnitlige varighed i perioden 1999-2001 14,8 måneder. Af tekniske grunde er alle varigheder på mere end 18 måneder sat til 18 måneder. Gennemsnittet kan således højst være 18 måneder¹⁴.

Tankegangen bag AKFs analyse er, at det nævnte gennemsnit i en kommune afhænger af 2 typer af faktorer. For det første af kommunens *rammebetingelser*. Hermed menes en række forhold, som kommunen ikke har indflydelse på via integrationsindsatsen. Det drejer sig fx om sammensætningen af gruppen af integrationslovspersoner i kommunen. Nogle personer har bedre forudsætninger end andre for at opnå beskæftigelse i Danmark. Eksempelvis har personernes nationalitet stor betydning for deres beskæftigelseschancer. Ligeledes hænger en del andre personkarakteristika (fx køn, alder, familiesammenført/flygtning) sammen med beskæftigelseschancerne, som også påvirkes af arbejdsmarkedsforholdene i det område, hvor man bor. Det er fx sværere at opnå beskæftigelse, hvis man bor i en kommune, hvor arbejdsløsheden er høj, end hvis man bor et sted, hvor virksomhederne mangler arbejdskraft.

Den anden type forhold, som har betydning for, hvor lang tid der går inden en integrationslovsperson opnår beskæftigelse, er *kommunens integrationsindsats*. I henhold til integrationsloven skal kommunen tilbyde et fuldt introduktionsprogram til alle nyankomne flygtninge/ indvandrere, som får introduktionsydelse. En integrationslovsperson er berettiget til introduktionsydelse, hvis den pågældende ikke har andet forsørgelsesgrundlag. Det fulde introduktionsprogram består af tre elementer: danskundervisning, kursus i samfundsforståelse samt aktivering¹⁵. Hvis den nyankomne forsørges af en ægtefælle (hvilket i dag typisk vil gælde familiesammenførte), har den pågældende ikke ret til introduktionsydelse. For en sådan person omfatter introduktionsprogrammet alene danskundervisning og kursus i samfundsforståelse. For alle personer, som er omfattet af integrationsloven, skal der udarbejdes en individuel kontrakt (en handlingsplan) mellem den pågældende og kommunen. Kontrakten angiver det konkrete indhold i den pågældende persons introduktionsprogram.

¹² Udtrækket omfatter personer, der opfylder flg. fire kriterier: (1) er kommet til Danmark (har fået opholdstilladelse) efter 1/1 1999, (2) var 18-61 år på tidspunktet for opholdstilladelse, (3) er kommet fra lande uden for EU og Norden, (4) er enten flygtninge eller familiesammenførte. Sigtet var at inkludere samtlige 18-61 årige personer omfattet af integrationsloven i 1999-2001 i benchmarkanalysen. Ifølge Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2003) var i alt 23.752 18-66 årige personer i 1999-2001 omfattet af integrationsloven. Nævnte antal omfatter kun personer, for hvem arbejdsmarkedsstatus ult. nov. 2001 er oplyst. Det samlede antal personer, der var omfattet af integrationsloven i 1999-2001, er således større end 23.752, men det præcise tal kendes ikke.

¹³ Kun yderst få personer påbegyndte en uddannelse. Derfor ses der i det følgende bort fra denne gruppe.

¹⁴ Hvilket betyder, at den faktiske gennemsnitlig varighed frem til beskæftigelse er betydeligt større end 14,8 måneder.

¹⁵ Beskrivelsen af reglerne omfatter situationen indtil udgangen af 2003.

Kommunens integrationsindsats gennemføres med udgangspunkt i integrationsloven og andre love, herunder lov vedr. undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre. Selv om der således eksisterer centralt fastsatte rammer og regler for kommunernes integrationsindsats, har de en lang række frihedsgrader med hensyn til indsatsens konkrete organisering og udformning. Som udgangspunkt må det derfor anses for ret sandsynligt, at nogle kommuner gennemfører integrationsindsatsen på en ”bedre” måde end andre, hvor ”bedre” her betyder, at kommunens indsats bevirker, at integrationslovspersoner kommer hurtigere i beskæftigelse.

Hvis man statistisk vil belyse hvilke kommuner, der er henholdsvis gode og mindre gode til at integrere flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet, må man tage hensyn til de ovenfor anførte rammebetingelser, som så at sige må ”holdes konstant”. Man kan derfor ikke uden videre betragte de gennemsnitlige varigheder i linie 2 i skema 1 som udtryk for, hvor god integrationsindsatsen er i de pågældende kommuner.

Ideen i AKFs kvantitative benchmarkanalyse er netop at ”rense” de gennemsnitlige varigheder i kommunerne for den variation, som skyldes forskellige rammebetingelser. Det sker gennem en såkaldt varighedsanalyse, som er gennemført for 44 kommuner¹⁶. For hver af disse kommuner er gennem en statistisk analyse estimeret en såkaldt benchmarkindikator (indikator B i linie 3 i skema 1 ovenfor). Denne estimerede indikator angiver, hvor mange måneder den gennemsnitlige varighed afviger fra den gennemsnit-varighed, som man skulle forvente på grundlag af rammebetingelserne i kommunen. Hvis der går længere tid end forventet, er anført et positivt tal. Hvis der går kortere tid, er angivet et negativt tal i linie 3 i skema 1.

Det ses således fx af skema 1, at den gennemsnitlige varighed frem til beskæftigelse i Århus Kommune er 1,6 måneder større, end man skulle forvente ud fra rammebetingelser som fx sammensætningen af integrationslovspersonerne i 1999-2001 i Århus. Indikator B for København er minus 0,7, hvilket kan fortolkes på den måde, at Københavns Kommune åbenbart er relativt god til at integrere flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet. Integrationslovspersoner kommer her hurtigere i beskæftigelse, end man skulle vente ud fra rammebetingelserne¹⁷.

På grundlag af denne kvantitative benchmarkindikator kan samtlige 44 kommuner i AKFs analyse opstilles i en rangorden fra den bedste kommune (med den laveste benchmarkindikator) til den dårligste kommune (med den højeste indikator).

¹⁶ Grunden til, at analysen kun er gennemført for 44 kommuner, er, at talmaterialet for de øvrige kommuner er for spinkelt (for få personer omfattet af integrationsloven i 1999-2001). I benchmarkanalysen er taget hensyn til følgende karakteristika ved integrationslovspersonerne: Køn, opholdsgrundlag (flygtning, familiesammenført til flygtning, familiesammenført i øvrigt), oprindelsesland (opdelt på over 40 lande), alder, civilstand, børn, år for opholdstilladelse samt en indikator for helbred. De rammebetingelser ved kommunerne, som indgår i benchmarkanalysen, er den kommunale ledighedsprocent, andelen af indvandrere fra tredjelande i kommunen i forhold til indbyggertallet samt andelen af indvandrere omfattet af integrationsloven i forhold til indbyggertallet (jf. Husted & Heinesen 2004).

¹⁷ Også ved en betragtning af de faktiske gennemsnitlige varigheder (jf. linie 2, indikator A, skema 1) kommer man frem til, at Københavns Kommune tilsyneladende er bedre til at integrere integrationslovspersoner end Århus Kommune. Ligeledes fremgår det af skema 1, at Hjørring Kommune tilsyneladende er bedre til at integrere nyankomne flygtninge og indvandrere end Lyngby-Tårnbæk ifølge både indikator A og B, selv om forskellen mellem disse to kommuner for så vidt angår de faktiske varigheder (indikator A) ikke er stor. Derimod ses af skema 1, at den relative placering af de to mindre kommuner ikke er den samme ifølge indikator A og B. Skagen er tilsyneladende bedre end Karlebo ifølge indikator B, men ikke ifølge indikator A.

Ideen i den kvalitative analyse, som præsenteres i dette arbejdspapir, er at sammenligne indsatsen i nogle af de bedste kommuner med indsatsen i nogle af de dårligste med henblik på om muligt at belyse, om forhold knyttet til den kommunale håndtering af integrationsindsatsen (politik, organisation, personale, ressourcer, aktiveringsformer osv.) har betydning for de opnåede resultater.

Med andre ord er hypotesen forenklet sagt følgende: Hvis den bedste kommune håndterer indsatsen anderledes end den dårligste, kan det tænkes, at selve håndteringen af indsatsen bidrager til gode/dårlige resultater. Den videre konsekvens heraf er, at mindre gode kommuner kan lære af de gode, dvs. at den kvalitative analyse ideelt set skulle kunne pege på, hvordan kommuner kan forbedre resultaterne af deres integrationsindsats.

Tankegangen bag udvælgelsen af kommuner til den kvalitative analyse er herudover, at det er mest meningsfuldt at sammenligne gode og dårlige kommuner af nogenlunde samme størrelse, idet en kommunes størrelse som oftest påvirker den måde en given indsats er organiseret på. Det har beskednen mening at sammenligne en meget stor kommune (fx Århus) med en lille kommune (som fx Skagen).

Af ressourcemæssige årsager lå det på forhånd fast, at der maksimalt kunne indgå 6 kommuner i den kvalitative analyse. Man vurderede, at 3 af kommunerne skulle høre til de bedste, og at de øvrige 3 skulle udvælgelse blandt dem, der ifølge AKFs analyse var dårligst. Man besluttede at udvælge en stor, en mellemstor og en lille kommune i hver kategori¹⁸. De udvalgte kommuner fremgår af skema 1. For overskuelighedens skyld er det i linie 4 i skemaet anført, om de pågældende kommuner indenfor hver størrelseskategori er bedre eller dårligere, end man skulle forvente ud fra rammebetingelserne.

Interviewningen i kommunerne blev foretaget i perioden oktober 2003 - marts 2004, mens den kvantitative benchmarking som nævnt vedrører perioden 1.1.1999 - 31.12.2001. Interviewtidspunktet vedr. den kommunale håndtering af indsatsen ligger dermed i gennemsnit mere end 3 år efter det tidspunkt, som den kvantitative benchmarking vedrører.

Dette kan implicere et metodemæssigt problem, hvis de enkelte kommuners håndtering af integrationsindsatsen har ændret sig i perioden siden 1999. Dette kunne være tilfældet, fx fordi integration af nyankomne flygtninge og indvandrere er et nyt kommunalt arbejdsområde, hvor det kan tage en vis tid at finde en passende arbejdsform, og fordi der i perioden også har været gennemført ændringer af integrationsloven. Det er dermed ikke sikkert, at de kommuner, der var gode/dårlige for mere end 3 år siden, er de samme som dem, der er gode/dårlige i dag. Af datamæssige årsager kunne AKFs kvantitative analyse imidlertid ikke føres længere frem i tiden.

Dette er baggrunden for, at undersøgelsen gennem interviewene også søger at afklare, om der i de udvalgte kommuner er foretaget betydelige ændringer i integrationsindsatsen i de seneste år og i bekræftende fald forsøger at belyse indsatsen og dens organisering i 1999-2001.

Som følge af undersøgelsens design er den kvalitative analyse *hypotesesøgende* snarere end hypoteseprøvende, dvs. analysens mål er at frembringe et antal empirisk begrundede hypoteser om,

¹⁸ Herudover var det et udvælgelseskriterium, at den kvantitative benchmarkindikator for kommunen skulle være signifikant forskellig fra nul (jf. Husted & Heinesen 2004), samt at der i kommunen var et betydeligt antal personer, som i perioden 1999-2001 skulle gennemgå et fuldt introduktionsprogram i henhold til integrationsloven.

hvilke forhold og træk ved den kommunale håndtering af indsatsen, der især har mulighed for at føre til gode resultater.

2.2. Referenceramme

Som ledetråd for gennemførelsen af den kvalitative undersøgelse er det hensigtsmæssigt at gøre sig nogle forestillinger om de forhold, der har betydning for flygtninge/ indvandreres integration på arbejdsmarkedet og hvilken betydning, den kommunale indsats kunne tænkes at have i denne sammenhæng, jf. det følgende.

Den ovenfor nævnte benchmarkindikator (det gennemsnitlige antal måneder frem til beskæftigelse) afhænger af sandsynligheden for, at en integrationslovsperson i en given kommune får arbejde indenfor en vis periode. De forhold, der direkte påvirker denne sandsynlighed, er i skema 2 på næste side overordnet inddelt i faktorer, som er knyttet til personen og faktorer knyttet til situationen, dvs. den sammenhæng og struktur, som personen indgår i.

De fem første faktorer knyttet til personen (danskundskaber, samfundsforståelse, faglige og personlige kvalifikationer samt fysisk og psykisk helbred) har navnlig betydning for, om en flygtning/ indvandrer vil være i stand til at udføre arbejdsopgaver og i øvrigt fungere socialt på en arbejdsplads. Den sidste faktor knyttet til personen (motivation og jobsøgning) har betydning for, om en flygtning/ indvandrer selv vil og gør noget for at komme i beskæftigelse.

Der kan meget vel være en indbyrdes sammenhæng mellem nogle af de anførte 6 faktorer knyttet til personen. For eksempel forekommer det oplagt, at pkt. 6 (motivation) kan have betydning for danskundskaber. Hvis man er motiveret for selvforsøgelse, vil man også være motiveret for hurtigt at lære dansk.

De tre første af de 4 faktorer knyttet til situationen (ledige job, holdninger og transportafstand) har betydning for, om der i nærheden af integrationslovspersonen overhovedet forekommer ledige job, som er relevante for den pågældende. Den sidste faktor (pkt. 10, netværk) drejer sig om personens direkte eller indirekte kendskab til de ledige job, der forekommer, og virksomhedernes kendskab til flygningens/ indvandrers kvalifikationer.

Den formodede sammenhæng mellem de primære faktorer og integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer repræsenterer en, om end temmelig vag, teori. Selv om de forhold og den systematik, der fremgår af skema 2, er opstillet med henblik på den kvalitative analyse og ikke den kvantitative, er der en sammenhæng mellem skema 2 og AKFs analyse, jf. foregående afsnit. For at illustrere dette kan man forestille sig en situation, hvor 100 nye flygtninge/indvandrere får bopæl i en kommune og dermed bliver omfattet af integrationsloven. Gruppen af integrationslovspersoner er i denne udgangssituation kendetegnet ved en række personlige karakteristika (primære faktorer 1-6 i skema 2), ligesom personernes situation på dette tidspunkt også har en række karakteristika (jf. pkt. 7-10 i skema 2). I denne *udgangssituation* repræsenterer pkt. 1-10 i skema 2 således de *rammebetingelser*, som blev omtalt i det foregående afsnit¹⁹. De forhold, som er angivet i kolonne 3 i skema 2, udgør i stikordsform en lidt nærmere konkretisering af nogle virkemidler i *kommunernes integrationsindsats*.

¹⁹ I AKFs analyse beskrives rammebetingelserne ikke præcist på denne måde, hvilket bl.a. hænger sammen med, at AKFs analyse baserer sig på registre, hvor man må bruge en række foreliggende oplysninger som indikatorer på de forhold, rammebetingelser, som har betydning for integrationslovspersoners beskæftigelseschancer.

Skema 2: Primære faktorer der antages at påvirke beskæftigelseschancerne for nyankomne flygtninge og indvandrere (FI) samt kommunale instrumenter til påvirkning af de primære faktorer.

Faktortype	Primære faktorer	Kommunale instrumenter til påvirkning af de primære faktorer
Faktorer knyttet til personen	<p>1. <i>Danskkundskaber.</i> Beherskelse af mundtligt og skriftligt dansk i et sådant omfang, at man er i stand til at fungere arbejdsmæssigt og socialt på en arbejdsplads.</p>	<p>Danskundervisning Kursus i samfundsforståelse Aktivering, Virksomhedspraktik</p>
	<p>2. <i>Samfundsforståelse.</i> Kendskab til forhold og vilkår i det danske samfund, herunder lokalsamfund og arbejdslivsforhold. Kan være af betydning for, om man evner at søge arbejde og kan fungere på en arbejdsplads.</p>	<p>Kursus i samfundsforståelse Virksomhedsbesøg Foredrag ved praktikere</p>
	<p>3. <i>Faglige kvalifikationer.</i> Faglige kvalifikationer kan være erhvervet gennem uddannelse, kursus eller erhvervs erfaring og drejer sig om indsigt og færdigheder i relation til bestemte job- og arbejdsområder.</p>	<p>Kurser, uddannelse Aktivering Virksomhedspraktik</p>
	<p>4. <i>Personlige kvalifikationer.</i> Sociale og kulturelle kompetencer som fx evnen til at begå sig på en arbejdsplads, holde aftaler, møde og arbejde stabilt; internalisering af danske normer; samarbejdsevne; evne til at modtage instruktioner og beskeder; selvtilid.</p>	<p>Vejledning Aktivering Kontrakt/handlingsplan Økonomiske sanktioner</p>
	<p>5. <i>Fysisk og psykisk helbred.</i> Herunder funktionsdygtighed i lyset af FIs traumer o. lign.</p>	<p>Vejledning Henvisning til behandlingstilbud</p>
	<p>6. <i>Motivation og jobsøgning.</i> Ønske om at være selvforsørgende; drive og gå på mod; motiveret for at få et arbejde; villig til at tilpasse arbejdsønsker til mulighederne. Søger efter viden om ledige job; søger arbejde.</p>	<p>Vejledning Kontrakt/handlingsplan Økonomiske sanktioner Jobsøgekursus, hjælp til jobsøgning</p>
Faktorer knyttet til situationen	<p>7. <i>Ledige job af relevans for FIs kvalifikationer.</i> Om der er sådanne job i området afhænger af konjunkturerne, dvs. udvikling i ledighed og beskæftigelse, samt af strukturelle forhold som bl.a. kvalifikationskrav, antal ufaglærte jobs, antal jobåbninger og konkurrencen mellem FI og andre om de samme jobs.</p>	<p>Opsøgning af job og praktikpladser Løntilskud (Erhvervs- og uddannelsespolitik, beskæftigelsespolitik)</p>
	<p>8. <i>Holdninger til FI i området blandt borgere og virksomheder.</i> Er holdningen til FI positiv/præget af diskrimination? Arbejdsgivernes og de faglige organisationers holdninger til, at virksomheder påtager sig et socialt ansvar ved at beskæftige FI. Mangfoldighedsledelse på arbejdspladserne.</p>	<p>Kampagner, gode eksempler Vejledning af virksomheder</p>
	<p>9. <i>Transportafstand til relevante arbejdspladser</i> Ligger der relevante arbejdspladser i rimelig transportafstand fra FIs bopæl.</p>	<p>(Erhvervs- og boligpolitik) Boligplacering af FI</p>
	<p>10. <i>FIs netværk</i> Formelle og uformelle netværk mellem FI og virksomheder hhv. personer/institutioner, der har kontakt til virksomheder. Netværk af denne art forøger chancen for, at FI får kendskab til relevante ledige jobs, at arbejdsgivere bliver opmærksom på en FI og dennes kvalifikationer, og at allerede beskæftigede formelt eller uformelt anbefaler en FI til et job. I og med, at en FI har kontakt med kommunen, afhænger FIs netværk af kommunens netværk.</p>	<p>Virksomhedspraktik Partnerskabsaftaler Virksomhedsnetværk Dialoggrupper o. lign. Aktivering, kursus, vejledning Samarb. m. arbejdsmarkedsaktører i lokalområdet</p>

De faktorer, der er anført under pkt. 1-10 i skema 2, påvirkes selvsagt af en lang række andre forhold end af kommunernes indsats. Pkt. 1-6 påvirkes fx af integrationslovspersonernes nationalitet, køn, alder, antal børn, og om man er familiesammenført eller flygtning. Sådanne forhold er ikke anført som primære faktorer i skema 2, fordi antagelsen her er, at deres betydning for beskæftigelseschancerne går via de anførte primære faktorer, som netop af denne grund benævnes ”primære”. Fx antages det, at det ikke er ”køn” som sådan, der påvirker beskæftigelseschancerne, men fx den motivation og de personlige kvalifikationer, som hænger sammen med personens køn.

Tilsvarende påvirkes de faktorer, der er anført under pkt. 7-10 i skema 2, af en lang række økonomiske og samfundsmæssige forhold, men det antages, at de centrale faktorer i personens situation, som *direkte* påvirker beskæftigelseschancerne (og som derfor benævnes primære), er dem, der er angivet i skema 2 under pkt. 7-10.

Alle de i skema 2 anførte primære faktorer er i et eller andet omfang *nødvendige betingelser* for, at en flygtning/ indvandrer får arbejde. For at få arbejde må personen have visse almene (pkt. 1-2), faglige (pkt. 3) og personlige kvalifikationer (pkt. 4), ligesom den pågældende helbredsmæssigt må kunne klare et job (pkt. 5) og være motiveret for at arbejde (pkt. 6). Men det er også nødvendigt, at der faktisk findes et ledigt job (pkt. 7), at arbejdsgiveren holdningsmæssigt ikke er imod ansættelse af flygtninge og indvandrere (pkt. 8), at jobbet ligger i rimelig transportafstand fra personens bopæl (pkt. 9), samt at der på en eller anden måde etableres en kontakt mellem den pågældende og arbejdsgiveren med det ledige job (pkt. 10).

Når en flygtning/ indvandrer får bopæl i en kommune befinder den pågældende sig på et vist niveau med hensyn til de primære faktorer, herunder fx dansk kundskaber, faglige kvalifikationer og netværk. Denne undersøgelse drejer sig om, hvordan kommunen får bragt den pågældende i arbejde, dvs. får påvirket alle eller en del af de primære faktorer i et sådan grund, at den pågældende opnår beskæftigelse. Det er således veje til målopnåelse, som er i fokus i undersøgelsen²⁰.

2.3. Metode

Som nævnt ovenfor er den foreliggende undersøgelse hypotesesøgende. Det betyder, at man ikke på forhånd har opstillet en række hypoteser om, hvilke træk ved en kommunes integrationsindsats, som især skulle kunne føre til gode resultater, og så efterfølgende har undersøgt holdbarheden af disse antagelser.

Metoden har snarere været den omvendte. Ud fra en statistisk benchmarkanalyse er udpeget en række formodet gode og mindre gode kommuner. Gennem dataindsamling om de enkelte kommuner har man så søgt at danne sig et indtryk af, hvad der kunne være forklaringen på kommunernes relative placering. For at gøre analysen håndterbar har man sammenlignet kommunernes parvist. De to små kommuner sammenlignes i kapitel 3, de to mellemstore i kapitel 4 og de to store i kapitel 5.

Fremgangsmåden i hvert kapitel er, at man først sammenligner kommunerne med hensyn til nogle af de rammebetingelser, der indgår i den statistiske benchmarkanalyse. Herved får man et indtryk af

²⁰ Man kunne også sige, at fokus ligger på effektivitet i indsatsen, hvor effektivitet her er udtryk for, i hvilken grad kommunens indsats har en effekt med hensyn til at bringe flygtninge og indvandrere i arbejde. Emnet for undersøgelsen er derimod ikke kommunernes produktivitet, dvs. opnåede resultater pr. enhed af medgåede ressourcer.

karaktern af den integrationsopgave, kommunerne stod overfor i 1999-2001, og hvad det konkret er, benchmarkanalysen har taget hensyn til. Herefter gennemgås nogle foreliggende statistiske oplysninger om rammebetingelser i kommunen (fx beskæftigelsesvækst, ledighedens sæsonvariation og erhvervsstruktur), der ikke indgår i benchmarkanalysen, med henblik på at drøfte, om andre forhold end kommunens integrationsindsats eventuelt kunne medvirke til at forklare deres gode/ mindre gode benchmarkscore.

Endelig gennemgås i hvert kapitel kommunernes integrationsindsats. Der er lagt vægt at give en redegørelse for den overordnede organisation af indsatsen samt de holdninger og opfattelser, der lå til grund for indsatsen. Fokus er på den kommunale organisation og dens håndtering af integrationslovspersoner, herunder aktivering. Det har ikke været muligt at indsamle oplysninger om den konkrete sagsbehandling vedr. integrationslovspersoner fra sagsbehandlere eller integrationslovspersoner. Indenfor de ressourcemæssige rammer for undersøgelsen har det heller ikke kunnet lade sig gøre at gå ind på sprogcentrenes betydning. Det er en svaghed, bl.a. fordi det ofte er lærere på sprogcentre (og ikke fx sagsbehandlere), der har den tætteste kontakt med integrationslovspersonerne i det daglige.

Der er primært gennemført interview med ledende personale på integrationsområdet i kommunerne, mens det inden for undersøgelsens rammer kun i begrænset omfang har været muligt at interviewe sagsbehandlere. Sagsbehandlernes rolle og betydningen af deres professionelle holdninger er dog berørt i alle kommuner. I hvert af de efterfølgende kapitler er anført, hvem der er interviewet i kommunen. Det skal tilføjes, at der ved beskrivelsen af integrationsindsatsen i kommunerne også har været inddraget en del dokumentarisk materiale i form af fx statistikker, beretninger, resultatkontrakter, notater og rapporter.

Som udgangspunkt for interviewene var udarbejdet en spørgeramme, som omfattede en række brede temaer, herunder integrationslovspersonerne, arbejdsmarkedet i kommunen, integrationspolitikken i kommunen, organiseringen af indsatsen i dag og i 1999-2001, ændringer på området, den beskæftigelsesrettede indsats, om integrationslovspersonerne fra 1999-2001 fik arbejde, og hvad der var grunden til, at de enten fik eller ikke fik beskæftigelse. For hvert tema var listet en række underpunkter, som kunne tages op i interviewet, hvis det skønnedes relevant. Ledetråden for dataindsamlingen var den referenceramme, der blev skitseret i det foregående afsnit.

Interviewene – navnlig de første – blev gennemført på en meget ”åben” måde for at få et indtryk af, hvilke forhold interviewpersonerne selv fandt væsentlige til en belysning af integrationsindsatsens indhold, principper, udfordringer og betydning. Styrken ved dette er, at man får bedre mulighed for at få indsamlet netop de oplysninger, der er relevante for den pågældende kommune, og dermed opnå en helhedsforståelse af indsatsen her. Svagheden er, at det ikke er præcist de samme typer oplysninger, der foreligger eller er beskrevet for alle kommunerne.

Til en vis grad gælder, at fremstillingen i de følgende kapitler præsenterer integrationsindsatsen *set med de interviewede medarbejders øjne*²¹. Styrken ved dette er, at oplysningerne kommer fra personer, der er tæt på de forhold, der ønskes belyst, og som har betydeligt kendskab til området. På den anden side indebærer navnlig den omstændighed, at de interviewede kommunale medarbejdere benyttes som informanter om et system, de selv er en del af, en risiko for skævheder i fremstillingen.

²¹ Hvert kapitel har været forelagt de interviewede til kommentering. Ansvar for konklusioner samt for eventuelle fejl og misforståelser ligger selvsagt alene hos forfatteren til nærværende arbejdsrapport.

For det første ligger der selvfølgelig en begrænsning i det forhold, at der kun er taget få interview (23 i alt). Dette betyder mest i store kommuner, hvor antallet af interviewpersoner set i forhold til integrationsområdet størrelse og kompleksitet er mindst. Begrænsningen betyder også mest i kommuner, hvor der er uenighed, holdningsforskelle, usikkerhed, lav kommunikation eller forskellige opfattelser af integrationsindsatsens præmisser, mål, midler eller effekter. Præsentationen af kommunernes integrationsindsats i dette arbejdspapir fremtræder med al sandsynlighed mere entydig og sammenhængende end en tilsvarende fremstilling på grundlag af en mere omfattende og detaljeret dataindsamling.

For det andet er interviewpersonerne begrænset af den viden og det udsyn, som de har i kraft af deres opgaver i et arbejdsdelt system. Dette indebærer dels kognitive begrænsninger, dvs. at den enkelte kun har viden om visse udvalgte forhold og undertiden kun viden på anden hånd. Dels kan der være den begrænsning, at ethvert system kan have en tendens til især at fremhæve de positive aspekter af systemets indretning og indsats. Konkret kunne man fx forestille sig, at navnlig de ledere, der er interviewet, eventuelt ville være tilbøjelige til (ikke nødvendigvis bevidst) at overvurdere effekten af kommunens integrationsindsats eller fremstille denne i et særlig positivt lys og udelade, hvad der kunne opfattes som mindre heldige sider. Denne fejlkilde mindskes imidlertid, eller opstår dog måske "med omvendt fortegn", når der som i denne undersøgelse spørges til forhold, der ligger noget tilbage i tiden (1999-2001). Man vil, alt andet lige, være mere tilbøjelig til at udtale, at noget engang ikke fungerede så godt, hvis man ikke selv havde ansvaret for det dengang, eller hvis de pågældende forhold senere er ændret.

For det tredje drejer undersøgelsen sig om forhold, der i gennemsnit ligger næsten fire år tilbage i tiden. I nogle tilfælde var en eller flere af de personer, som stod for eller gennemførte indsatsen overfor integrationslovspersoner i 1999-2001, ikke længere ansat i kommunen og kunne derfor ikke umiddelbart interviewes. I de tilfælde, hvor interviewpersonerne havde været beskæftiget med integrationsområdet i en større eller mindre del af perioden 1999-2001, kunne der være naturlige hukommelsesproblemer, som bevirkede, at det var vanskeligt at danne sig et klart billede af forholdene på daværende tidspunkt.

Som nævnt ovenfor er den følgende fremstilling af kommunernes integrationsindsats til en vis grad udtryk for interviewpersonernes synsvinkler og opfattelser, men den, der i sidste instans taler, er selvfølgelig arbejdspapirets forfatter, der har foretaget interviewene, udvalgt og struktureret det indsamlede materiale samt foretaget analyser og draget konklusioner. Dette er sket med udgangspunkt i ét hovedspørgsmål, der er gennemgående for de følgende 3 kapitler, hvor henholdsvis de to små, de to mellemstore og de to store udvalgte kommuner sammenlignes:

Hvorfor har den ene kommune en bedre benchmarkscore end den anden?

Spørgsmålet virker enkelt, men rummer en meget betydelig kompleksitet, der bl.a. skyldes, at problemstillingen drejer sig om årsagsforklaringer på det sociale område og om vurderinger af effekter af givne indsatser. I udgangspunktet har man at gøre med tre kategorier af variable: rammebetingelser (R), kommunens indsats (I) og integrationslovspersoners beskæftigelseschancer (B). Undersøgelsens model er, at både R og I påvirker B, og man vil bl.a. gennem den kvalitative analyse gerne vide noget om, hvordan I påvirker B. Men I påvirkes med al sandsynlighed også selv af både R og B, ligesom Is påvirkning af B kan være betinget af R, og Rs påvirkning af B kan være betinget af I. Desuden kan R, I og B ændre sig over tid, ligesom sammenhængene mellem

variablene kan ændre sig og være forskellige i forskellige kommunetyper. Lægges hertil, at R og I hver især rummer et stort antal variable, der kan hænge sammen indbyrdes, mangedobles kompleksiteten.

Det siger sig selv, at det kun er en yderst begrænset del af den antydede kompleksitet, som kan belyses i en mindre kvalitativ undersøgelse som den foreliggende, hvilket fører til en påpegning af følgende principielle metodeproblemer.

Hvis man på baggrund af kvalitative oplysninger fra to kommuner, der sammenlignes, konkluderer, at det er kommunernes integrationsindsats, der helt eller delvist er årsagen til, at kommunernes benchmarkindikatorer er forskellige, kan man med rette indvende: Hvordan kan man være sikker på det? Man kan jo ikke direkte gennem kvalitative iagttagelser konstatere, at indsatsen fremmer integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer mere i den ene kommune end i den anden, og man kan heller ikke med kun to cases (kommuner) være sikker på, at det netop er de aspekter ved indsatsen, der udpeges som virkningsfulde eller det modsatte, der gør forskellen. Det kunne jo tænkes, at det var andre aspekter af indsatsen end dem, iagttageren i første omgang var opmærksom på, som ved nærmere undersøgelse viste sig at være udslagsgivende. Det kunne også tænkes, at det slet ikke var indsatsen, der havde betydning, men nogle yderligere rammebetingelser, som ikke indgik i benchmarkanalysen, og som var blevet overset i den kvalitative undersøgelse, fordi iagttageren her havde søgt efter forklaringen det forkerte sted, dvs. i indsatsen.

Hvis man på baggrund af kvalitative oplysninger fra to kommuner, der sammenlignes, modsat konkluderer, at det er *ikke* indsatsen, der årsagen til, at kommunernes benchmarkindikatorer er forskellige, kan man med lige så stor ret indvende: Kan man være sikker på det? Det kunne jo tænkes, at indsamling af yderligere mere dækkende og detaljerede oplysninger om indsatsen i de to kommuner ville føre til anden vurdering. Med andre ord kunne den nævnte konklusion hidrøre fra mangel på data om de relevante aspekter af indsatsen. Principielt kan man aldrig med sikkerhed gå ud fra, at man har indsamlet alle tænkelige relevante data og slet ikke i en mindre kvalitativ undersøgelse som den foreliggende, der endda drejer sig om forhold, der ligger flere år tilbage i tiden.

Derfor vil en konklusion gående ud på, at det ikke er indsatsen, der forklarer en forskel mellem to kommuners benchmarkindikatorer, altid være sårbar overfor indvendinger denne art på tilsvarende måde som en modsat konklusion gående ud på, at det er indsatsen, som helt eller delvis forklarer forskellen, jf. ovenfor²².

Hertil kommer, at det kan være forskellige aspekter af indsatsen, der er årsag til henholdsvis gode resultater i den ene kommune og dårlige resultater i den anden. Der kan også være tale om, at den gode kommunes placering i kommunernes rangorden faktisk skyldes visse aspekter af indsatsen, men at den dårlige kommunes placering ikke har noget med indsatsen at gøre, men hidrører fra, at visse relevante rammebetingelser ikke har kunnet medtages i benchmarkanalysen, og vice versa. En tredje situation er det tilfælde, hvor en kommunes placering i rangordenen hidrører fra et stort antal hver for sig ubetydelige aspekter af indsatsen, som derfor er vanskelige at få øje på selv i en indgående kvalitativ undersøgelse. For det fjerde kan der eventuelt være tale om, at bestemte aspekter af indsatsen har forskellige effekter i forskellige kommuner. Der kunne peges på flere

²² Dette forhold er bl.a. baggrunden for, at man i hvert kapitel også drøfter, om rammebetingelser, der ikke indgår i benchmarkanalysen, kunne tænkes helt eller delvist at forklare forskellene mellem kommunernes benchmarkindikatorer (jf. bl.a. bilag 2).

lignende typer af situationer, hvor det principielt er vanskeligt og særdeles arbejdskrævende at vurdere, hvorfor én kommune har en bedre benchmark-placering end en anden.

I princippet lægger benchmarkanalysen op til at forklare en given kommunes benchmark-placering ved at sammenligne integrationsindsatsen i denne kommune med indsatsen i en tænkt teoretisk gennemsnitskommune. En sådan fremgangsmåde kan af gode grunde ikke anvendes.

De anførte metodemæssige omstændigheder gør det relevant igen afslutningsvis at understrege, at den foreliggende undersøgelse er eksplorativ og hypotesesøgende. Der er tale om en pilotundersøgelse, hvis resultater er hypoteser - ikke indiskutable kendsgerninger.

Kapitel 3

Skagen og Karlebo

3.1. Indledning.

Som nævnt i kapitel 2 blev Skagen og Karlebo udvalgt som henholdsvis en god (Skagen) og en mindre god (Karlebo) kommune på basis af de udregnede benchmarkindikatorer. De to kommuner blev desuden medtaget for at få repræsenteret mindre kommuner i undersøgelsen. Skagen Kommune havde i 2003 omkring 12.000 indbyggere, mens Karlebo havde 20.000. I Karlebo var folketallet pr. 1.1.1999 næsten det samme, mens det var lidt større i Skagen, som således har oplevet en svag nedgang i folketallet i perioden 1999-2003.

Benchmarkindikatoren viser, at integrationslovspersoner i Skagen i gennemsnit kommer i beskæftigelse en måned hurtigere, end man skulle vente ud fra rammebetingelserne i kommunen, mens integrationslovspersonerne i Karlebo i gennemsnit kommer i beskæftigelse 2,7 måneder senere, end man ville forudsige ud fra AKFs benchmarkmodel²³. Formålet med dette kapitel er at forsøge at forklare dette. Var Skagen Kommune i 1999-2001 bedre til at få integrationslovspersoner i arbejde end Karlebo, og hvorfor i givet fald?

Et særegent resultat af benchmarkanalysen er, at integrationslovspersoner faktisk kommer hurtigere i arbejde i Karlebo end i Skagen. I Skagen går der 15,9 måneder i gennemsnit, mens gennemsnittet i Karlebo er mere end én måned mindre (14,7 måneder)²⁴. Også andre indikatorer tyder på, at integrationslovspersoner har bedre beskæftigelseschancer i Karlebo end i Skagen. Af de integrationslovspersoner, som kom til Skagen i 1999-2001, havde 9,3 pct. beskæftigelse pr. 1.1.2002, mens det tilsvarende tal for Karlebo er 34,7 pct.²⁵. Disse tal viser således, at en integrationslovsperson i Karlebo har betydeligt større chance for at være i beskæftigelse efter en vis tid end en integrationslovsperson i Skagen. Det er kun, når man tager hensyn til andre forhold, som også påvirker integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer, at man kommer frem til, at det "alt andet lige" går integrationslovspersoner bedre i Skagen end i Karlebo.

De nævnte resultater fører frem til følgende to antagelser.

En eller flere af de uafhængige variable (rammebetingelser), som indgår i den statistiske benchmarkanalyse, må fortolkes som handicap for Skagen set i forhold til Karlebo. Det ser vi på i afsnit 3.2 nedenfor.

På den anden side må der også være noget, som gør, at integrationslovspersoner *ved givne rammebetingelser*, som de er operationaliseret i benchmarkanalysen, åbenbart har bedre beskæftigelseschancer i Skagen end i Karlebo. Dette er emnet for afsnit 3.3 og de efterfølgende afsnit.

²³ Jf. tabel B1.11 i bilag 1.

²⁴ Som nævnt i kap. 2 kan der af tekniske grunde højst gå 18 måneder.

²⁵ Jf. tabel B1.11 i bilag 1.

3.2. Benchmarkanalysens rammebetingelser.

Rammebetingelserne kan opdeles i to kategorier dels vedr. integrationslovspersonerne dels vedr. arbejdsmarkedssituationen mv. i de to kommuner. For så vidt angår integrationslovspersonerne indgår i benchmarkanalysen bl.a. opholdsgrundlag (flygtning/ familiesammenført), nationalitet og ankomst-årstal, jf. det følgende.

Generelt har flygtninge og familiesammenførte til flygtninge ringere beskæftigelseschancer end andre familiesammenførte. 90 pct. af integrationslovspersonerne i Skagen er flygtninge (navnlig mændene) eller familiesammenførte til flygtninge (navnlig kvinderne)²⁶. I Karlebo var der pr. 1.1.1999 i forvejen en del indvandrere og efterkommere fra 3. lande²⁷, hvilket må være baggrunden for, at næsten 90 pct. af integrationslovspersonerne i Karlebo tilhører gruppen ”andre familiesammenførte”²⁸.

Nævnte forskel mellem Skagen og Karlebo er også forklaringen på de meget store forskelle mellem de to kommuner med hensyn til integrationslovspersonernes nationale baggrund. 72,1 pct. af integrationslovspersonerne i Skagen kommer fra Irak, 10,3 pct. fra Sudan, 5,9 pct. fra Thailand og resten fra andre lande. I Karlebo kommer 49,4 pct. fra Tyrkiet. De største enkeltkategorier herudover udgøres af personer fra Libanon (7,6 pct.), Rusland (5,1 pct.), Pakistan (3,8), Thailand (3,8) og Irak (6,3 pct.)²⁹.

Af benchmarkanalysen fremgår, at Irakere hører til de nationaliteter, som har temmelig ringe beskæftigelseschancer, og analysen tyder videre på, at irakere gennemgående (alt andet lige) har ringere beskæftigelseschancer end tyrkere³⁰. Integrationslovspersonernes nationale baggrund gør således yderligere integrationsopgaven sværere for Skagen end for Karlebo.

Benchmarkanalysen viser, at integrationslovspersoner, der ankom til en kommune navnlig i 1999 men også i 2000, har bedre beskæftigelseschancer end personer, der ankom i 2001³¹. Dette skulle give Skagen en lille fordel frem for Karlebo, idet 60 pct. af integrationslovspersonerne i Skagen i 1999-2001 ankom i 1999, mod en tilsvarende andel på 38 pct. i Karlebo³².

Med hensyn til arbejdsmarkedssituationen mv. indgår i benchmarkanalysen bl.a. ledigheden i kommunerne og antallet af indvandrere og efterkommere fra 3. lande i forhold til befolkningstallet.

Ledigheden er i alle årene 1999-2001 klart større i Skagen end i Karlebo. Fx var ledighedsprocenten i 1999 8,9 pct. i Skagen og 4,1 pct. i Karlebo³³. Dette giver således Skagen kommune et klart

²⁶ Jf. AKF 2004, hvoraf det også fremgår, at benchmarkanalysen omfatter 68 integrationslovspersoner i Skagen og 79 personer i Karlebo i 1999-2001.

²⁷ Jf. tabel B1.1 i bilag 1.

²⁸ Jf. AKF 2004.

²⁹ Jf. AKF 2004.

³⁰ Parameterestimaterne tyder klart på dette, selv om det ikke fremgår af analysen, om forskellene mellem irakere og tyrkere er signifikante (jf. Husted og Heinesen 2004).

³¹ Dette skyldes ikke, at dem, der ankom i 1999, har haft længere tid til at opnå beskæftigelse i perioden 1999-2001, end dem der ankom i 1999. Når der tales om beskæftigelseschancer i arbejdspapiret, menes beskæftigelseschancer pr. tidsenhed (fx chancen for at få arbejde i løbet af en uge eller en måned).

³² Ifølge tabel B1.4 ankom 80 pct. af integrationslovspersonerne i Skagen i 1999, mod kun 40 pct. i Karlebo. Når disse tal er lidt anderledes end i AKF 2004, skyldes det formentlig især, at tallene i AKF 2004 kun vedrører aldersgruppen på 18 år og derover.

³³ Jf. tabel B1.14 i bilag 1.

handicap i forhold til Karlebo. Det er selvsagt sværere at få beskæftigelse i et område, hvor ledigheden er høj, end i et område, hvor den er lav.

Benchmarkanalysen viser, at integrationslovspersoner, alt andet lige, har bedre beskæftigelseschancer i kommuner, hvor der i forvejen er relativt mange indvandrere og efterkommere fra 3. lande. Dette kan evt. fortolkes som udtryk for, at "isen i højere grad er brudt" i disse kommuner, eller at man i disse kommuner har erfaring med udlændige fx i de kommunale forvaltninger. Også på dette punkt har Karlebo et "forspring" frem for Skagen. Pr. 1.1.1999 udgjorde indvandrere og efterkommere fra 3. lande 15,6 pct. af den 16-66 årige befolkning i Karlebo – mod kun 2,3 pct. i Skagen Kommune³⁴.

Endelig viser benchmarkanalysen, at integrationslovspersoner, alt andet lige, har bedre beskæftigelseschancer, jo større andel integrationslovspersonerne udgør af befolkningen i kommunerne. På dette punkt er Skagen imidlertid ikke "handicappet". Det samlede antal boligplacerede flygtninge og familiesammenførte i 1999-2001 pr. 10.000 indbyggere 1.1.1999 er 82 i Skagen og 70 i Karlebo³⁵.

Sammenfattende og forenklet udtrykt tyder ovennævnte på, at *Skagen i årene 1999-2001 stod overfor en langt sværere integrationsopgave end Karlebo*³⁶. Det skyldes dels integrationslovspersonernes baggrund - irakiske flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i Skagen, familiesammenførte til herboende "gamle" udlændige i Karlebo. Dels skyldes det den generelle beskæftigelsessituation i områderne med høj ledighed i Skagen og meget lavere ledighed i Karlebo.

Disse forskelle mellem de to kommuner må være en væsentlig del af forklaringen på, at beskæftigelseschancerne for integrationslovspersoner i gennemsnit var bedre i 1999-2001 i Karlebo end i Skagen.

3.3. Rammebetingelser der ikke indgår i benchmarkanalysen

Alligevel viser benchmarkanalysen som nævnt, at hvis der tages hensyn til de nævnte forskelle, har integrationslovspersoner i Skagen lidt større beskæftigelseschancer end integrationslovspersoner i Karlebo.

Dette kan dels have noget at gøre med, at visse rammebetingelser, som eventuelt "favoriserer" Skagen i udgangspunktet, ikke indgår i benchmarkanalysen (jf. nedenfor i dette afsnit), dels kan forklaringen være, at Skagen Kommune på nogle punkter tilrettelagde integrationsindsatsen på en bedre måde end Karlebo (jf. de efterfølgende afsnit).

I en benchmarkanalyse er det umuligt at inddrage alle relevante rammebetingelser, dels fordi foreliggende registre, som en benchmarkanalyse må bygge på, simpelthen ikke indeholder samtlige nødvendige data, dels fordi den forskningsbaserede viden om hvilke rammebetingelser, som

³⁴ Jf. tabel B1.1 i bilag 1.

³⁵ Jf. tabel B1.4 i bilag 1.

³⁶ Dette udsagn skal alene forstås i en meget afgrænset betydning, nemlig at de nævnte forhold trækker i retning af, at det må have været sværere at bringe integrationslovspersoner i arbejde i Skagen end i Karlebo. Udsagnet vedrører selvsagt ikke de generelle integrationspolitiske opgaver i de to kommuner.

påvirker integrationslovspersoners beskæftigelseschancer, ikke er fuldstændig og næppe nogensinde kan blive det bl.a. på grund af samfundets dynamiske karakter.

Et af de mest gennemgående resultater fra arbejdsmarkedsforskningen er, at personers faglige og personlige kvalifikationer har stor betydning for deres beskæftigelseschancer i en økonomi som den danske. I benchmarkanalysen findes ingen direkte oplysninger om integrationslovspersonernes kvalifikationer, om end navnlig deres nationalitet, køn og alder eventuelt kan opfattes som indikatorer herpå.

En udtryk for integrationslovspersonernes kvalifikationer kunne være deres indplacering i spor på sprogcentrene. Spor 1 tilrettelægges navnlig for kursister, som ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål, dvs. analfabeter, eller som ikke kender det latinske alfabet. Målgruppen for spor 2 er personer, som normalt har en kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet, og som må forventes at have en forholdsvis langsom indlæring af dansk. Spor 3 tilrettelægges for kursister, som normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis hurtig indlæring af dansk (jf. Undervisningsministeriet 1999). Sporplaceringen er således en indikator for integrationslovspersonernes uddannelsesmæssige kvalifikationer i udgangspunktet.

I denne henseende ser det ikke ud til, at integrationslovs-kursisterne i Skagen er klart bedre kvalificerede end kursisterne i Karlebo³⁷. Omkring en tredjedel af kursisterne i Skagen er placeret på spor 3, hvilket er lidt mere end i Karlebo. I Skagen berettede de interviewede personer om, at der blandt de irakere, der kom i 1999, var en del højtuddannede (fx læger, advokater og en økonom), af hvilke nogle (bl.a. lægerne) fik arbejde. Men der er også lidt flere på spor 1 i Skagen (19 pct.) end i Karlebo (11 pct.). Med andre ord spreder kursisterne i Skagen sig i højere grad på alle tre spor end i Karlebo, hvor 61 pct. var placeret på spor 2 mod en tilsvarende andel på 47 pct. i Skagen. Det forekommer derfor ikke særlig sandsynligt, at integrationslovspersonernes kvalifikationer som udtrykt ved deres placering på spor kan være en væsentlig forklaring på, at Skagen kommer ud med en bedre benchmarkindikator end Karlebo i AKFs analyse.

Et andet aspekt er antallet af jobåbninger. Jo flere ledige job med kvalifikationskrav, som matcher integrationslovspersonernes kvalifikationer, des større vil deres beskæftigelseschancer alt andet lige være.

Dette aspekt kan fx søges operationaliseret ved væksten i beskæftigelsen, som var klart større i Karlebo end i Skagen i 1999-2001³⁸. Forskellen i beskæftigelsesvækst kan derfor ikke forklare, at Skagen kommer bedre ud af benchmarkanalysen end Karlebo.

En anden indikator på antallet af jobåbninger kunne være ledighedens sæsonbevægelser, som er langt mere udprægede i Skagen end i Karlebo³⁹. Dette hænger sammen med erhvervsstrukturen i Skagen, der er præget af fiskeindustri og turisme. Højsæsonen findes i månederne fra maj/juni til august/ september. I fiskeindustrien er der ifølge interviewoplysningerne en ”gællesæson”, der varer fra maj til sidst i juli måned. Fiskeindustrien efterspørger i denne periode arbejdskraft til job, som hverken kræver uddannelsesmæssige eller nogen særlige sproglige kvalifikationer og færdigheder. Eftersom kriteriet i benchmarkanalysen blot er, at man opnår beskæftigelse i mindst 2

³⁷ Jf. tabel B1.13 i bilag 1.

³⁸ Jf. tabel B1.16 i bilag 1.

³⁹ Jf. tabel B1.15 i bilag 1.

sammenhængende måneder, kan det meget vel tænkes, at den gode benchmarkindikator for Skagen (set i forhold til Karlebo) i hvert fald delvis beror på den særlige erhvervsstruktur i Skagen. Andelen af job på et lavt kvalifikationsniveau er desuden større i Skagen end i Karlebo Kommune⁴⁰.

Andre mulige rammebetingelser, som ikke indgår i benchmarkanalysen, kunne i princippet også tænkes at have betydning. En af disse rammebetingelser, som en kommune dog eventuelt kan påvirke, er integrationslovspersonernes sociale netværk. Jo bedre og tættere netværk til herboende, des større må beskæftigelseschancerne formodes at være. Hvis denne faktor har betydning, taler sandsynligheden dog for, at integrationslovspersonernes netværk er mest udbygget i Karlebo, hvor integrationslovspersonerne primært omfatter familiesammenførte til personer, som har boet relativt lang tid i Danmark, mens integrationslovspersonerne i Skagen som nævnt næsten udelukkende er flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Relativt mange af de flygtninge og familiesammenførte, der kom til Skagen i 1999-2001, synes efter den 3-årige periode at være flyttet ud af kommunen, ifølge interviewoplysningerne, hvilket eventuelt også tyder på et svagt lokalt socialt netværk. Integrationslovspersonernes sociale netværk kan derfor næppe bidrage til at forklare, at Skagen har en bedre benchmarkindikator end Karlebo.

Konkluderende kan man på basis af ovenstående formulere den hypotese, at den forskellige erhvervsstruktur i Skagen og Karlebo med et relativt stort antal midlertidige lavt kvalificerede job i Skagen bidrager til at forklare, at Skagen har en bedre benchmarkindikator end Karlebo.

3.4. Den kommunale integrationsindsats i Skagen⁴¹.

Integrationsindsatsen i Skagen finder sted i regi af Virksomheden Skagen, der fysisk er beliggende i bygninger i udkanten af byen. Virksomheden Skagen, der er en del af kommunen, ledes af en direktør og en bestyrelse, hvor bl.a. arbejdsmarkedets parter, arbejdsformidlingen og socialforvaltningen er repræsenteret. Socialforvaltningens repræsentant er formand for bestyrelsen. I bestyrelsen indgår også en repræsentant for brugerne (en aktiveret). Virksomheden Skagen blev etableret midt i 1990'erne. Initiativet udgik fra den tidligere socialdemokratiske borgmester, som sammen med lederen af socialforvaltningen udformede principperne for Virksomheden Skagen.

Virksomheden Skagen håndterer indsatsen for kontanthjælpsmodtagere og integrationslovspersoner. Der var sidst på året 2003 omkring 33 ansatte og omkring 150 kontanthjælpsmodtagere/ aktiverede. Ikke alle aktiverede befinder sig fysisk i Virksomheden Skagen. Desuden var der i kommunen ca. 30 integrationslovspersoner⁴².

Virksomheden Skagen består af en modtagelsessektion, hvor borgere kan henvende sig, et antal kontorer med forskellige typer medarbejdere samt Fabrikken, som producerer trævarer (kasser til fisk), og genbrugsbutikken.

I Fabrikken foregår en egentlig produktion med afsætning på markedsvilkår for øje. Produktionen gennemføres af et antal aktiverede personer under ledelse af en værkfører. Desuden er i Fabrikken

⁴⁰ Jf. tabel B1.17 i bilag 1.

⁴¹ Oplysningerne om indsatsen i Skagen Kommune bygger på interview med direktøren for Virksomheden Skagen og en integrationskonsulent i Virksomheden Skagen. Desuden er afsnittet baseret på dokumentarisk materiale, herunder statistikker stillet til rådighed af Virksomheden Skagen.

⁴² Disse personer befinder sig i den 3-årige introduktionsperiode. Hertil kommer 17 personer, som befinder sig i integrationslovens 4-6-årige periode.

ansat en projektleder, som på det formelle plan er overordnet værkføreren. I praksis arbejder de meget sideordnet. Projektlederen står for det klientrettede arbejde og har det økonomiske ansvar og kontakten til direktøren for Virksomheden Skagen. Genbrugsbutikken modtager brugsgenstande (møbler, boligudstyr, bøger, bestik osv.) fra borgere i Skagen. Butikken sælger effekterne videre. Her er også ansat en leder (en projektleder). Både Fabrikken og genbrugsbutikken bruges som (i reglen det første) aktiveringssted for personer, herunder integrationslovspersoner, der ikke er klar til at komme i praktik eller aktivering på en virksomhed i lokalsamfundet.

Alle, som anmoder om kontanthjælp, henvender sig ved skranken og bliver i første omgang henvist til en af de fire lønkonsulenter. Herudover er der ansat 2 jobkonsulenter, som har at gøre med kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, samt 3 revalideringskonsulenter. I formidlingsenheden, der er en del af Virksomheden Skagen, er ansat en jobkonsulent, der tager sig at kontanthjælpsmodtagere, der kun har ledighed som problem, en jobkonsulent for forsikrede ledige, der skal i kommunal jobtræning, samt en virksomhedskonsulent ansat af koordinationsudvalget.

Grundideen i Virksomheden Skagen er, at ledige skal i gang. Det er ikke sundt for folk at være ubeskæftigede, og mennesker vil og bør yde noget for at modtage noget. Det er i korte træk den grundholdning, man arbejder efter. Med et lidt forslidt udtryk kan man kalde denne grundfilosofi for en *aktivlinie*, som også indebærer, at der stilles krav til klienterne og iværksættes økonomiske sanktioner, hvis de uden gyldig grund forsømmer deres pligter. I aktivlinien indgår også den holdning, at man bør arbejde for, at klienterne ikke er ukonstruktivt selvcentrerede og passive, men udadvendte, aktive og selvhjulpne. Derfor bør man ikke ordne alt for klienterne.

Da integrationsloven trådte i kraft i 1999, oprettede man i Skagen Kommune en integrationsafdeling, som dengang bestod af en gruppeleder, en socialrådgiver, en administrativ medarbejder, en tolk og i en kort periode en såkaldt "hjemme-hos" person. Integrationsafdelingen var en del af Virksomheden Skagen, men den var fysisk set placeret lidt afsides i en tilstødende bygning. Også på andre måder var integrationsafdelingen dengang noget isoleret, hvilket bl.a. hang sammen med, at de tanker og metoder, som udgjorde - og fortsat udgør - grundlaget for Virksomheden Skagen, aldrig rigtig blev implementeret i integrationsafdelingen i perioden fra 1999 til 2002, hvor den daværende leder af integrationsafdelingen, som havde fungeret siden 1999, fratrådte. Der var tilsyneladende nogle uoverensstemmelser i organisationen, som blandt andet hang sammen med, at de formelt toneangivende personer i integrationsafdelingen var præget af, hvad man kan kalde en *omsorgslinie* i relation til flygtninge og familiesammenførte. Udgangspunktet i denne holdning er, at det er synd for flygtningene, og at der skal tages hensyn til dem. Man må prøve at forstå dem og ikke stille krav, der kunne skade eller stresser dem, og i hvert fald ikke presse dem. Det er fx ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at stille krav om aktivering eller jobsøgning, hvis dem kravene rettes mod af eller anden grund synes, at det er ubehageligt at blive aktiveret eller at skulle påtage sig kedeligt arbejde, de ikke synes har noget fremtidsperspektiv. I omsorgslinien indgår også, at man bør give flygtningene en hjælp, som i videst muligt omfang tager udgangspunkt i flygtningenes egne præmisser og ønsker.

I dag er integrationsarbejdet i Skagen klart præget af en aktivlinie og ikke af den omsorgslinie, som var fremherskende tidligere. Omsorgslinien i 1999-2001 var dog ikke fuldstændig entydig, fordi ikke alle de daværende medarbejdere i integrationsafdelingen var præget af den.

Men ifølge interviewoplysningerne var der i de første år efter integrationslovens ikrafttræden ikke rigtigt nogen flygtninge, der var i gang med noget, og der blev gennemgående ikke stillet krav til dem. Ifølge interviewoplysningerne var dette den væsentligste grund til, at så få kom i arbejde. Fra integrationsafdelingens side blev der i perioden 1999-2001 simpelthen ikke givet særlig høj prioritet til at få flygtningene i gang (aktiveret) eller i arbejde. Kravet om, at ydelsespersoner skulle aktiveres, blev kun delvist efterlevet i praksis på trods af, at man havde Fabrikken og senere genbrugsbutikken i Virksomheden Skagen, hvor den første aktivering kunne finde sted, og hvor aktivering ikke forudsætter dansk kundskaber i noget videre omfang. Den vigtigste grund til de valgte prioriteringer lå i de holdninger og opfattelser, som prægede afdelingens toneangivende medarbejdere.

At relativt få blev aktiveret, kan man også få et vist indtryk af ved at sætte antal helårspersoner under aktivering i henhold til integrationsloven i forhold til antallet af helårspersoner med introduktionsydelse. Dette forhold kan benævnes *aktiveringsgraden*. Alle ydelsespersoner skal efter loven ikke aktiveres hele tiden. Aktiveringsgraden kan derfor aldrig blive 100 pct. Men den kan i mangel af bedre give et fingerpeg om, i hvilken grad kommunen følger en aktivlinje. For Skagen kan aktiveringsgraden beregnes til 34 pct. for perioden 1999-2001⁴³.

Integrationslovspersonerne blev visiteret til danskundervisning på Sprogcenter Vendsyssel. Man skulle herfra have regelmæssige tilbagemeldinger om bl.a. fravær. I starten gik der dog gennemgående ret lang tid før man fik tilbagemeldingerne. Såfremt man udeblev uden gyldig grund, blev der trukket i ydelse. Trods den nævnte omsorgsline har dette også fra starten været håndteret temmelig konsekvent, hvilket hang sammen med den interne arbejdsdeling i den daværende integrationsafdeling.

Måske med undtagelse af sidstnævnte aspekt er der næppe noget i den ovennævnte beskrivelse af integrationsindsatsen i 1999-2001, som umiddelbart springer i øjnene som mulig forklaring på, at Skagen har en god benchmarkindikator i 1999-2001.

Muligvis kan det have betydning, at de medarbejderressourcer, der har været afsat til arbejdet med flygtninge/ familiesammenførte, har været temmelig rigelige lige siden 1999, hvis man sammenligner med de medarbejderressourcer der fx afsættes til arbejdet med kontanthjælpsmodtagere. Det skal selvsagt ses på baggrund af, at integrationslovssager gennemgående vil være mere komplicerede og tidkrævende end almindelige kontanthjælpssager.

De sagsbehandlere i Virksomheden Skagen, som arbejder med integrationslovspersoner, har ikke noget at gøre med ydelsessiden, idet denne del varetages af en lønkonsulent. Sidst i 2003 havde sagsbehandleren på integrationsområdet omkring 30 sager. I den tidligere integrationsafdeling var der 2 personer (lederen og socialrådgiveren), som tog sig af arbejdet med integrationslovspersonerne, hvilket skal ses i sammenhæng med, at kommunen i hele perioden 1999-2001 modtog 105 flygtninge og familiesammenførte, inkl. personer under 18 år⁴⁴. Ifølge interviewoplysningerne har man altid i Virksomheden Skagen oplevet, at der var afsat forholdsvis rigelige ressourcer til integrationsområdet, hvilket hænger sammen med de politiske prioriteringer i kommunen.

⁴³ Jf. tabel B1.9 i bilag 1.

⁴⁴ Jf. tabel B1.4 i bilag 1.

Dette kan have haft betydning på den måde, at der altid i kommunen har været tid til at rådgive, vejlede og på forskellig vis hjælpe integrationslovspersonerne. De ved, at de kommunale medarbejdere har tid til at tale med dem – måske ikke lige når de banker på døren, men så dagen efter eller et par dage efter. Dette sammen med de relativt få integrationslovspersoner fremmer en uformel og tillidspræget atmosfære. Samtidigt gøres det dog klart, at de kommunale medarbejdere er myndighedspersoner.

Et andet forhold, der navnlig på det mere overordnede plan kan have betydning, er, at arbejdsmarkedets parter er repræsenteret i bestyrelsen for Virksomheden Skagen. Herved er der en direkte forbindelse – en art netværk – mellem kommunen og arbejdsmarkedet. Denne konstruktion bidrager givetvis generelt til at bane vejen for kontanthjælpsmodtagere og integrationslovspersoner på arbejdsmarkedet, men om nævnte konstruktion konkret har haft betydning for integrationslovspersonerne i perioden 1999-2001 er dog nok tvivlsomt.

Ifølge AKF (2004) kom 10 integrationslovspersoner i arbejde i perioden 1999-2001 (kun mænd). Ifølge interviewoplysningerne var der tale om 11. Heraf fandt de 9 selv arbejdet på egen foranledning uden kommunens mellemkomst eller initiativ⁴⁵. To læger fik efter eget ønske hjælp fra Virksomheden Skagen til først at komme i praktik og dernæst blive ansat på et sygehus i Nordjylland. Af de nævnte 9 fik 4 arbejde i fiskeindustrien og 3 indenfor restauration (den ene udenfor kommunen) – altså i sæsonerhverv og for de flestes vedkommende kun i en kortere periode. De to sidste fik arbejde uden for kommunen og flyttede efterfølgende væk fra kommunen – også på eget initiativ. Det er karakteristisk, at de 11, der således fik arbejde, fordi de selv ønskede det og tog initiativ til det, fik det hurtigt. For 9 af dem gik der max 6 måneder fra ankomsten til kommunen.

En væsentlig medvirkende årsag til, at der ikke var flere, der fik arbejde, ligger ifølge interviewoplysningerne i holdningerne hos mange af integrationslovspersonerne. Som nævnt ovenfor kom hovedparten fra Irak. Ifølge interviewoplysningerne var det for så vidt angår de irakiske mænd indtrykket, at man i Irak ikke var vant til, at man selv skulle søge et job. Det var noget, man fik tildelt. Det var derfor ikke deres eget ansvar at skaffe sig et arbejde, det måtte andre gøre. Ifølge interviewoplysningerne virkede i hvert fald en del af de irakiske mænd nok så magelige, hvilket kan hænge sammen med den relativt høje sociale position, mange af dem tilsyneladende kom fra. En del af de irakiske kvinder havde været vant til at have tjenestefolk til både at passe deres børn og lave det beskidte arbejde. Derfor ville det være nedværdigende for dem at arbejde i fx fiskeindustrien.

Indtrykket er således, at en stor del af integrationslovspersonerne i starten af perioden 1999-2001 ønskede at "være i fred", og at man dengang også lod dem være i fred i den forstand, at der ikke blev stillet krav til dem. Det vurderes i Virksomheden Skagen, at en del flere kunne have fået arbejde, såfremt kommunen dengang havde håndteret indsatsen anderledes, dvs. som man gør i dag, jf. ovenfor.

⁴⁵ De enkelte sager har på SFIs anmodning været gennemgået.

3.5. Den kommunale integrationsindsats i Karlebo.⁴⁶

3.5.1. Den nuværende organisering

I Karlebo Kommune håndteres indsatsen efter integrationsloven i dag af ”Jobhuset”. Jobhuset blev oprettet i 1995. Før dette tidspunkt blev den aktive indsats gennemført i regi af Beskæftigelsessekretariatet, der var placeret på Rådhuset, og som var blevet etableret i 1980’erne.

Generelt har Karlebo Kommune - ligesom Skagen - lige siden arbejdsmarkedsreformerne i midten af 1990’erne været karakteriseret ved at prioritere en aktiv indsats højt, og der har gennemgående været afsat forholdsvis rigelige ressourcer til dette område. Dette gælder også, når det drejer sig om udlændinge, som siden 1970’erne har udgjort en relativt stor andel af befolkningen i Karlebo og som nævnt en meget større andel end i Skagen. Det skal ses i sammenhæng med socialt boligbyggeri i 1970’erne, som var baggrunden for, at en del af de københavnske indvandrere i forbindelse med udsanering mv. flyttede til Karlebo Kommune.

Ved oprettelsen var Jobhusets opgave helt overvejende at aktivere kontanthjælpsmodtagere og få dem i arbejde. Senere har man fået overdraget yderligere opgaver, således at Jobhuset pr. 1.4.2003 tager sig af alle sager i henhold til lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven med undtagelse af sygedagpenge og omkring 150 kontanthjælpsager, hvor der ikke er mulighed for aktivering. Disse sager er behandlingssager og henhører under Voksenteam på Rådhuset.

Jobhuset ledes af to områdeledere. Den ene *områdeleder* har omkring 19 medarbejdere, som er beskæftiget med kontanthjælp, revalidering, aktivering, fleks- og skånejob, integration af flygtninge/ indvandrere, jobformidling samt administration. Stillingsbetegnelserne omfatter bl.a. jobkonsulent, som udbetaler kontanthjælp og giver råd og vejledning – også om bl.a. bolignød og separation. Jobkonsulenten sørger også for aktivering i Jobhuset, Handelshuset eller andre kommunale institutioner. Af andre stillingstyper er der erhvervskonsulenter, som hjælper kontanthjælpsmodtagere med at få arbejde i private virksomheder, herunder også støttet arbejde, samt en virksomhedskonsulent som bl.a. servicerer virksomheder i relation til det rummelige arbejdsmarked. Der findes ikke en stillingskategori som ”sagsbehandler”, hvilket er et bevidst signal om, at hele Jobhusets mission er arbejdsmarkedsrettet.

I Jobhuset er der 9 jobkonsulenter, 2 erhvervskonsulenter og 2 fleksjobkonsulenter, som arbejder med fleksjob. Endvidere er der en virksomhedskonsulent, som er ansat af Det fælles Koordinationsudvalg. Den pågældende er ikke placeret i Jobhuset, men samarbejder med Jobhuset. Fire af jobkonsulenterne er beskæftiget med etniske minoriteter.

I selve Jobhuset eller med udgangspunkt heri er etableret en række aktiveringsprojekter, herunder træværksted, køkken/ rengøring, syværksted, cykelværksted, havehold, naturplejehold, genbrugsprojekt og produktionsprojekt. Disse aktiveringsprojekter ledes hver af en holdleder, af hvilke der for tiden er 7. Holdlederne ledes af *områdeleder* og har bl.a. ansvaret for de praktiske aktiviteter i aktiveringsprojekterne.

Begge områdeledere i Jobhuset refererer til en såkaldt udførerchef i kommunen, som igen refererer til direktøren for sundhed og det rummelige arbejdsmarked - under Socialudvalget.

⁴⁶ Oplysningerne om integrationsindsatsen i Karlebo bygger på a) interview med den ene af områdelederne i Jobhuset, dennes stedfortræder og tre sagsbehandlere i det tidligere Integrationsteam, b) dokumentarisk materiale udleveret til SFI fra Jobhuset.

Jobhuset er kontraktstyret efter en bestiller-udfører model. Resultatkontakten specificerer bl.a. de vigtigste ydelser, som Jobhuset skal levere, og de økonomiske ressourcer som Jobhuset til gengæld får stillet til rådighed. Som det fremgår skal Jobhuset både udføre diverse driftsopgaver samt aktivere, opkvalificere og få flest muligt i arbejde.

Nogle af principperne i den direkte beskæftigelsesindsats i Jobhuset kan kort beskrives på følgende måde. Når en person aktiveres i et af aktiveringsprojekterne, forsøger den pågældende holdleder at danne sig et indtryk af personen, og hvad den pågældende kan. Herunder tages stilling til, om den pågældende kan komme ud på en virksomhed i praktik. En praktikperiode kan fx vare 2-3 mdr., hvorefter der kan blive tale om støttet arbejde og evt. senere ordinær beskæftigelse. Dette forløb med tre trin er typisk. I den konkrete aktiveringsindsats og i beskæftigelsesindsatsen sondres ikke mellem integrationslovs personer og etniske minoriteter i øvrigt.

På årsbasis er der omkring 450 kontanthjælpsmodtagere (inkl. revalidender), som Jobhuset tager sig af og omkring 110 i fleksjob. Omkring halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere i kommunen er udlændinge med en anden etnisk baggrund end dansk. Dette var også nogenlunde situationen i perioden 1999-2001. En indsats overfor etniske minoriteter har derfor i mange år spillet en stor rolle i Karlebo Kommune, hvor man siden midten af 1990'erne har haft en række særlige projekter mv. målrettet udlændinge.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldet drastisk i kommunen fra ca. 1200 i 1994 til omkring 550 i dag. "Hvis en person kan og vil arbejde, kan vi altid finde et job til vedkommende", blev det udtalt af en af de interviewede. Jobhusets to erhvervskonsulenter har et meget stort netværk af virksomheder både i og udenfor kommunen (4-500 virksomheder i alt). Dette netværk er opbygget gennem mange år. Nogle virksomheder benyttes meget. En kendt virksomhed som Coloplast ligger fx i området. Når kontanthjælpsmodtagere og integrationslovs personer får arbejde, sker det ofte via bistand fra Jobhuset, der "baner vejen" gennem kontakt til virksomheden mv.

Frem til sidst i 2003 er ankommet 153 personer under integrationsloven – næsten udelukkende familiesammenførte. Heraf befandt de 113 sig i introduktionsperioden. 17 modtog sidst i 2003 introduktionsydelse. Karlebo er 0-kvote kommune, dvs. at der fra centralt hold ikke visiteres flygtninge til kommunen.

Når en familiesammenført får opholdstilladelse og bopæl i kommunen henvender den pågældende sig i Jobhuset, hvor der arrangeres en samtale med en jobkonsulent, som i samarbejde med den familiesammenførte udarbejder introduktionsprogrammet. Man forsøger også at få afklaret den pågældendes kvalifikationer. Jobkonsulenten visiterer til danskundervisning og undervisning i samfundsforståelse. Man benytter Nordsjællands Sprogskole, hvilket alle kommunerne i amtet gør (undtagen Farum). Sprogskolen har afdelinger i bl.a. Birkerød og Hillerød. Man bruger begge afdelinger afhængigt af hvor kursisten bor.

3.5.2. Den tidligere organisering og organisationsændringer

På baggrund af det forholdsvis store antal personer med anden etnisk baggrund i Karlebo blev der i begyndelsen af 1990'erne oprettet en "Integrationsgruppe" – senere benævnt *Integrationsteam*. Dette integrationsteam beskæftigede sig med etniske minoriteter med ganske særlige integrationsmæssige vanskeligheder, herunder post traumatisk stress syndrom samt psykiske og

fysiske følgetilstande efter tortur, fængsling og andre belastninger i forbindelse med forfølgelse og flugt.

Integrationsteamet fik visiteret sager fra *Kontanthjælpsgruppen*, når alle forsøg på arbejdsmæssig placering og aktivering indtil videre havde været forgæves. Kontanthjælpsgruppen, der ligesom Integrationsteamet befandt sig på Rådhuset, varetog udbetaling af kontanthjælp og sagsbehandling for de lettere sager under aktivloven. De kontanthjælpsmodtagere, som vurderedes at være parate og berettigede/ forpligtede til aktivering, blev henvist til Jobhuset. På daværende tidspunkt var der således en arbejdsdeling mellem sagsbehandling og udbetaling af kontanthjælp på den ene side (Kontanthjælpsgruppen på Rådhuset) og aktivering/ beskæftigelse på den anden side (Jobhuset).

Da integrationsloven trådte i kraft pr. 1.1.1999 fik det nævnte Integrationsteam til opgave også at tage sig af personer, som hørte under denne lov. I perioden 1999-2001 havde Integrationsteamet løbende omkring 270 sager, heraf omkring 20-30 personer med introduktionsydelse og et noget større antal selvforsørgende under integrationsloven⁴⁷. I det meste af perioden 1999-2001 var der 4 heltidssagsbehandlere og 1 deltidssagsbehandler i Integrationsteamet. En af sagsbehandlerne havde integrationslovspersonerne plus en vis andel af de øvrige sager. Der var således i størrelsesordenen 60 sager pr. sagsbehandler i Integrationsteamet i gennemsnit, hvilket nogenlunde svarede til normen på kontanthjælpsområdet.

Omkring årsskiftet 2000/2001 blev den nævnte arbejdsdeling mellem Kontanthjælpsgruppen og Jobhuset ændret for så vidt angår de lettere kontanthjælpssager under aktivloven, dvs. at det nu var en jobkonsulent i Jobhuset, som tog sig af både udbetaling af kontanthjælp, sagsbehandling i øvrigt samt aktivering og beskæftigelse. I 2003 skete det samme med hensyn til Integrationsteamet. Det blev nedlagt og dets funktioner overført til Jobhuset. De decideret ikke-aktiverbare blev overført til Voksenteam på Rådhuset, jf. ovenfor. Blandt årsagerne til nedlæggelsen var den faldende tilgang af indvandrere, et ønske om rationalisering og effektivisering samt et ønske om at gøre indsatsen for de etniske minoriteter mere beskæftigelsesrettet. De tidligere medarbejdere i Integrationsteamet arbejder i dag andre steder i den kommunale organisation eller er ophørt i kommunen.

I dag er det således en jobkonsulent, der i et *team* sammen med andre medarbejdere i Jobhuset tager sig af både introduktionsprogram, udbetaling af introduktionsydelse, aktivering og beskæftigelse. Dette, at sagsbehandlingen finder sted i et team i regi af Jobhuset, betyder, at indsatsen overfor den enkelte bliver mere målrettet mod arbejdsmarkedet, ifølge interviewoplysningerne.

3.5.3. Integrationslovspersoner, indsats og beskæftigelse 1999-2001

Når en familiesammenført kom til kommunen blev den pågældende orienteret om rettigheder og pligter bl.a. i relation til danskundervisning.

De personer, der *ikke modtog introduktionsydelse*, hvilket var langt de fleste, fik et tilbud om sprogundervisning og undervisning i samfundsforståelse på sprogskolen. Efter den første kontakt mellem integrationslovspersonen og sagsbehandleren var der ingen eller kun lidt kontakt mellem kommunen og de selvforsørgende, medmindre at der var en konkret anledning. Det kunne fx være, at den pågældende kom i arbejde og derfor gerne ville have sprogundervisningen placeret på andre

⁴⁷ Ifølge AKF (2004) ankom 79 18-61 årige integrationslovspersoner til kommunen i 1999-2001. Ifølge Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ankom mindst 98 18-66 årige integrationslovspersoner i samme periode, jf. tabel B1.11 i bilag 1.

tidspunkter. Eller der kunne være tale om, at integrationslovspersonen ønskede råd og vejledning om arbejdsmæssige, personlige eller andre forhold.

De personer, der *modtog introduktionsydelse* (skønsmæssigt omkring 20 pct. af de nyankomne i 1999-2001), blev med det samme henvist til sprogskole, hvor de blev optaget på et ét-årigt aktiveringsmodul, der var tilrettelagt af sprogskolen i samarbejde med kommunen. Det bestod af en integreret undervisning i dansk og samfundsforståelse. Undervisningen i samfundsforståelse gik langt ud over, hvad der var krævet i loven, og denne del udgjorde aktiveringsdelen af forløbet. Under forløbet var der jævnlig kontakt mellem sagsbehandler, integrationslovsperson og sprogskole. Herunder blev den pågældendes sproglige udvikling vurderet, ligesom fremtidige jobmuligheder og integrationslovspersonens ønsker blev drøftet. Efter det et-årige forløb fortsatte en del på de af sprogskolerne iværksatte vejledningsforløb ”På vej i job” og ”Hvor skal du hen?”. Herunder var det sprogskolens opgave at skaffe praktikpladser, mens Jobhusets opgave var at udarbejde kontrakten med virksomheden. Forløbet indeholdt således en målrettet praktik med henblik på ordinær beskæftigelse. Praktikpladserne blev navnlig etableret indenfor det offentlige (fx daginstitution, plejehjem), hvor det var lettest at finde pladserne, men der var også samarbejde med private virksomheder. I de tilfælde, hvor en integrationslovsperson af en eller anden grund afbrød forløbet, kunne der henvises til enten fuldtidsaktivering i regi af Jobhuset eller aktivering i Jobhuset kombineret med fortsat danskundervisning på sprogskolen.

På samme måde som for Skagen Kommune ovenfor kan man beregne en aktiveringsgrad som antal helårspersoner med aktivering i procent af antal helårspersoner med introduktionsydelse⁴⁸. I perioden 1999-2001 var aktiveringsgraden 89 pct. i Karlebo, hvilket er langt højere end i Skagen, hvor den som nævnt var 34 pct. i samme periode.

20-30 af integrationslovspersonerne kom i arbejde i perioden⁴⁹. Langt de fleste havde aldrig modtaget introduktionsydelse, men nogle af ydelsespersonerne kom også i beskæftigelse. I begge tilfælde var der ofte tale om, at man kom i beskæftigelse via ”en god familie – et godt netværk”, som det blev udtryk i et af interviewene, og de pågældende havde ikke nødvendigvis lært dansk forinden, og for nogle var der tale om, at jobbet var skaffet, inden de ankom til Danmark. Nogle af ydelsespersonerne kom i gang direkte via en indsats fra kommunen. Enkelte kvinder påbegyndte fx en social- og sundhedsuddannelse, mens nogle af mændene fik arbejde i postvæsnet og som buschauffører.

Det var dog ofte ”svært at få dem i gang”, ifølge interviewoplysningerne. Der var en del modstand mod aktivering og danskundervisning. Nogle af de unge kvinder blev ”lynhurtigt gravide”, hvilket harmonerer mindre godt med et introduktionsprogram. Ifølge interviewoplysningerne spiller det i høj grad en rolle for kvindernes motivation for arbejde og dermed for deres beskæftigelseschancerne, om de kommer fra en kultur, hvor der er tradition for, at kvinder arbejder udenfor hjemmet og uddanner sig. Et traditionelt kønsrollemønster var én af barriererne for de kvindelige integrationslovspersoners beskæftigelse i Karlebo.

En anden barriere for beskæftigelse er arbejdsgivernes kvalifikationskrav. Tidligere var der et forholdsvis stort antal job, som man kunne bestride uden at kunne særlig meget dansk. Det er ifølge

⁴⁸ Se tabel B1.10 i bilag 1.

⁴⁹ Ifølge AKF (2004) var det 21 personer. Ifølge Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration var 34 integrationslovspersoner fra 1999-2001 i beskæftigelse ultimo november 2001.

interviewoplysningerne indtrykket, at antallet af job af denne type er blevet mindre. Fx er det ofte et krav, at man skal kunne læse brugsanvisninger, sikkerhedsforskrifter mv.

3.6. Sammenligning af Skagen og Karlebo

På basis af de foreliggende oplysninger om integrationsindsatsen i de to kommuner forekommer det vanskeligt at pege på forhold, som entydigt trækker i retning af, at selve indsatsen overfor integrationslovs personer skulle have haft en kraftigere beskæftigelseeffekt i Skagen end i Karlebo Kommune. Hvis der er forskelle mellem de to kommuner med hensyn til placeringen på en skala fra aktivlinie til omsorgsline, synes den at gå i retning af, at aktivlinien trods alt var mere fremherskende i Karlebo end i Skagen for så vidt angår etniske minoriteter/integrationslovs personer i perioden 1999-2001. Interviewoplysningerne og de beregnede aktiveringsgrader tyder på det.

Hvis selve integrationsindsatsen har haft betydning som medvirkende forklaring på den bedre benchmarkindikator for Skagen end for Karlebo, kunne det bl.a. hænge sammen med, at de medarbejderressourcer, der var afsat til området, tilsyneladende var lidt mere rigelige i Skagen end i Karlebo, hvorved der i særlig grad var tid og ressourcer til bl.a. at tage sig af de få integrationslovs personer, som gerne ville i arbejde. Imod dette taler dog, at sagerne antagelig har været mere komplicerede i Skagen end i Karlebo.

En anden mere strukturel forklaring kan være, at integrationslovs personerne i Karlebo blev håndteret i samme afdeling (Integrationsteam) som etniske minoriteter med ganske særlige integrationsmæssige problemer. I Skagen blev integrationsafdelingen oprettet som en ny afdeling direkte i forbindelse med integrationsloven, mens der i Karlebo var tale om, at integrationsloven kom til som en ekstra opgave i det allerede eksisterende integrationsteam. Dette kan have gjort indsatsen i relation til netop integrationslovs personerne mindre fokuseret i Karlebo end i Skagen. På den anden side må der i Karlebo have været betydelig mere ekspertise på området i forvejen end i Skagen, og i Karlebo var sagsbehandlingen vedrørende integrationslovs personerne koncentreret på én sagsbehandler, hvilket må formodes at have fremmet udnyttelse af specialiseringsfordele.

Alt i alt forekommer det vanskeligt at drage overbevisende konklusioner om, hvorvidt integrationsindsatsen i de to kommuner i perioden 1999-2001 i sig selv har bidraget til, at Skagen har en god benchmarkindikator, og Karlebo en dårlig. Under alle omstændigheder er det svært at hævde, at andre kommuner, der vil opnå gode resultater, bør efterligne det, Skagen gjorde i 1999-2001 i relation til de irakiske flygtninge og familiesammenførte. Oplysningerne fra interviewene tyder bl.a. på, at en større andel af integrationslovs personerne i Karlebo end i Skagen fik arbejde i kraft af kommunens indsats.

Det fremgår bl.a. af de to cases, at man i begge kommuner synes at lære af egne erfaringer. Da integrationsloven trådte i kraft, forsøgte man begge steder at håndtere indsatsen på en bestemt måde i udgangspunktet. Efterfølgende er man i begge kommuner nået frem til, at det, man først gjorde, ikke var godt nok, hvilket har bevirket, at indsatsen i dag gribes an på en anden – og efter al sandsynlighed klart bedre – måde, end da integrationsloven trådte i kraft.

Det efterlader imidlertid ikke et klart svar på spørgsmålet: Hvorfor har Skagen en bedre benchmarkindikator end Karlebo?

I princippet kunne det tænkes, at indsatsen i Karlebo i relation til integrationslovspersoner var endnu mere passiv end i Skagen i perioden 1999-2001. Umiddelbart tyder de foreliggende oplysninger dog ikke på det. Det kunne som nævnt ovenfor også tænkes, at forklaringen er, at nogle rammebetingelser, som ikke er med i benchmarkanalysen, favoriserer Skagen. Man kan her pege på de midlertidige lavt kvalificerede job i sæsonbetonede erhverv samt et særligt initiativ hos nogle af integrationslovspersonerne, som bevirkede, at de på egen foranledning fik arbejde hurtigt navnlig i de nævnte erhverv.

Alt i alt kan på det foreliggende grundlag formuleres i hvert fald to hypoteser om, hvorfor Skagen har en bedre benchmark-placering end Karlebo. Den ene hypotese er, at hovedforklaringen ikke skal findes i egenskaber ved integrationsindsatsen i de to kommuner i 1999-2001. Denne hypotese kan give anledning til beregning af en slags ”korrigeret benchmarkscore” under inddragelse af yderligere rammebetingelser, herunder ledighedens sæsonvariation i kommunerne, jf. bilag 2 (afsnit B2.1). Selv om de præliminære beregninger i bilaget af flere grunde skal tages med forbehold, er det tankevækkende, at Skagen ændrer placering i de 44 kommuners rangorden fra at være nr. 6 ifølge den oprindelige benchmarkscore til at være nr. 35 ifølge den korrigerede indikator⁵⁰. Skagen flytter sig altså fra at være blandt de bedste til at være nærmest de mindst gode, herunder Karlebo, der ændrer ikke placering som nr. 44 i perioden 1999-2001.

På grund af betydelig usikkerhed omkring beregningerne i bilaget er det imidlertid ikke givet, at Skagen faktisk vil flytte sig i kommunernes rangorden, såfremt bl.a. ledighedens sæsonvariation blev inddraget i den oprindelige individorienterede benchmarkanalyse. En alternativ hypotese er derfor, at forskellen mellem de to kommuners benchmark-placering faktisk skyldes forskelle i indsatsen, som det ikke har været muligt at afdække indenfor rammerne af den foreliggende mindre undersøgelse, jf. også metodeafsnittet i kap. 2 (afsnit 2.3). Man kan i denne forbindelse pege på, at oplysningerne vedr. Skagen primært er indhentet via interview med de personer, som i dag har ansvaret for integrationsindsatsen i kommunen. Desuden har det eksempelvis ikke været muligt at belyse betydningen af sprogundervisningen eller gå i dybden med selve sagsbehandlingen i de to kommuner.

⁵⁰ Nr. 1 er den bedste kommune, nr. 44 den dårligste.

Kapitel 4

Hjørring og Lyngby-Taarbæk

4.1. Indledning

Hjørring og Lyngby-Taarbæk blev med deres henholdsvis 35.000 og 51.000 indbyggere i 2003 udvalgt til den kvalitative undersøgelse som to mellemstore kommuner. Folketallet var svagt stigende i Lyngby-Taarbæk i perioden 1999-2003, mens det var svagt faldende i Hjørring Kommune.

AKFs benchmarkanalyse viser, at integrationslovspersoner i gennemsnit kommer 1,9 måned hurtigere i arbejde i Hjørring, end man skulle forvente ud fra rammebetingelserne i denne kommune, mens der i Lyngby-Taarbæk går 1,8 måneder mere, end man skulle vente ud fra AKFs analyse. Forskellen mellem de to kommuner er ifølge benchmarkindikatoren af samme størrelsesorden som forskellen mellem Skagen og Karlebo.

Når man ser på, hvor lang tid, der faktisk går, før integrationslovspersoner kommer i arbejde, dvs. uden at korrigere for rammebetingelser i de to områder, kan det også konstateres, at integrationslovspersoner har bedre beskæftigelseschancer i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk. I gennemsnit går der i Hjørring 14,1 måned, før en integrationslovsperson får sit første arbejde, mens der i Lyngby-Taarbæk i gennemsnit går godt en måned mere (15,2 måneder)⁵¹. Andre indikatorer viser samme tendens. 35,8 pct. af de integrationslovspersoner, der kom til Hjørring kommune i 1999-2001, havde arbejde 1.1.2002 – mod en tilsvarende andel på 24,3 pct. i Lyngby-Taarbæk.

Der er ikke store forskelle mellem de to kommuner med hensyn til integrationslovspersonernes opholdgrundlag⁵². Omkring 40 pct. er flygtninge. I Hjørring udgør familiesammenførte til flygtninge 20 pct. – mod 13 pct. i Lyngby-Taarbæk. Øvrige familiesammenførte udgør 39 pct. i Hjørring og 48 pct. i Lyngby-Taarbæk. Forskellen mellem de to kommuner med hensyn til integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer findes især for så vidt angår de familiesammenførte. 47 pct. af denne gruppe var i arbejde pr. 1.1.2002 i Hjørring⁵³ – mod 32 pct. i Lyngby-Taarbæk⁵⁴. De tilsvarende tal for flygtningene i de to kommuner er henholdsvis 17 pct. og 13 pct.

Det fremgår således, at uanset om man bygger på de simple opgørelser af varigheder og beskæftigelsesandele eller på den statistiske benchmarkanalyse, kommer man frem til, at integrationslovspersoner har bedre beskæftigelseschancer i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk. Desuden fremgår det ved en sammenligning af de faktiske varigheder og benchmarkindikatorerne, at forskellen mellem de to kommuner er *større* ifølge sidstnævnte kriterium end ifølge det førstnævnte. En umiddelbar betragtning af simple varigheder og beskæftigelsesandele indebærer således en *undervurdering* af forskellen mellem de to kommuner med hensyn til de chancer, som integrationslovspersoner, alt andet lige, har for at komme i beskæftigelse.

⁵¹ Tabel B1.11. Som nævnt i kap. 2 kan der af tekniske grunde højst gå 18 måneder i gennemsnit. Varighederne vedrører perioden 1999-2001. Benchmarkanalysen bygger på oplysninger om 122 integrationslovspersoner i Hjørring Kommune i 1999-2001 og 217 integrationslovspersoner i Lyngby-Taarbæk i samme periode.

⁵² Ifølge AKF 2004.

⁵³ Beregninger på basis af AKF 2004 og tabel B1.11 i bilag 1.

⁵⁴ Tabel B1.11 i bilag 1.

4.2. Benchmarkanalysens rammebetingelser

Dette giver anledning til at antage, at én eller flere af de rammebetingelser, der indgår i AKFs analyse, må formodes at gøre integrationsopgaven sværere i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk, dvs. at reducere integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer i Hjørring set i forhold til Lyngby-Taarbæk.

Som nævnt ovenfor er der ikke store forskelle mellem Hjørring og Lyngby-Taarbæk med hensyn til integrationslovspersonernes opholdsgrundlag. Kvindeandelen er desuden nogenlunde den samme i de to kommuner – omkring 40 pct.

Der er en del forskelle med hensyn til integrationslovspersonernes nationalitet, men de trækker ikke entydigt i retning af favorisere den ene af kommunerne. De 3 største enkeltkategorier i Hjørring er personer fra Afghanistan (33 pct.), Vietnam (16 pct.) og Jugoslavien (8 pct.), mens de tre største grupper i Lyngby-Taarbæk kommer fra Irak (23 pct.), Afghanistan (9 pct.) og Thailand (5 pct.)⁵⁵. I begge kommuner spreder integrationslovspersonerne sig således over mange nationaliteter. Der synes ikke at være tendens til den ene af kommunerne er præget af nationaliteter, der især har dårlige beskæftigelseschancer⁵⁶.

Ej heller synes der at være andre forskelle mellem integrationslovspersonerne i de to kommuner, som kunne trække i retning af markant lavere beskæftigelseschancer i den ene kommune – bortset fra at flere af integrationslovspersonerne ankom i 1999 og 2000 i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk (Husted & Heinesen 2004, AKF 2004)⁵⁷. Sidstnævnte forskel favoriserer, alt andet lige, Hjørring.

Desuden er der den væsentlige forskel mellem de to kommuner, at ledigheden i Hjørring i alle årene 1999-2001 var mere end dobbelt så høj som ledigheden i Lyngby-Taarbæk⁵⁸. Dette gør altså, alt andet lige, integrationsopgaven sværest i Hjørring og må være den vigtigste grund til, at en umiddelbar betragtning af simple beskæftigelsesandele og varigheder frem til beskæftigelse for integrationslovspersoner indebærer en undervurdering af forskellen mellem de to kommuner på dette område.

4.3. Rammebetingelser der ikke indgår i benchmarkanalysen

En mulig forklaring på, at Hjørring Kommune har en bedre benchmarkindikator end Lyngby-Taarbæk kunne være, at visse rammebetingelser, som eventuelt favoriserer Hjørring i forhold til Lyngby-Taarbæk, ikke indgår i benchmarkanalysen.

Man kunne eksempelvis tænke sig, at integrationslovspersonernes kvalifikationer var bedre i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk⁵⁹. Det synes dog ikke at være tilfældet, såfremt man baserer en

⁵⁵ Gruppen "øvrige Afrika", som AKF opererer med, udgør 11 pct. i Lyngby-Taarbæk og 3 pct. i Hjørring. Gruppe "øvrige europæiske lande" udgør 7 pct. i Lyngby-Taarbæk og 2 pct. i Hjørring, jf. AKF 2004.

⁵⁶ Ifølge AKFs analyser (Husted & Heinesen 2004) har integrationslovspersoner fra følgende lande de ringeste beskæftigelseschancer: Libanon, Somalia, Afghanistan, Kuwait, Syrien, Iran og Irak. 43 pct. af integrationslovspersonerne i Hjørring kommer fra disse lande mod 39 pct. af integrationslovspersonerne i Lyngby-Taarbæk Kommune, jf. AKF 2004.

⁵⁷ Jf. tabel B1.2-B1.3 i bilag 1.

⁵⁸ Jf. tabel B1.14 i bilag 1.

⁵⁹ Som tidligere nævnt indgår dette aspekt ikke i benchmarkanalysen.

vurdering heraf på integrationslovs kursisters fordeling efter spor på sprogcentre. I begge kommuner er godt halvdelen af integrationslovs kursisterne placeret på spor 3⁶⁰.

En anden mulighed kunne være, at antallet af jobåbninger i perioden 1999-2001 var større i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk. Hvis beskæftigelsesvæksten ses som indikator for antallet af jobåbninger, kan nævnte mulighed dog ikke bekræftes, idet beskæftigelsesudviklingen i 1999-2001 var mere ugunstig i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk Kommune⁶¹.

En yderligere indikator for antallet af jobåbninger kunne være ledighedens sæsonvariation, som er betydeligt større i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk⁶². Det hænger sammen med erhvervs- og jobstrukturen i kommunerne. Hjørring Kommune er klart mere præget af industri (og landbrug) end Lyngby-Taarbæk, hvor der til gengæld er flere job inden for handel, hotel mv. samt ikke mindst finansiering og forretningsservice⁶³. Der er lidt flere og større industrivirksomheder i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk til trods for, at Hjørring Kommune er omkring en tredjedel mindre målt på både befolkningstal og arbejdspladser⁶⁴. De nævnte forhold må være en del af baggrunden for, at andelen af job på et relativt lavt kvalifikationsniveau er betydeligt større i Hjørring Kommune end i Lyngby-Taarbæk⁶⁵. Disse karakteristika ved de to kommuner trækker formentlig i retning af, at integrationslovs personer, alt andet lige, har bedre beskæftigelseschancer i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk Kommune.

Der er således nogle ganske markante forskelle mellem Hjørring og Lyngby-Taarbæk for så vidt angår erhvervs- og jobstruktur. I princippet kunne disse forskelle eventuelt bidrage til at forklare, at Hjørring har en bedre benchmarkindikator end Lyngby-Taarbæk. Analysen i bilag 2 tyder dog ikke på, at hovedforklaringen på, at Hjørring har en bedre benchmarkscore end Lyngby-Taarbæk, er, at sæsonvariationen i ledigheden (og dermed i beskæftigelsen) er større i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk.

I de følgende afsnit vil blive givet en præsentation af de to kommuners integrationsindsats med henblik på at drøfte, om forskelle i integrationsindsats kunne tænkes at bidrage til, at Hjørring har en bedre benchmarkindikator end Lyngby-Taarbæk.

4.4. Integrationsindsatsen i Hjørring.⁶⁶

4.4.1. Organisation

Integrationsindsatsen i Hjørring finder sted i afdelingen ”Job og Uddannelse”. Afdelingen tager sig af opgaver vedr. kontanthjælp, aktivering, revalidering, fleks- og skånejob, førtidspension, sygedagpenge samt integration af flygtninge/indvandrere under integrationsloven. Alle disse opgaver – undtagen sygedagpenge⁶⁷ – varetages i en særskilt lokalitet, Gasværket, som er adskilt fra

⁶⁰ Jf. tabel B1.13 i bilag 1.

⁶¹ Jf. tabel B1.16 i bilag 1.

⁶² Jf. tabel B1.15 i bilag 1.

⁶³ Jf. tabel B1.18 i bilag 1.

⁶⁴ Jf. tabel B1.19 i bilag 1.

⁶⁵ Jf. tabel B1.17 i bilag 1.

⁶⁶ Afsnittet er baseret på interview med to flygtninge/indvandrerkonsulenter, en faglig konsulent i Hjørring Kommunens lokalitet Gasværket og en tidligere leder af Integrationscentret, samt forskelligt dokumentarisk materiale stillet til rådighed for SFI. Der er desuden gennemført interview med lederen af Sprogcenter Vendsyssel i Hjørring.

⁶⁷ Og førtidspension og revalidering for så vidt angår sygedagpengemodtagere.

Rådhuset og befinder sig et andet sted i byen. Hele afdelingen Job og Uddannelse ledes af en kontorchef, som under sig har lederen af Gasværket og lederen af dagpengegruppen på rådhuset.

Udover lederen omfatter Gasværket ca. 45-50 medarbejdere, heraf en fagkonsulent (som fungerer som souschef), 15 sagsbehandlere, 3 jobkonsulenter, 7 projektledere, 12 administrative medarbejdere mv. og 12 projektledere. 2 af sagsbehandlerne samt en administrativ medarbejder tager sig af integrationslovspersoner samt etniske minoriteter i øvrigt med problemer ud over ledighed. Etniske minoriteter, der kun har ledighed som problem, håndteres på linie med kontanthjælpsmodtagere generelt. Af medarbejdersammensætningen fremgår, at der er tale om en flad struktur.

I regi af Gasværket findes en række aktiveringsprojekter mv., herunder Solsikken (kreative aktiviteter), træ, metal, montage, familie/service, service/ patrulje, IT og Auto. Disse værksteder ligger i samme bygningskompleks som de øvrige dele af Gasværket. Traditionelt har værkstederne i Gasværket været præget af en industriarbejderkultur.

Gasværket indgår også aftaler med eksterne leverandører af kurser mv., hvilket er blevet og antagelig navnlig vil blive mere almindeligt. Det indebærer brug af andre slags projekter og aktivering end de traditionelle. Det kan eksempelvis dreje sig om projekter, som sigter mod at lære ”den rigtige måde at være på” for at kunne begå sig og få arbejde.

4.4.2. Integrationscentret

Indtil midten af 2002 blev opgaver vedr. flygtninge/ indvandrere varetaget af et særligt Integrationscenter med egne lokaler adskilt fra Rådhuset og Gasværket. Som led i en række organisationsændringer i kommunen blev opgaver og medarbejdere i Integrationscentret fra midten af 2002 overført til Gasværket.

Integrationscentret blev oprettet i 1995. Baggrunden var, at regeringen havde meldt ud, at kommuner kunne overtage ansvaret for bosniske flygtninge, som hidtil havde været et statsligt anliggende. Hjørring Kommune besluttede i sommeren 1995 efter en del overvejelse og udredningsarbejde, at man gerne ville overtage integrationsansvaret for et antal bosniske flygtninge. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der i kommunen lå et Røde Kors flygtningecenter med omkring 100 bosniere. Sidst i 1995 overtog Integrationscentret ansvaret for de første bosniere.

Før integrationslovens ikrafttræden i 1999 var der omkring 150 voksne bosniere tilknyttet Integrationscentret. Heraf var omkring 100 på en forsørgelsesydelse, mens resten var selvforsørgende, der fik forskellige former for råd/vejledning på centret, og ældre med pension. De bosniere, der var på forsørgelsesydelse, blev ret hurtigt sluset ud i beskæftigelse – bortset fra en mindre gruppe, som var ældre eller havde problemer af forskellig karakter, som gjorde at de ikke kunne beskæftiges.

Antallet af bosniere, som Integrationscentret skulle tage sig af, var dermed faldende, og centret stod i 1998 overfor at skulle lukkes. Da man i kommunen erfarede, at integrationsloven var på trapperne, besluttede man imidlertid at beholde Integrationscentret som permanent enhed. Hermed kunne man besvare ekspertisen på området, og enheden kunne tage sig af nye flygtninge.

På daværende tidspunkt kunne kommunerne indgive ønsker til hvilke flygtninge, man gerne ville have. Hjørring udtrykte ønske om afghanere (som nogle af medarbejderne i Integrationscentret

tidligere havde erfaring med) samt albanere og andre fra Sydøsteuropa (som man antog mindede om de bosniere som man havde erfaring med). Man udtrykte således ønske om nationaliteter, som man i forvejen havde kendskab til. Desuden ønskede man at modtage kvoten af flygtninge for sammenlagt 3 år (dvs. 1999-2001) allerede i 1999⁶⁸. Det drejede sig om knapt 100 personer, som i kraft af familiesammenføringer i løbet af temmelig kort tid blev til omkring 160.

Fordelen ved at tage så mange på én gang var, at man kunne tilrettelægge introduktionsprogrammet på en bedre måde, fx sammensætte ”hele hold” i forbindelse med aktivering og undervisning. Der blev lagt en temmelig nøje plan for, hvordan den store gruppe skulle håndteres. Ulempen ved at tage så mange på én gang var bl.a., at det var meget arbejdskrævende⁶⁹.

Omkring halvdelen af de flygtninge, der ankom til Hjørring i 1999, kom fra direkte fra udlandet, den anden halvdel fra asylcentre. Ifølge interviewoplysningerne kan det, navnlig for de lidt mere ressourcestærke, være en fordel i relation til kommunens integrationsindsats at modtage flygtninge, der har været på et asylcenter i Danmark. Opholdet her, der kan have været ganske langvarigt, kan betyde, at flygtningene har opnået et vist kendskab til Danmark, det danske sprog og de danske normer. Nogle kan også have været i en art arbejdspraktik eller lignende, og hvis der er børn med, er de ”rigtig gode katalysatorer” for at lære samfundet at kende, for børnene vil typisk også have gået lidt i skole i asylcentret. For andre kan ophold på et asylcenter virke nok så passiviserende og ødelæggende.

Ved integrationslovens start bestod personalet i Integrationscentret af en leder⁷⁰, 3 sagsbehandlere, en kulturmedarbejder og 6 projektmedarbejdere. Hovedparten, herunder også lederen, havde tidligere været beskæftiget med flygtninge i regi af Røde Kors eller Dansk Flygtningehjælp. Der var således en betydelig ekspertise på området, men sagsbehandlerne i afdelingen var ikke specialiserede efter den lovgivning, klienterne var omfattet af.

Man erfarede i Integrationscentret, at det var en stor opgave at varetage sagsbehandlingen for integrationslovspersonerne, hvilket betød, at det var vanskeligt at få ”overskud” til at bringe de pågældende i arbejde. Derfor oprettede man i begyndelsen af 2001 en stilling som jobkonsulent, som skulle være mere udfarende overfor virksomhederne. Det var tale om, at en stilling som projektmedarbejder blev konverteret til jobkonsulent.

Sidst i 2001 omfattede Integrationscentrets personale lederen, 2 sagsbehandlere, som også er beskæftiget med integration i dag (jf. ovenfor), en administrativ/økonomisk medarbejder og 4 projektmedarbejdere (herunder jobkonsulenten). En af sagsbehandlerne havde sagt op tidligere i 2001. Nedgangen i personalet skyldes både besparelser og et faldende antal klienter, navnlig fordi mange af bosnierne fik arbejde.

⁶⁸ Se også tabel B1.2-B1.3 i bilag 1.

⁶⁹ Og i dag er opfattelsen snarere, at det er bedst, at flygtninge kommer til kommunen mere jævnt fordelt over tid. At sørge for bolig mv. til en flygtning kræver fx samarbejde med boligselskaber, og det vurderes som bedst at et sådant samarbejde løbende holdes ved lige frem for, at det er meget intensivt i kort tid og dernæst nærmest ikke-eksisterende i meget lang tid. Det vurderes også som lettere at få etableret et netværk for flygtningene i lokalsamfundet, hvis de kommer lidt efter lidt. Dem, der allerede er i Danmark, kan fx hjælpe nogen, der ankommer senere. Endelig er der den fordel ved en mere ”jævn tilstrømning”, at arbejdsmængden for de personer, som arbejder med integrationsloven, bliver mere jævnt fordelt over tid. Man får derved lettere ved at holde en fast personalestab med deraf følgende fordele i form af ekspertise og erfaring.

⁷⁰ Centret havde samme leder i perioden 1998-2001. Herefter blev ansat en ny leder, men kort tid efter blev Integrationscentret som nævnt ovenfor nedlagt.

Økonomien i Integrationscentret var dog gennemgående god i perioden 1999-2001, idet de statslige tilskud forblev indenfor området. Centret hvilede på en måde i sig selv. Det er vanskeligt at vurdere personalet i forhold til antallet af klienter samlet for hele perioden. Som nævnt omfattede klienterne både integrationslovspersoner samt tidligere ankomne flygtninge og familiesammenførte. Helt i starten må man vel sige, at der var ganske mange klienter i forhold til personalet, navnlig sagsbehandlerne som på relativt kort tid skulle tage sig både af de nye flygtninge og af dem, som i forvejen var tilknyttet centret. Senere kan man vel sige, at personaleressourcerne kunne forekomme mere rigelige med skønsmæssigt måske omkring 125 ydelsessager (kontanthjælp og introduktionsydelse) til tre sagsbehandlere.

I relation til integrationslovspersonerne tog Integrationscentret sig af alle opgaver vedr. boligplacering, økonomiske ydelser, introduktionsprogram, danskundervisning (henvisning til sprogcenter) og aktivering. Desuden varetog man opgaver i relation til fx familie- og børneproblemer – altså familiens samlede situation.

Organisatorisk var Integrationscentret ikke en del af afdelingen ”Job og Uddannelse”, men lå under en afdeling, som havde med økonomiske ydelser at gøre (som fx pension, boligsikring, boligydelse).

Centret havde en bestemt opfattelse af, hvordan man burde arbejde med flygtninge – en opfattelse der bl.a. var dannet på basis af et mangeårigt kendskab til området. Det grundlæggende var, at hverdagen for en flygtning skal lægges i faste rammer. Navnlig mennesker, der er mærkede af traumer og psykiske problemer, hvad mange af flygtningene var, har bedst af en hverdag med en fast struktur og klare regler. Hverdagen skulle kort sagt ligne det, man i Danmark forstår ved en arbejdsdag. Det var vigtigt at tage fat i folk og få dem i gang med det samme. Det var også vigtigt løbende at være opmærksom på de posttraumatiske reaktioner, der erfaringsmæssigt viser sig efter en vis tid, og som kan føre til psykiske sammenbrud, indlæggelser eller ”blot” psykosomatiske lidelser og mangel på koncentrationsevne. I forlængelse heraf var det også centrets opfattelse og praksis, at man burde trække på specialiseret psykologisk bistand mv. til afhjælpning af sådanne problemer.

Nyankomne flygtninge blev modtaget af en projektmedarbejder fra Integrationscentret. I forvejen var der typisk fundet en bolig, som den pågældende blev installeret i. Man kørte flygtningene i bil med deres ejendele til boligen, der som regel var permanent. Hvis det havde kunnet lade sig gøre, havde man besøgt flygtningen på asylcentret, så de ”havde set et ansigt”, før de kom til Hjørring. Derved fik Integrationscentret også et første kendskab til personen og en idé om, hvad der skulle sættes i værk for den pågældende, fx om der var handicaps eller lignende at tage hensyn til.⁷¹

Man havde i 1999 den politik i Hjørring, at man gerne ville ”sprede” flygtningene til forskellige dele af byen. Det forsøgte man også, men efterfølgende er lidt efter lidt sket det, at de bor i bestemte kvarterer. Det er både sket, fordi de pågældende formentlig har ønsket det, og fordi en del danskere er flyttet væk fra de områder, hvor flygtningene især boede.

Den første samtale med en sagsbehandler fandt sted inden for en uge. Her prøvede man at afdække, hvad personen havde med sig af uddannelse og erhvervserfaring. Desuden spurgtes til personens helbred, og man talte om, hvor eventuelle børn skulle passes eller gå i skole. Det sidstnævnte havde

⁷¹ Denne korte beskrivelse af modtagelsen er i store træk gældende for i dag såvel som for perioden 1999-2001.

man dog oftest fundet ud af inden ankomsten. Så handlede samtalen også om økonomi, hvilket i øvrigt er blevet meget mere udtalt siden indførelsen af starthjælpen.

Med hensyn til introduktionsprogrammet var det normale i 1999-2001, at man gik på sprogskole tre dage om ugen og var aktiveret i to dage. Denne kombination fortsatte, indtil den pågældende havde bestået en sprogtest, eller der blev mulighed for, at den pågældende kunne komme i praktik eller i et løntilskudsjob. I sidstnævnte tilfælde blev sprogundervisningen omlagt til om aftenen. Kombinationen af sprogundervisning og aktivering kunne vare meget lang tid – flere år.

Aktiveringen fandt sted i særlige udlændingeprojekter - som oftest mænd og kvinder hver for sig på henholdsvis fx et blandet træ- og metalværksted og på et gartneri (subsidiært håndarbejde for de kvinder der ikke kunne være udendørs). Der kunne navnlig for kvindernes vedkommende også være tale om forløb på VUC eller daghøjskole. Aktiveringen fandt ikke sted i regi af Gasværket, men blev håndteret af projektlederne/ medarbejderne i Integrationscentret. I nogle tilfælde navnlig senere i perioden 1999-2001 forsøgte man også at tilrettelægge aktivering som praktik på almindelige arbejdspladser. Det skønnes ifølge interviewoplysningerne, at måske 20 af de oprindelige 75 voksne flygtninge var i en sådan form for praktik.

På denne måde opfyldt man kravet om aktivering, ”men vi så dem ikke komme i arbejde”, som det blev udtrykt af én af interviewpersonerne. Aktiveringen i de særlige udlændinge projekter havde den mindre heldige bivirkning, at når man er sammen med andre udlændinge, tvinges man ikke til at bruge det danske sprog. Man så endog enkelte eksempler på, at nogle udlændinge havde lært lidt af andre udlændinges sprog. I øvrigt havde aktiveringen bl.a. den funktion, at man kunne se, om de pågældende var mødestabile, og hvad de magtede af opgaver mv. Endvidere vurderes det som positivt, at navnlig nogle af de dårligst fungerende lærte noget om det danske samfund, fx om at møde til tiden, og nogle fik bestemte færdigheder (fx betjene en boremaskine), uden at der dog var tale om noget kompetencegivende. Endvidere kunne selvværd og livsmod blive styrket, og de aktiverede fik bl.a. mulighed for at afprøve deres færdigheder mv.

Det er vurderingen ud fra interviewoplysningerne, at kravet om aktivering af integrationslovspersoner stort set blev efterlevet i perioden 1999-2001, og der blev trukket i ydelse, når man udeblev fra aktivering uden gyldig grund. Noget tilsvarende var ikke praksis i forbindelse med undervisningen på sprogcentret, hvorfra tilbakemeldingerne om fravær ofte kom på et sent tidspunkt.

Ligesom i det foregående kapitel kan man beregne en aktiveringsgrad som antal helårspersoner med aktivering i procent af antal helårspersoner med introduktionsydelse. Som nævnt kan aktiveringsgraden aldrig blive 100, og den er selvsagt en usikker indikator. For 1999-2001 kan aktiveringsgraden for Hjørring beregnes til 82 pct.⁷², hvilket må betragtes som en høj andel sammenlignet med de øvrige kommuner, der indgår i den kvalitative undersøgelse. I Lyngby-Taarbæk var aktiveringsgraden i samme periode 48 pct., jf. næste afsnit.

4.4.3. Organisationsændringen

Integrationscentret blev som nævnt nedlagt i 2002. Det skal ses i sammenhæng med andre omstruktureringer i kommunen og et større fokus på at gøre indsatsen mere arbejdsmarkedsrettet. I afdelingen Job og Uddannelse havde man selvsagt en del ekspertise med hensyn til aktivering, kontakt til virksomheder og en beskæftigelsesrettet indsats i øvrigt, og man så derfor en

⁷² Jf. tabel B1.7 i bilag 1.

stordriftsfordel i at slå Integrationscentret sammen med Job og Uddannelse, så ressourcerne blev samlet. Samtidig blev opgaver vedr. børne- og familiespørgsmål, som Integrationscentret som nævnt ovenfor også havde varetaget, overført til børne- og familieafsnittet i kommunen. Man kan således sige, at man på afdelingsniveau overgik fra en struktur, der primært tager udgangspunkt i de personer (bl.a. integrationslovspersoner), man skal betjene, til en struktur, der på afdelingsniveau er mere funktionsopdelt.

Ved sammenlægningen kunne stillingen som leder af Integrationscentret nedlægges, og efterfølgende ophørte yderligere jobkonsulenten og projektmedarbejderne, således at der i dag er to stillinger som sagsbehandlere (socialrådgivere) og én som administrativ medarbejder på integrationsområdet. De to socialrådgivere har beskæftiget sig med flygtninge/ indvandrere i kommunen siden henholdsvis juli 2000 og november 2001, og indgik i det tidligere Integrationscenter. Organisationsændringen har ikke betydet et større arbejdspress for sagsbehandlere, fordi man i den nye struktur kan trække på andre medarbejdere i Job og Uddannelse.

Tidligere var der ikke var noget nærmere samarbejde mellem Integrationscentret og Job og Uddannelse. Derimod er situationen i dag, at projektledere og jobkonsulenter i afdelingen Job og Uddannelse også skal tage sig af flygtninge/ indvandrere i samråd med de to sagsbehandlere. Fortsat tager de to sagsbehandlere sig af integrationslovspersoner samt personer med en anden etnisk baggrund med ”problemer ud over ledighed”, dvs. personer med anden etnisk baggrund, som ikke er blevet integreret på arbejdsmarkedet.

Organisationsændringen har betydet, at ”man er kommet nærmere arbejdsmarkedet”, som det blev udtrykt, og man har fået flere muligheder i kraft af de mange kontakter og forbindelser, som Gasværket har. De personer, der arbejder med flygtninge/ indvandrere, er ikke længere så isolerede fra den øvrige organisation, der står for den arbejdsmarkedsrettede indsats for ledige. Det indebærer fx også, at integrationslovssager i dag ofte drøftes i en gruppe af sagsbehandlere, således at der i højere grad sker en videndeling i organisationen og en gensidig sparring.

Organisationsændringen har endvidere medført, at aktiveringen i dag finder sted i regi af Gasværket. Det betyder, at integrationslovspersonerne nu bruger det danske sprog, også når de ikke er på sprogskole. Man forsøger også i højere grad i dag end tidligere at aktivere i en eller anden form for praktik uden for Gasværket, gerne i samarbejde med en jobkonsulent. Ved valg af aktiveringssted forsøger man at finde en plads, der er beslægtet med det, de pågældende var beskæftiget med i deres hjemland. I øvrigt vurderes det, at kvaliteten af aktiveringen i dag er klart bedre end tidligere. Valgmulighederne er blevet større og det faglige niveau er forøget i værkstederne i Gasværket. Uden for Gasværket bruges primært offentlige arbejdspladser, fordi det er nemmest at få udlændinge ind her. Når en integrationslovsperson er i aktivering på en ”rigtig” arbejdsplads er det jobkonsulenten (og ikke sagsbehandleren), som har kontakten med virksomheden og følger op på forløbet.

Sidst i 2003 havde de to sagsbehandlere hver omkring 60 klienter med ydelse (introduktionsydelse eller kontanthjælp) samt 30-40 integrationslovspersoner i introduktionsperioden, men uden ret til ydelse.

4.4.4. Beskæftigelse

Ifølge AKF (2004) kom 35 af integrationslovspersonerne i arbejde i 1999-2001 i kortere eller længere tid⁷³. Ifølge interviewoplysningerne var der omkring 5 af de oprindelige flygtninge fra 1999 (skønsmæssigt ca. 75 voksne personer ifølge interviewoplysningerne), der fik arbejde, hvoraf ca. halvdelen selv fandt arbejdet og den anden halvdel fik det via Integrationscentrets indsats. Næsten ingen af de familiesammenførte til flygtningene kom i beskæftigelse i perioden. En del af denne gruppe var kvinder fra en kultur, hvor kvindens plads er i hjemmet. Nogle af de oprindelige flygtninge synes i øvrigt efter introduktionsperioden at være flyttet til andre kommuner, navnlig større kommuner. Et par stykker er flyttet til Århus.

Dem, der fandt arbejde, tilhørte således helt overvejende gruppen ”andre familiesammenførte”. Som hovedregel fandt de selv arbejdet uden bistand fra Integrationscentret. En meget betydelig - formentlig langt hovedparten - af dem, der fandt arbejde, må have været personer uden introduktionsydelse, dvs. personer der ikke var blevet aktiveret.

Disse oplysninger peger ikke i retning af, at selve integrationsindsatsen er hovedårsagen til, at de nævnte personer kom i arbejde - i hvert fald ikke direkte. De medarbejdere, som selv arbejder/ arbejdede med området, peger i hvert fald ikke på indsatsen som en væsentlig forklaring. Danskundervisningen må dog selvsagt have bidraget til at skabe forudsætninger for at komme i beskæftigelse.

Herudover skal årsagen findes dels hos de pågældende integrationslovspersoner dels i nogle karakteristika ved arbejdsmarkedet.

De integrationslovspersoner, der fik arbejde i 1999-2001, kom i beskæftigelse navnlig i rengøringsbranchen og i fiskeindustrien i Hirtshals. Det var de to hovedområder, ifølge interviewoplysningerne. Især fik mange vietnamesere beskæftigelse i fiskeindustrien. Der var tale om ufaglært arbejde, selv om en del af dem, der fik beskæftigelse, havde en uddannelse fra hjemlandet. Og der var tale om arbejde, hvor man ikke skulle kommunikere meget på dansk, hverken mundtligt eller skriftligt.

Medvirkende til, at de pågældende fik arbejde var - ud over at de ønskede det og kunne magte det - at både private og offentlige virksomheder i Hjørring området har en positiv indstilling til flygtninge/ indvandrere. Mange virksomheder - både små og store - vil gerne tage en chance ved at ansætte en flygtning/ indvandrer. Denne positive holdning til flygtninge/ indvandrere findes også på det politiske niveau, selv om man indtil nu ikke har haft en formel nedskrevet flygtninge/indvandrerpolitik i kommunen. Måske kan man fortolke det på den måde, at der både i den politiske og økonomiske elite i lokalsamfundet er en udbredt positiv holdning til flygtninge/ indvandrere.

Baggrunden for den positive holdning kan måske have noget at gøre med, at man i området har haft erfaringer med flygtninge i mange år. De vietnamesiske bådflygtninge ankom i midten og slutningen af 1980'erne. Senere kom der flere til bl.a. i kraft af familiesammenføringer. Det viste sig, at vietnameserne i meget vidt omfang kunne klare sig selv uden hjælp fra det offentlige. De fik arbejde og var initiativrige - fx ”åbnede de boder”, som det blev udtrykt. De viste, at de ville og kunne forsørge sig selv, og i fiskeindustrien var de god arbejdskraft. Endvidere har man, som nævnt

⁷³ Ifølge tabel B1.11 i bilag 1 var 49 personer, heraf 9 flygtninge og 40 familiesammenførte, i beskæftigelse ultimo november 2001.

ovenfor, haft en del bosniske flygtninge i området siden midten af 1990'erne. Der var en del mediebevågenhed omkring denne gruppe og de lidelser og ulykker, mange af bosnierne havde været igennem. Man havde medfølelse med dem og ville gerne hjælpe dem. Mange af bosnierne fik også arbejde.

Selv om flygtningecentret i kommunen ikke var specielt populært, har man dog gennem en del år haft konkrete positive erfaringer med flygtninge, som i stort antal var kommet i arbejde i området. Dette kan have den yderligere betydning, at de familiesammenførte til de nævnte flygtningegrupper fik lettere ved at få beskæftigelse. Ifølge interviewoplysningerne spillede "mund til mund metoden" en meget betydelig rolle for de integrationslovspersoner, som fik arbejde i 1999-2001, fx konkret ved at en allerede beskæftiget flygtning via anbefaling til arbejdsgiveren også fik den familiesammenførte ægtefælle i beskæftigelse.

Man kan så spørge, hvorfor ikke flere fik arbejde i 1999-2001. Her kan *for det første* peges på, at en del af flygtningene som antydnet ovenfor var meget traumatiserede og var præget af fysiske og psykiske problemer – ikke mindst afghanergruppen. Man brugte i vidt omfang psykologhjælp og anden specialiseret bistand i Integrationscentret. Med andre ord var en del af flygtningene ikke "parate til arbejdsmarkedet" på grund af deres problemer, som også kunne være af familiemæssig art. Set i dette perspektiv "går den 3-årige introduktionsperiode hurtigt" – som det blev udtrykt. *For det andet* havde en del af de integrationslovspersoner, som havde uddannelse eller arbejds erfaring fra hjemlandet, en forventning om, at de kunne få en beskæftigelse beslægtet med deres tidligere erhvervede kvalifikationer. Det var meget svært for de pågældende at erkende og acceptere, at erfaringerne/ uddannelsen fra hjemlandet oftest var temmelig lidt værd på det danske arbejdsmarked, og at det var nødvendigt for dem at acceptere arbejde på et langt lavere niveau (ufaglært arbejde), hvis de ville gøre sig håb om at komme i beskæftigelse. Denne omstillingsproces var særdeles vanskelig for mange og en væsentlig barriere i relation til arbejdsmarkedet.

Med disse modifikationer er det generelle indtryk ifølge interviewoplysningerne, at integrationslovspersonerne som hovedregel gerne vil i arbejde. De fleste er også rimeligt velfungerende, bortset fra dem som har psykiske problemer mv. Indtrykket er, at nogle af de oprindelige flygtninge, som kom til kommunen i 1999, og som havde store problemer dengang, i dag er mere velfungerende – bl.a. takket være hjælp fra kommunen. I det store og hele er de etniske minoriteter velfungerende i Hjørring. Der er ikke tale om bander, særlig kriminalitet eller lignende.

Generelt er der få af integrationslovspersonerne, der ikke kan finde ud af at møde til tiden hver dag, og kun få kan ikke finde ud af at ringe, når de er syge. Ifølge interviewoplysningerne er den vigtigste enkelte årsag *i dag* til, at ikke flere integrationslovspersoner er i beskæftigelse, at der simpelthen ikke er noget arbejde at få. Arbejdsløsheden er høj i Nordjylland, og trods den generelle positive holdning i lokalområdet "er man ikke den der står forrest i køen, når man hedder Mustafa", som det blev udtrykt.

En særlig problemstilling for en del af dem, som kom i arbejde, er, at man (kommunen) kan iagttage, at nogle efter vis tid ikke har arbejdet mere. Ifølge interviewoplysningerne ser det ud som om nogle brænder ud eller i en eller anden forstand bliver syge. Der kan være tale om, at de selv holder op, eller at de siges op af virksomheden. Måske er nævnte fænomen udtryk for en slags tilpasningsvanskeligheder - fx at de pågældende ikke kan nok dansk til helt at falde til på en arbejdsplads, selv om de egentlig godt magter at udføre selve arbejdsopgaverne. Det kan også hænge sammen med de fysiske og psykiske traumer, som flygtninge har været igennem.

Der kan endvidere være tale om, at arbejdsgiverne (og øvrige ansatte) ikke har tilstrækkelig forståelse for, ifølge interviewoplysningerne, at det at blive integreret ikke kun er et spørgsmål om at kunne det danske sprog, dvs. at en evt. antagelse om, at ”bare de lærer at tale dansk, så er alle problemer løst”, er forkert. Nogle arbejdsgivere har måske haft urealistiske forventninger til de udlændinge, som de har fået i beskæftigelse eller praktik – at de uden videre kunne falde til på arbejdspladsen.

I dag synes der at være en tendens til, at de få integrationslovspersoner, der kommer i beskæftigelse, bl.a. får arbejde indenfor en bestemt kategori af navnlig større arbejdspladser i området. En af disse virksomheder er *Danish Crowns* afdeling i Hjørring. Det er et svineslagteri med 440 ansatte. På slagteriets hjemmeside⁷⁴ kan man læse, at ”Danish Crown har markeret sig som en erhvervsvirksomhed, der har gjort en aktiv indsats for at integrere nydanskere – og haft succes med det...totalt er godt 9 pct. af medarbejderne på slagterierne nydanskere”. Ifølge interviewoplysningerne er det nogle af de bedst fungerende, der har fået arbejde på denne virksomhed. Typisk har disse personer været gennem et forløb, som kommunen har finansieret: først et 20 ugers kursus og dernæst ½ år med løntilskud. Virksomheden har så garanteret efterfølgende beskæftigelse for de pågældende, hvilket i store træk har fungeret. En anden virksomhed er *Blæksprutten*, som er et privat firma, som leverer hjemmehjælp mv. bl.a. til Hjørring Kommune. Der er en del personer med anden etnisk baggrund her. Andre er beskæftiget med rengøring. En yderligere større virksomhed i Hjørring er *KelsenBisca*. Denne virksomhed, der producerer kiks mv., kan også være en mulighed for udlændinge, især for dem som kun kan magte lettere fysisk arbejde. Nogle personer har et større netværk og finder selv pladser på visse etniske arbejdssteder fx pizzeriaer og butikker, men som hovedregel kommer integrationslovspersoner *i dag* i arbejde i kraft bistand fra kommunen, dvs. gennem de kontakter til virksomheder som jobkonsulenterne i Gasværket har, ifølge interviewoplysningerne.

4.5. Integrationsindsatsen i Lyngby-Taarbæk

4.5.1. Organisation i dag

Opgaver i forbindelse med flygtninge/ indvandrere varetages i Arbejdsmarkedsafdelingen, som er én af enhederne i social- og sundhedsforvaltningen, der ledes af socialdirektøren. De øvrige enheder er Ledelsessekretariatet (herunder IT, social service mv.) og Ældreafdelingen. Hver enhed ledes af en kontorchef.

Arbejdsmarkedsafdelingen med omkring 55 medarbejdere i alt er opdelt i afsnit. Der er et Beskæftigelsesafsnit (kontanthjælpsmodtagere og aktivering) og et afsnit der har at gøre med sygedagpenge og revalidering (samt fleks- og skånejob), som hører under samme leder, og et integrationsafsnit som ligeledes forestås af en leder. Derudover er der nogle stabsmedarbejdere. Afsnitsopdelingen følger lovgivningen på området, dvs. at hvert afsnit har at gøre med en bestemt lovgivning.

Herudover er der en art fjerde afsnit – et jobcenter, som har en leder og 7 virksomhedskonsulenter. Jobcentret betjener de øvrige afsnit i arbejdsmarkedsafdelingen og står for al kontakt til virksomheder – både offentlige og private. Virksomhedskonsulenterne er specialiserede efter klientkategorier: flygtninge/ indvandrere (1 virksomhedskonsulent), kontanthjælpsmodtagere uden andre problemer end ledighed (2 virksomhedskonsulenter), sygedagpengemodtagere og revalidering

⁷⁴ <http://www.danishcrown.dk/page.asp?ID=233>

(2 virksomhedskonsulenter) samt fleks- og skånejob (2 virksomhedskonsulenter). Stillingen som virksomhedskonsulent med området flygtninge/ indvandrere blev oprettet i begyndelsen af 1999 med støtte fra Koordinationsudvalget.

Sidst i 2003 var der omkring 550 kontanthjælpsmodtagere, hvoraf udlændinge med anden etnisk baggrund end dansk udgjorde omkring en tredjedel – en andel der har været svagt stigende siden 1999.

Jobcentret hørte før 1.1.2003 under Beskæftigelsesafsnittet, men blev herefter et selvstændigt afsnit, hvilket skal ses i sammenhæng med, at hele arbejdsmarkedsafdelingen fra dette tidspunkt arbejdede efter en 2-årig resultatkontrakt indgået med kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen vedtog i august 1999 en flygtningepolitik. En ny politik på området er under udarbejdelse. Den nye politik forventes at være endnu mere beskæftigelsesorienteret. Kommunen vil gerne ”gå forrest” på dette felt, og der er megen opmærksomhed - også i form af medieomtale, analyser, udvikling og evalueringer - omkring området. Eksempelvis var lederen af et områdecenter for ældre blevet indstillet til netværksprisen, idet der på områdecentret (i 2001) var etableret et projekt for flygtninge/ indvandrere med arbejde om formiddagen og sprogundervisning om eftermiddagen. Der er et godt samarbejde med de lokale virksomheder. I foråret 2002 tog borgmesteren, formanden for arbejdsmarkedsudvalget og lederen af jobcentret rundt til de 10 største virksomheder i kommunen for bl.a. at drøfte muligheder for at integrere flygtninge/ indvandrere på arbejdsmarkedet.

I resultatkontrakten anføres bl.a., at ”Målet med indsatsen er, at flest muligt opnår beskæftigelse. Det vigtigste middel er sprogundervisning i kombination med aktivering. Mange integrationslovs personer har fysiske eller psykiske vanskeligheder, der gør, at de enten slet ikke kan deltage i danskundervisning eller aktivering eller kun kan deltage i begrænset omfang i få timer. Derudover har en del nået en alder, hvor beskæftigelse på det danske arbejdsmarked synes urealistisk – især for så vidt angår personer, der aldrig tidligere har haft lønarbejde endsige haft arbejdslignende aktiviteter udenfor hjemmet.”

Resultatkontrakten specificerer bl.a. nogle mål, der skal opnås. Med hensyn til aktivering er målet, at ”alle aktiveres principielt, dog aktiveres som minimum 70 pct. af de mulige mindst 30 timer om ugen i de første 3 år (de selvforsørgende medregnes)”. Resultatkontrakten angiver også, at 60 pct. af de personer, der er omfattet af integrationsloven (inkl. familiesammenførte/ personer uden ydelse), skal være selvforsørgende efter 3 år, 65 pct. skal være selvforsørgende efter 4 år. Selvforsørgelse defineres som fravær af introduktionsydelse/ kontanthjælp⁷⁵. Da omkring halvdelen er selvforsørgende ved ankomsten til kommunen, er målet således en forøgelse af selvforsørgerandelen med omkring 10 (15) procentpoint i løbet af 3 (4) år.

Lederen af Integrationsafsnittet benævnes integrationsleder, og afsnittet omfatter herudover to socialrådgivere (tre fra 1.1.2004), en økonomisk medarbejder, en tolk og en tilsynsførende (i forbindelse med boligplacering mv.). Medarbejderne i Integrationsafsnittet har ingen direkte virksomhedskontakt, men arbejder sammen med bl.a. den ovenfor nævnte virksomhedskonsulent i Jobcentret i et *integrationsteam*. Integrationsafsnittet beskæftiger sig alene med integrationslovs personer.

⁷⁵ Uanset årsagen til, at en person ikke modtager kontanthjælp/ introduktionsydelse, tæller den pågældende med i måltallet.

Pr. 1.1.2004 vil hver af de tre socialrådgivere have omkring 30 ydelsessager og omkring 40 integrationslovspersoner, som enten klarer sig selv ved arbejde eller forsørges af ægtefællen. Antallet af sager pr. socialrådgiver i Beskæftigelsesafsnittet er omkring 80-90. Den forskellige normering hænger selvfølgelig sammen med, at integrationslovssagerne er anderledes og mere komplicerede end de fleste andre sager.

Omkring årsskiftet 2003/2004 årsskiftet var man i gang med en mindre yderligere omstrukturering, som indebærer, at alle integrationslovspersoner fra 1.1.2004 vil være samlet i Integrationsafsnittet. Indtil dette tidspunkt var fremgangsmåden, at alle flygtninge/ familiesammenførte modtages i Integrationsafsnittet, hvor der udformes en individuel kontrakt og startes op på et integrationsforløb. For så vidt angår gifte familiesammenførte overgives sagen - når den er "bragt på skinner" - til den sagsbehandler (rådgiver), som har ægtefællens sag⁷⁶. Men det ændres pr. 1.1.2004. Fra dette tidspunkt vil integrationslovspersonerne høre til i én bestemt afdeling i hele introduktionsperioden, i hvilken man så i integrationsafsnittet kan arbejde med alle de ting, som har med integration at gøre.

Denne nye organisationsform fra 1.1.2004 kan betragtes som en kulmination af et længere udviklingsforløb, jf. nedenfor.

4.5.2. Organisation 1999-2001: Flygtningegruppen

Integrationsafsnittet blev etableret i februar 2002. Før dette tidspunkt havde man en afdeling, som beskæftigede sig med modtagelse af flygtninge og familiesammenførte. Denne afdeling (kaldet "Flygtningegruppen") hørte under "Fællesafdelingen" i kommunen – en tværgående afdeling der bl.a. omfattede en "butik" hvor borgere kunne henvende sig, modtage økonomiske ydelser, aflevere dokumentation mv. Denne flygtningegruppe var, ifølge interviewoplysningerne, lidt løsrevet fra de andre hovedafdelinger. Den var blevet oprettet samtidigt med, at Integrationsloven trådte i kraft.

Flygtningegruppen blev ledet af en såkaldt flygtningekoordinator, som dog ikke var en decideret leder. Desuden bestod gruppen af 2 socialrådgivere. Afdelingen beskæftigede sig med modtagelse, boligplacering, introduktionsprogram og visitering til danskundervisning. Det, som gruppen især var optaget af, var praktiske forhold omkring indkvartering mv. i lokalområdet, herunder fx at sørge for at de lidt større børn kom i skole og de små børn i daginstitution. Der blev i flygtningegruppen ikke talt meget om aktivering.

Efter en vis tid, når introduktionsprogrammet var på plads og i gang, skulle de pågældende visiteres videre til arbejdsmarkedsafdelingens beskæftigelsesafsnit, som skulle finde egnede aktiveringsmuligheder. Dette indebar også et skift af sagsbehandler, hvilket var medvirkende til, at der ikke var "en klar rød tråd" i forløbet fra start til slut, som det blev udtrykt.

Integrationslovspersonerne befandt sig i Flygtningegruppen i et vist antal måneder – fx 3 måneder eller 6 måneder. Det var meget forskelligt, hvor hurtigt de kom videre. Nogle kunne forblive i flygtningegruppen i fx et år. De meget syge og dårlige blev aldrig visiteret til arbejdsmarkedsafdelingen.

Der var i Flygtningegruppen og i Arbejdsmarkedsafdelingen en meget forskellig holdning til aktivering. I starten af introduktionsperioden, når integrationslovspersonen hørte til i regi af Flygtningegruppen, var der meget lidt fokus på aktivering. Det skabte et problem for

⁷⁶ Såfremt ægtefællen er en "sag" i kommunen.

Arbejdsmarkedsafdelingen, når integrationslovspersonens sag blev overført hertil, fordi man nu skulle overbevise integrationslovspersonen om, at vedkommende skulle i aktivering. Det var svært, fordi dette ikke var blevet gjort klart for den pågældende fra starten. Integrationslovspersonerne kunne derfor ikke forstå, hvorfor de ”pludselig” skulle aktiveres, når de ikke skulle for 3 måneder siden, og der var modstand imod det. Nogle sagde bl.a., at de gerne ville lære dansk først. Det var ”vanskeligt at arbejde med” i Arbejdsmarkedsafdelingen, fordi det jo var et lovkrav, at ydelsespersoner skulle aktiveres.

Holdningerne i Flygtningegruppen og den valgte organisationsform, hvor Flygtningegruppen ikke var en del af den beskæftigelsesrettede afdeling, og som følge deraf kun havde begrænset kendskab til aktivitetsmuligheder for integrationslovspersoner, må være hovedforklaringen på, at kravet om aktivering af ydelsespersoner kun delvist blev efterlevet i perioden 1999-2001. Kun de ”meget engagerede” blev aktiveret, som det blev udtrykt. Alle blev således ikke aktiveret som de skulle, og der blev heller ikke konsekvent trukket i ydelse, hvis man uden gyldig grund udeblev fra aktivering.

At få blev aktiveret synes også at fremgå, hvis man ser på aktiveringsgraden beregnet som antal helårspersoner med aktivering i procent af antal helårspersoner med introduktionsydelse. I 1999 var aktiveringsgraden 13 pct., i 2000 45 pct. og i 2001 56 pct. For alle tre år var den i gennemsnit 48 pct. mod 82 pct. i Hjørring, jf. foregående afsnit⁷⁷.

Ovennævnte skal bl.a. ses på baggrund af de flygtningegrupper, der kom til kommunen. I 1999-2000 kom der mange fra Irak og Afghanistan, der var svært traumatiserede, og som havde brug for torturbehandling. Dem, der kom til kommunen i 2001-2002, var mere velfungerende, mens man i 2003 igen har modtaget nogle, var ”rigtig dårlige”, herunder personer med fysiske skavanker, sygdomme og psykiske problemer.

4.5.3. Ændringer i organisation og indsats siden 1999-2001

Flygtningegruppen blev nedlagt i starten af 2002 og dens arbejdsopgaver overført til det nyoprettede Integrationsafsnit i arbejdsmarkedsafdelingen. Der blev udnævnt en ny leder af Integrationsafsnittet og samtidig blev de to nuværende socialrådgivere ansat. Begge havde beskæftiget sig med flygtninge/ indvandrere, før de kom til kommunen.

Baggrunden for organisationsændringen var bl.a., at man i slutningen af 2001 udarbejdede en analyse af, hvordan det var gået de flygtninge, der kom til kommunen i 1999. Det viste sig, at der ikke var ret mange, der var kommet i arbejde. Det måtte der gøres noget ved. Samtidig havde man gennemført nogle interviewundersøgelser af flygtninge/ indvandrere i kommunen. Forenklet udtrykt sagde de ”Giv os et arbejde, så kommer alt det andet. Så skal vi nok begynde at deltage i foreninger, sende vore børn i sportsklubber og så videre. Det er på arbejdspladserne, at vi lærer danskerne at kende. Det er her, vi får et netværk”. Denne holdning passede godt med opfattelsen hos politikerne i kommunen og hos medarbejderne i Arbejdsmarkedsafdelingen, herunder den nyudnævnte leder af Integrationsafsnittet.

Organisationsændringen er medvirkende til, at der i Lyngby-Taarbæk i høj grad er sket en ændring i integrationsindsatsen siden 1999-2001. I dag praktiserer man overfor integrationslovspersoner de samme principper som generelt i relation til kontanthjælpsmodtagere. Man fokuserer eksempelvis på aktivering med det samme, og der trækkes konsekvent i ydelse, hvis en integrationslovsperson

⁷⁷ Tabel B1.7 og B1.8 i bilag 1.

uden gyldig grund udebliver fra aktivering eller danskundervisning. Der er i dag etableret helt faste og ”automatiske” rutiner på dette område, hvilket bl.a. hænger sammen med, at organiseringen i dag opererer med en funktion som økonomisk sagsbehandler. Samtidig lægges der meget vægt på at informere integrationslovspersonerne om disse forhold og konsekvenserne af manglende overholdelse af fastsatte regler. Ved de første samtaler med integrationslovspersonerne sker der en systematisk afklaring af uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring, hvilket ikke var tilfældet tidligere, hvor orienteringen mod arbejdsmarkedet og selvforsørgelse var mindre.

Som i flere andre kommuner kan udviklingen samlet karakteriseres som en overgang fra en linie, der var nok så omsorgsorienteret til en betydeligt mere aktiv linie. Det har også impliceret ændringer for så vidt angår aktiveringen og danskundervisningen.

4.5.4. Beskæftigelse

Ifølge AKF (2004) kom 45 integrationslovspersoner i arbejde i 1999-2001. Ifølge oplysninger fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration var 59 integrationslovspersoner i beskæftigelse ultimo november 2001. En del af disse kan formentlig være ansat i støttet beskæftigelse⁷⁸. Det kan skønnes, at næsten 80 pct. af dem, der fik arbejde, var familiesammenførte⁷⁹.

Ifølge interviewoplysningerne koncentrerede man i 1999-2001 den beskæftigelsesrettede indsats om dem, som fik introduktionsydelse, og de fleste i denne gruppe, som kom i arbejde, fik beskæftigelsen i kraft af en eller anden type hjælp og indsats fra kommunen, dvs. arbejdsmarkedsafdelingen.

Som nævnt udgjorde ”andre familiesammenførte” (dvs. familiesammenførte til andre end flygtninge) næsten halvdelen af integrationslovspersonerne i kommunen i 1999-2001. En del af personerne i denne gruppe var ægtefæller til studerende eller højere uddannede, som var på gæsteophold i Danmark (fx som professor, ingeniør, undervisning), og hvor opholdet på forhånd var planlagt til kun at være midlertidigt (fx 1-2 år). Disse ægtefæller vidste, at de skulle hjem igen, og var derfor ikke synderligt indstillet på at finde arbejde i Danmark, ligesom man fra kommunens side betragtede dem som en lidt speciel målgruppe, som en beskæftigelsesindsats ikke var relevant for.

4.6. Sammenligning af Hjørring og Lyngby-Taarbæk

Begge kommuner forekommer på det generelle plan at være præget af en aktiv linie i forhold til bl.a. ledige kontanthjælpsmodtagere – også i perioden 1999-2001.

Hvis man imidlertid særligt betragter implementeringen af integrationsloven, synes der at tegne sig nogle forskelle mellem kommunerne. I den nævnte periode synes Hjørring at have været mere præget af en form for aktivlinie end Lyngby-Taarbæk, når det drejer sig om integrationslovspersoner. Aktivlinien i Hjørring indebar dog tilsyneladende kun i begrænset omfang aktivering på almindelige arbejdspladser, og kontakten til det omgivende arbejdsmarked synes at have være forholdsvis begrænset i det daværende Integrationscenter, der var adskilt fra den afdeling i kommunen, som i øvrigt tog sig af den arbejdsmarkedsrettede indsats. Men man aktiverede

⁷⁸ Jf. tabel B1.11 i bilag 1.

⁷⁹ Jf. beregning på basis af tabel B1.11 i bilag 1.

konsekvent, og generelt vurderes, at denne aktivering på forskellig måde var gavnlig, selv om den som hovedregel ikke bragte integrationslovspersonerne i ordinær beskæftigelse i perioden.

I Lyngby-Taarbæk var situationen, at det var op til sagsbehandlere i den daværende Flygtningegruppe at beslutte, hvornår en integrationslovsperson skulle sendes videre til arbejdsmarkedsafdelingen med henblik på aktivering og eventuel beskæftigelse. Man var i Flygtningegruppen ikke særlig orienteret mod aktivering og beskæftigelse. Og langt fra alle, der skulle, blev aktiveret i perioden 1999-2001.

En anden forskel mellem de to kommuner var således, at der i Hjørring i princippet var én gennemgående sagsbehandler i hele introduktionsperioden, mens integrationslovspersonen i Lyngby-Taarbæk først havde en sagsbehandler i Flygtningegruppen og dernæst i arbejdsmarkedsafdelingen. Indsatsen i Hjørring fandt sted i regi af én afdeling (Integrationscentret), som foruden sagsbehandlere også havde medarbejdere, som stod for aktivering.

Arbejdsdelingen i Lyngby-Taarbæk var dermed på enhedsniveau mere præget af en funktionsopdeling end i Hjørring, som i højere grad var baseret på et klient-princip (etniske minoriteter). I almindelighed må det vurderes, at sidstnævnte princip indebærer større muligheder for at fokusere indsatsen netop på målgruppen og gennemføre en konsekvent (dvs. koordineret) indsats. Det er sværere under en funktionsorganisering, som til gengæld principielt rummer større mulighed for specialiseringsfordele. Det generelle indtryk af indsatsen i Hjørring i perioden 1999-2001 er, at den netop havde den antydede karakter med de fordele, dette indebærer, mens man i Lyngby-Taarbæk i den nævnte periode måske ikke i særlig høj grad opnåede specialiseringsfordelene, fordi der var en målkonflikt mellem de specialiserede enheder, dvs. holdningsforskelle vedr. socialt arbejde i henholdsvis Flygtningegruppen og Arbejdsmarkedsafdelingen.

Organisationsændringerne i de to kommuner har det lighedstræk, at der i begge tilfælde er tale om, at en enhed nedlægges i forbindelse med et ønske om at orientere indsatsen for integrationslovspersoner mere mod arbejdsmarkedet. I Hjørring betød ændringen en bevægelse i retning af en organisation med et stærkere islæt af funktionsprincip på afdelingsniveau. I Lyngby-Taarbæk var der på dette niveau tale om en formindskelse af den funktionelle arbejdsdeling.

Endelig synes der umiddelbart at være den forskel mellem de to kommuner, at ekspertise og erfaring med flygtninge/ indvandrere formentlig har været størst i Hjørring i den betragtede periode. Det er dog vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere dette.

Ud fra de nævnte forskelle kunne man formentlig med en vis ret argumentere for, at håndteringen af indsatsen overfor integrationslovspersoner alt i alt var mere hensigtsmæssigt organiseret i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk i relation til en langsigtet målsætning om at bringe integrationslovspersoner i beskæftigelse. Det er dog ikke helt entydigt, fordi arbejdsmarkedsafdelingen, som en del af integrationslovspersonerne i Lyngby-Taarbæk blev henvist til, i høj grad var præget af en aktiv linie og en beskæftigelsesrettet indsats generelt, hvorimod kontakten til det omgivende arbejdsmarked synes at have været mere begrænset i Integrationscentret i Hjørring.

Selv om organiseringen af indsatsen i Hjørring i højere grad skulle muliggøre en beskæftigelseseffekt end organiseringen i Lyngby-Taarbæk, kan man rejse spørgsmålet, om dette så

i givet fald kan være årsagen til eller en medvirkende årsag til, at Hjørring har en bedre benchmarkindikator end Lyngby-Taarbæk.

For at vurdere dette kan man bl.a. se på, hvem der fik arbejde i de to kommuner. Begge steder synes det især at være de familiesammenførte (omkring 80 pct.). For Hjørrings vedkommende tyder oplysningerne på, at der næsten udelukkende var tale om ”andre familiesammenførte”, dvs. ikke familiesammenførte til flygtninge. Oplysningerne for så vidt angår Hjørring tyder videre på, at de fleste af dem, der kom i arbejde i perioden, gjorde det ved eget initiativ og egen indsats. ”De klarede sig selv”, som det blev udtrykt i et af interviewene som svar på et direkte spørgsmål, om indsatsen direkte eller indirekte havde bidraget til at bringe de pågældende i arbejde.

Antagelig har sprogundervisningen medvirket til at skabe forudsætninger for at komme i beskæftigelse, men det er nok vanskeligt at argumentere for, at sprogundervisningen skulle have været så meget bedre i Hjørring end i Lyngby-Taarbæk, at det i givet fald kan forklare, at Hjørring har en bedre benchmarkindikator end Lyngby-Taarbæk. Givetvis har også vejledning, rådgivning og behandling mv. haft positive effekter begge steder, men igen: Forekommer det i lyset af, hvad vi i øvrigt ved om de to kommuner, sandsynligt, at eventuelle forskelle på dette område kan forklare forskellen mellem de to kommuners benchmarkindikatorer?

På det foreliggende grundlag synes det mest nærliggende at konkludere, at det mest sandsynlige er, at hovedforklaringen på, at Hjørring har en bedre benchmarkindikator end Lyngby-Taarbæk ikke skal findes i egenskaber ved integrationsindsatsen i de to kommuner i 1999-2001. Formuleringen ”mest sandsynlige” er bevidst. Det kan ikke afvises, at nærmere statistiske analyser på et udvidet grundlag⁸⁰ og/ eller indsamling af yderligere oplysninger af kvalitativ karakter kunne føre til en ændring af nævnte konklusion, jf. også bemærkningerne om undersøgelsens metode i afsnit 2.3 i kap. 2.

⁸⁰ Beregningerne i bilag 2, afsnit B2.1, tyder ikke på, at benchmarkindikatorerne for Hjørring og Lyngby-Taarbæk vil ændre sig meget, hvis de rammebetingelser, der omtales i bilaget, tages med i analysen. Hvis inddragelse af yderligere rammebetingelser i benchmarkmodellen heller ikke ændrer de to kommuners placering, øges sandsynligheden for, at forskellen mellem de to kommuners benchmarkindikatorer hidrører fra forskelle i indsatsen, som det ikke har været muligt at afdække i kraft af den forholdsvis begrænsede kvalitative dataindsamling, der har kunnet foretages i nærværende undersøgelse.

Kapitel 5

København og Århus

5.1. Indledning

Ifølge den kvantitative benchmarkanalyse kom integrationslovspersoner i 1999-2001 i gennemsnit 0,7 mdr. hurtigere i arbejde i København, end man skulle forvente ud fra rammebetingelserne i kommunen, hvorimod der i Århus Kommune gik 1,6 mdr. mere end forventet. København bliver således i benchmarkanalysen udpeget som en relativt god kommune, hvorimod Århus udpeges som en mindre god.

Også når man ser på, hvor lang tid der faktisk går, før integrationslovspersoner kommer i arbejde (dvs. uden benchmarkmodellens korrektioner) kan det konstateres, at der går længere tid i Århus (16,2 mdr. i gennemsnit) end i København (12,0 mdr.).

Af de anførte tal fremgår, at forskellen mellem København og Århus er større ifølge de sidstnævnte faktiske (ukorrigerede tal) end ifølge bechmarkindikatoren. Det betyder, at man ved en betragtning af de ukorrigerede (simple) mål på integrationssucces *overvurderer* forskellen mellem Københavns Kommune og Århus kommune. Denne situation adskiller sig fra de to andre sammenligninger, der blev foretaget i kapitel 3 og 4. I forbindelse med Hjørring og Lyngby-Taarbæk indebar en betragtning af de simple, ukorrigerede varigheder en *undervurdering* af forskellen mellem de to kommuner, mens en betragtning af de umiddelbare tal, når det drejede sig om Skagen og Karlebo, implicerede en decideret *fejlvurdering*. Umiddelbart så det ud til, at Karlebo var bedre end Skagen i 1999-2001, men ifølge benchmarkanalysen var det, alt andet lige, omvendt.

De nævnte varigheder og benchmarkindikatorer for København og Århus må for det første betyde, at nogle af rammebetingelserne i benchmarkanalysen var mere ”gunstige” i København end i Århus i den betragtede periode. Det ser vi på i afsnit 5.2 nedenfor. Herudover må der være nogle yderligere forhold, der bevirker, at integrationslovspersoner i gennemsnit kommer hurtigere i arbejde i København end i Århus. Det kan dreje sig om rammebetingelser, der ikke er med i analysen, hvilket drøftes i afsnit 5.3, og/eller der kan være tale om, at København gennemførte en mere effektiv indsats end Århus, hvilket er emnet for afsnit 5.4.

Inden disse emner tages op, skal kort præsenteres nogle yderligere tal vedr. simple beskæftigelsesandele for integrationslovspersoner i København og Århus.

36 pct. af de integrationslovspersoner, som kom til Københavns Kommune i 1999-2001, var i beskæftigelse pr. 1.1.2002. Den tilsvarende andel for Århus Kommune er 23 pct. Forskellen mellem kommunerne er større, når det drejer sig om flygtninge, hvor tallene er henholdsvis 38 pct. og 15 pct. For så vidt angår familiesammenførte var andelen 38 pct. og 27 pct. i henholdsvis Københavns og Århus Kommune.⁸¹ Integrationslovspersoner har således også ifølge disse tal større beskæftigelseschancer i København end i Århus i den betragtede periode⁸².

⁸¹ Se tabel B1.11 i bilag 1.

⁸² Det kan tilføjes, at udlændinge fra 3. lande generelt også gennemgående har en større beskæftigelsesfrekvens i København (48,3 pct. pr. 1.1.2002) end i Århus (39,9 pct.), jf. tabel B1.1 i bilag 1. En række yderligere opgørelser af andelen med beskæftigelse pr. 1.1.2002 særskilt for visse kategorier af udlændinge viser, at der for så vidt angår kvinder ikke er forskel mellem København og Århus. For mændenes vedkommende er tendensen, at en større andel af udlændingene har beskæftigelse i København end i Århus, jf. tabel B1.12 i bilag 1.

En særlig opgørelse, der kun omfatter integrationslovspersoner med ydelse ankommet til kommunerne i 1999, viser imidlertid, at lige store andele (28 pct. i København og 26 pct. i Århus) var i ordinær beskæftigelse pr. 1.1.2002⁸³. Disse tal er ikke nødvendigvis inkonsistente med de øvrige præsenterede tal. I og med at modtagelse af ydelse ikke indgår i benchmarkanalysen, kan det derfor næppe på det foreliggende grundlag udelukkes, at der ikke er forskelle mellem Århus og København, når man alene betragter samtlige integrationslovspersoner med ydelse under ét, dvs. den gruppe som skal tilbydes et fuldt introduktionsprogram, og som i København og Århus næsten udelukkende omfattede familiesammenførte i perioden. Før 1.7.2002 var også familiesammenførte under visse betingelser berettiget til introduktionsydelse. Netop i den betragtede periode er der således ikke et fuldstændigt sammenfald mellem opholdsgrundlag (flygtning, familiesammenført til flygtning og familiesammenført i øvrigt) og modtagelse af introduktionsydelse.

5.2. Benchmarkanalysens rammebetingelser.

Såvel København som Århus er 0-kvotekommuner, dvs. at der ikke fra centralt hold visiteres flygtninge til disse kommuner. Kun yderst få (4 pct. og 3 pct.) af integrationslovspersonerne i de to kommuner i 1999-2001 var derfor flygtninge. I København var 16 pct. familiesammenførte til flygtninge, mens denne gruppe udgjorde 28 pct. i Århus. Langt hovedparten af integrationslovspersonerne i de to kommuner rubriceres således i kategorien ”andre familiesammenførte”. Det drejer sig om 80 pct. i København og 69 pct. i Århus⁸⁴. Disse store andele hænger selvfølgelig sammen med, at der i begge kommuner allerede boede et stort antal udlændinge fra 3. lande pr. 1.1.1999. I København udgjorde denne gruppe 12 pct. af den 16-66 årige befolkning på dette tidspunkt, mens andelen var 7 pct. i Århus⁸⁵, hvilket formentlig også er i hvert fald en del af forklaringen på, at integrationslovspersonerne i 1999-2001 udgjorde en større andel af befolkningen i København end i Århus⁸⁶.

Integrationslovspersonerne i både København og Århus spreder sig over en meget lang række nationaliteter. De største enkeltkategorier (med mindst 5 pct.) i København kom fra: Tyrkiet (9,9 pct.), Pakistan (7,5 pct.), Irak (6,6 pct.), Somalia (6,4 pct.) og Thailand (5,9 pct.). I Århus kom de største enkeltkategorier fra: Somalia (14,7 pct.), Tyrkiet (10,9 pct.), Libanon (7,8 pct.), Thailand (6,9 pct.), Iran (6,1 pct.), Irak (5,7 pct.) og Vietnam (5,3 pct.)⁸⁷. Alt i alt havde flere af integrationslovspersonerne i Århus (38 pct.) end i København (22 pct.) en nationalitet, som - alt andet lige - i særlig grad reducerer beskæftigelseschancerne i Danmark ifølge AKFs analyse⁸⁸.

De nævnte forskelle mellem København og Århus for så vidt angår sammensætningen af gruppen af integrationslovspersoner gør integrationsopgaven sværere i Århus end i København, og er dermed formentlig den primære årsag til, at en betragtning af de ukorrigerede varigheder frem til

⁸³ Denne opgørelse er udarbejdet af Dansk Arbejdsgiverforening, mens kilden til de øvrige nævnte tal er Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Se tabel B1.11 i bilag 1.

⁸⁴ Jf. AKF 2004. Tallene er beregnet på grundlag af de data, som AKFs benchmarkanalyse bygger på, og som er stillet til rådighed for SFI af AKF. Materialet omfatter 3.583 integrationslovspersoner i Københavns Kommune i 1999-2001 og 1.179 personer i Århus Kommune. 60 pct. af integrationslovspersonerne i København er kvinder. I Århus er kvindeandelen 63 pct.

⁸⁵ Jf. tabel B1.1 i bilag 1.

⁸⁶ Jf. tabel B1.4 i bilag 1.

⁸⁷ Kilden til disse tal er AKF 2004.

⁸⁸ På grundlag af AKFs analyse (Husted & Heinesen 2004 og AKF 2004) har man til brug for nærværende undersøgelse grupperet integrationslovspersonerne efter nationalitet i tre kategorier efter beskæftigelseschancer, alt andet lige. Det er selvfølgelig i nogen grad arbitrært, præcist hvor grænsen mellem de tre grupper skal trækkes. I denne sammenhæng er personer fra følgende lande rubriceret som personer, der alt andet lige har særligt ringe beskæftigelseschancer i Danmark: Libanon, Somalia, Afghanistan, Kuwait, Syrien, Iran og Irak.

beskæftigelse implicerer en overvurdering af den reelle forskel mellem København og Århus med hensyn til integrationslovspersoners beskæftigelseschancer, alt andet lige.

Ingen af de andre rammebetingelser, som indgår i benchmarkanalysen, synes entydigt at favorisere enten København eller Århus (AKF 2004). Eksempelvis er der ikke større forskelle mellem de to kommuner med hensyn til ledighedsprocenten. I 1999 var den lidt større i København end i Århus (7,0 mod 6,7 pct.), hvorimod det var omvendt i de to følgende år⁸⁹.

5.3. Rammebetingelser som ikke indgår i benchmarkanalysen

I princippet kunne det tænkes, at en del af forklaringen på, at København kommer ud med en bedre benchmarkindikator end Århus, er, at nogle rammebetingelser, som benchmarkanalysen ikke har kunnet tage hensyn til, favoriserer København.

Man kunne eksempelvis tænke sig, at integrationslovspersonerne i København havde bedre uddannelsesmæssige kvalifikationer fra hjemlandet end integrationslovspersonerne i Århus. Dette kan der i nogen grad være taget hensyn til i benchmarkanalysen, idet der givetvis er en sammenhæng mellem fx nationalitet, som indgår i analysen, og uddannelsesmæssige og andre kvalifikationer.

En indikator for integrationslovspersonernes kvalifikationer kunne være deres indplacering i spor på sprogcentre⁹⁰. Lidt flere af integrationslovspersonerne i Århus (20 pct.) end i København (9 pct.) er placeret på spor 1, som primært omfatter analfabeter⁹¹. Den gruppe med de formentlig største beskæftigelsesmæssige barrierer var således tilsyneladende større i Århus end i København. Gruppen udgør dog en beskeden andel i begge kommuner og dens større andel i Århus kan derfor næppe være en væsentlig forklaring på, at København har en bedre benchmarkindikator end Århus i AKFs analyse.

En anden indikator for integrationslovspersonernes faglige og personlige kvalifikationer (og netværk til arbejdsmarkedet) kunne være, om de modtog introduktionsydelse eller ej. Før 1.7.2002 kunne også familiesammenførte som nævnt få introduktionsydelse. For at få ydelsen skal der være et udækket forsørgelsesbehov. En manglende evne til at forsørge en familiesammenført er en indikator for ringe beskæftigelsesmuligheder, og da der må antages at være en korrelation mellem fx ægtefællers muligheder på arbejdsmarkedet, kan modtagelse af introduktionsydelse ses som indikator for relativt ringe beskæftigelseschancer.

Der foreligger for perioden 1999-2001 ingen egentlig statistik vedr. personer med introduktionsydelse. Det kan skønnes, at lidt over 2/3 af integrationslovspersonerne i Århus var

⁸⁹ Jf. tabel B1.14 i bilag 1. Den ledighedsprocent, som indgår i benchmarkanalysen, er for kvinder såvel som for mænd næsten den samme i København som i Århus, jf. AKF 2004.

⁹⁰ Som nævnt i kapitel 3 tilrettelægges spor 1 navnlig for kursister, som ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål, dvs. analfabeter, eller som ikke kender det latinske alfabet. Målgruppen for spor 2 er personer, som normalt har en kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet, og som må forventes at have en forholdsvis langsom indlæring af dansk som andetsprog. Spor 3 tilrettelægges for kursister, som normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis hurtig indlæring af dansk som andetsprog (jf. Undervisningsministeriet 1999). Sporplaceringen er således en indikator for integrationslovspersonernes uddannelsesmæssige kvalifikationer i udgangspunktet.

⁹¹ Jf. tabel B1.13 i bilag 1.

berettiget til introduktionsydelse ved ankomsten til kommunen⁹². Den tilsvarende andel i København kan anslås til omkring en tredjedel eller lidt mindre⁹³. Af integrationslovs kursisterne på sprogcentre i de to kommuner i 2001 modtog 75 pct. introduktionsydelse i Århus mod 34 pct. i København⁹⁴. De foreliggende oplysninger tyder således på, at andelen med introduktionsydelse i 1999-2001 var mindre i København end i Århus. Det kan derfor næppe udelukkes, at denne forskel eventuelt ville kunne forklare en del af forskellen mellem de to kommuners benchmarkindikatorer⁹⁵.

Der er ikke forskelle mellem de to kommuner med hensyn til de beskæftigede lønmodtageres fordeling efter socioøkonomisk status, som er en indikator for jobbenes fordeling efter kvalifikationskrav⁹⁶. Derimod er erhvervsstrukturen i Århus i højere grad præget af industri end i København, hvor navnlig finanssektoren og forretningsservice spiller en større rolle⁹⁷. Industrivirksomhederne er desuden i gennemsnit større i Århus end i København⁹⁸. Hvis disse sidstnævnte forskelle spiller nogen rolle i denne sammenhæng, skulle det være at favorisere Århus Kommune, idet udlændinge fra 3. lande relativt ofte beskæftiges i større industrivirksomheder. Med andre ord kan disse forskelle i erhvervsstrukturen ikke være grunden til, at København har en bedre benchmarkindikator end Århus.

En mulig forklaring kunne være, at der i København i 1999-2001 har været flere beskæftigelsesmuligheder (jobåbninger) for integrationslovs personer end i Århus. I hvert fald kan det konstateres, at beskæftigelsesvæksten fra nov. 1998 til nov. 2001 var næsten dobbelt så stor i Københavns Kommune (5,1 pct.) som i Århus Kommune (2,6 pct.)⁹⁹. Selv om forskellen var størst i begyndelsen af perioden 1999-2001 og mindst i slutningen, kan den formentlig have bidraget til, at integrationslovs personer i København havde bedre beskæftigelsesmuligheder end i Århus.

En yderligere indikator for beskæftigelsesmulighederne for integrationslovs personer kunne være beskæftigelsesfrekvensen blandt de udlændinge fra 3. lande, som i forvejen (dvs. pr. 1.1.1999) boede i de to kommuner. Jo flere af de i forvejen herboende udlændinge, som har beskæftigelse, jo større kan man formode, at beskæftigelsechancerne er for yderligere udenlandske tilflyttere. En række mekanismer både på arbejdsmarkedets udbudsside og efterspørgselside kan bidrage til en sådan sammenhæng¹⁰⁰. På nævnte punkt er der en, om end ret beskedent, forskel mellem København og Århus. Pr. 1.1.1999 var 42 pct. af de 16-66 årige indvandrere og efterkommere i København i beskæftigelse, hvorimod andelen var 36 pct. i Århus.

⁹² Ifølge oplysninger leveret fra Århus Kommune til SFI modtog 68 pct. af integrationslovs personerne i 1999-2001 introduktionsydelse ved ankomsten til kommunen.

⁹³ Ifølge oplysninger leveret fra Københavns Kommune til SFI modtog 29 pct. af integrationslovs personerne i 1999-2001 introduktionsydelse i én eller flere måneder i ankomståret. Andelen, der modtog ydelse ved ankomsten til kommunen, kan således efter disse oplysninger højst være 29 pct.

⁹⁴ Ifølge oplysninger leveret fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration til SFI.

⁹⁵ Jf. bilag 2, afsnit B2.2. Kun nærmere undersøgelser kan dog selvsagt afgøre, om inddragelse af variabelen ”modtagelse af introduktionsydelse ved ankomsten” i benchmarkanalysen vil påvirke kommunernes benchmark-placering.

⁹⁶ Jf. tabel B1.17 i bilag 1.

⁹⁷ Jf. tabel B1.18 i bilag 1.

⁹⁸ Jf. tabel B1.19 i bilag 1.

⁹⁹ Jf. tabel B1.16 i bilag 1.

¹⁰⁰ En sammenhæng af den antydede karakter kunne dog i princippet også tænkes at hidrøre fra en forskellig integrationsindsats i de to områder. Hvis dette er den eneste forklaring, kan andelen af udlændinge fra 3. lande med beskæftigelse ikke opfattes som en rammebetingelse. Formodningen taler dog for, at nævnte andel overvejende må opfattes som en rammebetingelse, jf. bemærkningerne herom i bilag 2.

Disse tal kan måske ses som udtryk for, at udlændinge i gennemsnit havde større beskæftigelsesmuligheder i Københavns Kommune end i Århus Kommune i 1999-2001, ligesom den kraftigere beskæftigelsesvækst i København må trække i denne retning. Begge forhold kan opfattes som rammebetingelser, der favoriserer København. Derimod kan man antage, at industriens større andel af beskæftigelsen i Århus end i København, favoriserer Århus. Den mest sandsynlige samlede vurdering må antagelig være, at de nævnte rammebetingelser netto favoriserer København. Da de nævnte rammebetingelser ikke indgår i benchmarkanalysen, kan de derfor i princippet tænkes i et eller andet omfang at kunne bidrage til at forklare, at København har en bedre benchmarkindikator end Århus. Kun nærmere kvantitative undersøgelser kan dog selvsagt afgøre, om det faktisk forholder sig således.

En anden forklaring kan være, at Københavns Kommune i perioden 1999-2001 gennemførte en mere effektiv indsats overfor integrationslovspersoner end Århus. Det vil blive drøftet på grundlag af en beskrivelse af integrationsindsatsen i de to kommuner i de følgende afsnit.

5.4. Integrationsindsatsen i København Kommune¹⁰¹

5.4.1. Overordnet organisation

Borgerrepræsentationen vedtog i juni 2001 en integrationspolitik, som overordnet sigter mod ”at bidrage til, at de etniske mindretal bliver selvforsørgende, aktive og handlingskompetente borgere, som tager et medansvar for Københavns udvikling”. I politikken indgår også, at Københavns Kommune som arbejdsgiver vil sikre, at ”andelen af ansatte fra etniske minoriteter bringes i overensstemmelse med befolkningens sammensætning”¹⁰². I integrationspolitikken indgår en række indsatsområder. Et af disse er *Beskæftigelse*. I 2002 blev det politisk besluttet, at målet er, at Københavns Kommune skal være blandt de ti bedste kommuner til at beskæftige udlændinge.

Integrationsindsatsen i relation til beskæftigelse i Københavns Kommune gennemføres i regi af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, som er en af kommunens syv forvaltninger.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ledes af en direktion bestående af en administrerende direktør og 3 vicedirektører¹⁰³. Direktionen bistås af et sekretariat, der også betjener borgmesteren på området og det politiske Familie- og Arbejdsmarkedsudvalg. Under direktionen består centralforvaltningen af 12 kontorer hver ledet af en kontorchef. Et af kontorerne (”Arbejdsmarked”) har ansvaret for samtlige opgaver på arbejdsmarkedsområdet, herunder opgaver i relation til integrationsloven. Kontoret beskæftiger sig herudover med kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension, børnetilskud/-bidrag, revalidering, revalideringsinstitutioner og beskyttet beskæftigelse, dvs. ydelser til borgere under 65 år.

Der er i Københavns Kommune 7 sprogcentre, som hver har deres særlige profil og koncept. Et af sprogcentrene er et kombineret sprogcenter og aktiveringssted. Det er UCI – Undervisningscentret for Indvandrere, der organisatorisk er en del af kommunens *beskæftigelsesindsats* jf. nedenfor, og som derfor hører under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. De øvrige 6 sprogcentre hører under *Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen*, der er en anden af kommunens syv forvaltninger.

¹⁰¹ Dette afsnit bygger på a) Interview med en kontorchef og en fuldmægtig i Arbejdsmarkedsafdelingen samt med lederen af kommunens modtagecenter for integrationslovspersoner og lederen af Undervisningscentret for Udlændinge, b) Dokumentarisk materiale udleveret til SFI, herunder Årsberetninger fra kommunens Integrationsenhed.

¹⁰² Jf. Københavns Kommunes hjemmeside www.kk.dk.

¹⁰³ Det skal bemærkes, at der fra midten af 2004 etableres en ny organisationsstruktur.

De øvrige sprogcentre er: AOF Sprogcenter København (der har 3 afdelinger beliggende forskellige steder i kommunen), K.I.I.S. Sprogcenter (kun spor 3/ danskuddannelse 3), Københavns Sprogcenter, Sprogcenter IA, Studieskolen samt Sprogcentret Kigkurren. Sidstnævnte sprogcenter er kommunens eget, de øvrige er private.

Integrationsindsatsen i henhold til integrationsloven gennemføres af en særlig *Integrationsenhed*, som består af Modtageenheden, Etnisk Rådgivnings Center – NOOR og Tolkeformidlingen. Lederen af Integrationsenheden, der samtidig er leder af Modtageenheden, refererer organisatorisk til den nævnte kontorchef for Arbejdsmarked i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens centralforvaltning. Den daglige leder af hhv. Tolkeformidlingen og Indvanderrådgivningen refererer til lederen af Integrationsenheden. I dag modtager Modtageenheden alle integrationslovspersoner i kommunen. De ydelsesberettigede visiteres efter en indledende kontraktsamtale videre til UCI, mens de øvrige forbliver knyttet til Modtageenheden i hele introduktionsperioden. Integrationsenheden fungerer også som vidensbank og yder konsulentbistand til kommunens øvrige instanser i spørgsmål vedrørende etniske minoriteter.

Under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er der 15 *lokale centre*, der hver dækker et geografisk område med i gennemsnit omkring 33.000 indbyggere. Centrenes arbejdsområde er bl.a. kontanthjælp, revalidering, førtidspension, fleks- og skånejob, særlige aktiveringsprojekter samt sundhedspleje, forebyggende indsats overfor børn/ unge og hjemmehjælp og -sygepleje til borgere under 65 år. Borgere, der bliver ledige (og som ikke er arbejdsløshedsforsikrede), kan henvende sig et lokalcenter for at søge om kontanthjælp. Fra lokalcentrene visiteres kontanthjælpsmodtagere til aktivering og anden beskæftigelsesindsats (jf. nedenfor), som for kontanthjælpsmodtagere med en anden etnisk baggrund end dansk primært varetages af UCI.

Frem til 1.1.2004 blev ydelsesberettigede integrationslovspersoner, som ikke var aktiveringsparate (fx gravide, syge, traumatiserede), visiteret fra Modtageenheden i Integrationsenheden (jf. ovenfor) til lokalcentrene. De fleste lokalcentre havde en eller et par særlige medarbejdere, som tog sig af disse sager. Antallet af integrationslovssager varierede mellem centrene.

Københavns Kommunes *beskæftigelsesindsats* gennemføres af 10 kontraktstyrende enheder. Lederne af disse enheder refererer til kontorchefen for Arbejdsmarked i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens centralforvaltning, jf. ovenfor. En af enhederne er UCI¹⁰⁴, der både varetager indsatsen overfor integrationslovspersoner med ydelse og en aktiv indsats overfor kontanthjælpsmodtagere med anden etnisk baggrund end dansk. Tidligere lå beskæftigelsesindsatsen i overborgmesterens afdeling, men den blev for omkring seks år siden flyttet til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

5.4.2. Integrationsenheden

Integrationsenheden blev etableret pr. 1.1.1999 i forbindelse med integrationslovens ikrafttræden. Enheden kom til at omfatte Tolkeformidlingen og Indvanderrådgivningen, som eksisterede i forvejen, samt en nyoprettet Modtageenhed. Modtageenheden og Tolkeformidlingen var placeret på samme adresse, hvilket fortsat er tilfældet, om end adressen er en anden i dag end i 1999.

¹⁰⁴ De øvrige enheder er: Københavns Jobcenter (KCJ), Center for Erhvervsrettet Træning (CET), Center for JobFormidling (CJF), Center for Kompetenceudvikling (CKU), Center for Offentlig Jobtræning (COJ), Center for Undervisning og Erhverv (CUE), Det Grønne Jobhus (CGJ), JobHuset i Valby (JHV) og Center for formidling af Job på Særlige Vilkår (JSV).

Tolkeformidlingen var blevet etableret i 1993 oprindeligt som en del af Flygtninge- og Indvandrersekretariatet, men måtte flere gange skifte både fysisk og administrativ placering indtil den pr. 1.1.1999 blev en del af Integrationsenheden. Samtidig blev der ansat en daglig leder for de tre faste tolkeformidlere, som havde tilknyttet et stort antal freelance tolke. I foråret 2001 blev oprettet en særlig tolketelefon, der supplerer tilbudet om almindelig tolkning (hvor tolken er fysisk til stede) i sager af akut karakter. I akutte sager kan kunderne ringe til de ansatte telefontolke og få tolket her og nu uden forudbestilling. I dag er der tilknyttet ca. 130 freelance tolke, der dækker omkring 50 sprog og dialekter samt tre tolkeformidlere, der sammen med en administrativ medarbejder og lederen udgør Tolkeformidlingens faste personale¹⁰⁵. Tolkeformidlingen servicerer Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Københavns Kommune, Hovedstadens Sygehusfællesskab, praktiserende læger og speciallæger, sprogcentre og (fra nov. 2001) folkeskoler.

Indvandrerrådgivningen (i dag kaldet Etnisk Rådgivnings Center – NOOR) blev oprettet i 1975 og var ved Integrationsenhedens dannelse i 1999 således endnu mere veletableret end Tolkeformidlingen. Indvandrerrådgivningen er et tilbud til borgere fra etniske minoriteter, der har svære psykosociale og sociokulturelle problemer, eller som er psykisk syge. Desuden er den et tilbud til samarbejdspartnere fra alle offentlige institutioner i Københavns Kommune. Kerneydelserne er rådgivning og vejledning, psykologisk behandling, psykiatrisk vurdering, socialpædagogiske aktiviteter/ netværksarbejde, særligt tilrettelagt danskundervisning samt konsulentopgaver og formidling i forhold til samarbejdspartnere. Al konsulentstøtte, undervisning og behandling er gratis. I dag omfatter personalet en daglig leder, 3 administrative medarbejdere samt 16 rådgivnings- og behandlingss konsulenter, en psykiatrisk konsulent samt fem freelance tolke. Københavns Kommunes sprogcenter Kigkurren har en filial fysisk beliggende sammen med Indvandrerrådgivningen. Filialen har seks lærere.

Ud over de to nævnte enheder kom Integrationsenheden i 1999 som nævnt også til at bestå af en nyoprettet *Modtageenhed*, som fik til opgave at modtage alle nye udlændinge omfattet af integrationsloven i Københavns Kommune. Oprettelsen af Modtageenheden var således en direkte konsekvens af integrationsloven. I den første årsberetning¹⁰⁶ fra Integrationsenheden beskrives Modtageenhedens målsætning således:

- ”at skabe et centralt overblik med henblik på at kunne iværksætte de rette tiltag overfor grupper af udlændinge med ensartede problemstillinger
- at sikre en integrationsindsats af høj faglig kvalitet
- at sikre, at flertallet af udlændingene kan blive selvforsørgende inden for den 3-årige introduktionsperiode
- at sikre, at evt. behandlingstilbud iværksættes tidligt i forløbet for dem, der måtte have behov.”

I den nævnte årsberetning begrundes oprettelsen af en central modtageenhed med et ønske om at benytte sig af stordriftsfordele i indsatsen i forbindelse med udlændinges integration. Med andre ord var det ønsket at samle ekspertise på området ét sted, hvilket skal ses i sammenhæng med, at arbejdet med integrationsloven repræsenterede en større og mere kompliceret opgave, end man umiddelbart havde forestillet sig i kommunen, ifølge oplysninger fra interviewene. En decentral

¹⁰⁵ Ordningen med telefontolkning er pr. 1.1.2004 erstattet af en ny ordning.

¹⁰⁶ Jf. Integrationsenheden. Modtageenheden Tolkeformidlingen og Indvandrerrådgivningen. Årsrapport 1999/ årsplan 2000. Københavns Kommune. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. 2000.

model, hvor integrationsloven som udgangspunkt blev forvaltet af de 15 lokalcentre, blev derfor ikke anset for hensigtsmæssig.

En væsentlig opgave for Modtageenheden er at udarbejde en handlingsplan/ kontrakt for introduktionsperioden (eller en indledende handlingsplan/ foreløbig kontrakt for de personer der visiteres videre fra Modtageenheden). Handlingsplansamtalen varer omkring 2 timer. Der benyttes tolk. I samtalen afdækkes udlændingenes familie-, uddannelses-, erhvervsmæssige og sproglige baggrund. Udlændingen informeres grundigt om rettigheder og pligter i forhold til integrationsloven. Ved samtalen skal der også vælges sprogskole. Københavns Kommune har som nævnt en række sprogcentre med forskellige profiler, målgrupper, tilbud og metoder. For de selvforsørgende foregår handlingsplansamtaler med en integrationskonsulent¹⁰⁷. For udlændinge, der skal modtage introduktionsydelse, med en integrationskonsulent og en sagsbehandler fra det lokale center¹⁰⁸.

Modtageenhedens personale omfatter i dag ud over lederen og en stedfortræder 8 sagsbehandlere (heraf 6 ACere) og ca. 10 andre medarbejdere, herunder medarbejdere som står for administration og opfølgning. Organiseringen af arbejdet i Modtageenheden har ændret sig indenfor de sidste par år. Tidligere var der tale om en forholdsvis traditionel, hierarkisk organisation med en udstrakt funktionel arbejdsdeling, hvor hver medarbejder havde sin specialiserede opgave. I dag lægger man vægt på, at arbejdet udføres i teams og på at medarbejderne har overlappende kompetencer, således at fleksibiliteten i organisationen bliver større.

5.4.3. Opgavevaretagelse vedr. integrationslovspersoner siden 1999.

I løbet af det første halve år af 1999 kom Modtageenheden til at stå for modtagelse af alle nye integrationslovspersoner i kommunen (se dog nedenfor vedr. bydelsforsøg). Inden Modtageenheden var endeligt på plads varetog lokalcentrene denne opgave.

I starten blev de *selvforsørgende* visiteret videre fra Modtageenheden til lokalcentrene, der overtog sagerne og havde opfølgningsforpligtigelsen. I lokalcentrene var der imidlertid en del tvivlsspørgsmål omkring deres opgaver mv. i relation til integrationsloven, hvilket var medvirkende til, at der i 1999 blev truffet beslutning om, at de selvforsørgende integrationslovspersoner i hele introduktionsperioden skulle forblive tilknyttet Modtageenheden. Pr. 1.7.2000 overtog Modtageenheden opfølgningsforpligtigelsen for de selvforsørgende, og i dag er det som nævnt fortsat sådan, at indsatsen (sagsbehandlingen) i relation til de selvforsørgende varetages af Modtageenheden i hele introduktionsperioden.

Frem til 1.9.2000 blev de *ydelsesberettigede* visiteret fra Modtageenheden til lokalcentrene, som udbetalte introduktionsydelsen og visiterede de pågældende til aktivering og danskundervisning. Langt størstedelen blev tilbudt kombinerede danskundervisnings- og aktiveringsforløb på UCI – Undervisningscentret for Indvandrere. I starten var der i Modtageenheden udlånt nogle medarbejdere fra UCI, som bl.a. medvirkede ved handlingsplansamtaler og havde til opgave at følge ydelsesberettigede integrationslovspersoner i hele introduktionsperioden.

Allerede i 1999 blev det i kommunen besluttet, at alle udlændinge med introduktionsydelse fra og med 1.9.2000 skulle aktiveres af UCI, og at introduktionsydelsen efter denne dato også skulle

¹⁰⁷ Frem til 2001 medvirkede også en sprogscreener i samtalen.

¹⁰⁸ Frem til 2001 medvirkede også en vejleder fra UCI (jf. nedenfor).

udbetales af UCI og ikke af lokalcentrene. På denne måde ville man tilstræbe en større sammenhæng mellem aktivering og udbetaling af ydelser. For integrationslovs personer, der ikke var parate til aktivering, skulle udbetalingen af introduktionsydelse fortsat foregå fra det lokale center, og den indledende handlingsplansamtale foregik stadig i Modtageenheden.

Formelt var der således fra midten af 2000 og frem tale om en treleddet struktur. Alle integrationslovs personer startede i Modtageenheden. De selvforsørgende forblev knyttet hertil i hele introduktionsperioden. De aktiveringsparate ydelsesberettigede blev visiteret til UCI og de ikke-aktiveringsparate (fx syge, traumatiserede, gravide) ydelsesberettigede til de respektive lokalcentre. Denne formelle struktur kom ifølge interviewoplysningerne dog først endeligt og fuldt ud på plads i praksis i løbet af 2002, hvilket bl.a. hænger sammen med, at bydelsforsøgene blev endeligt afviklet i dette år, jf. nedenfor.

Pr.1.1.2004 blev foretaget en yderligere centralisering af opgavevaretagelsen, idet alle ydelsesberettigede fra denne dato visiteres direkte til UCI, uanset om de er aktiveringsparate eller ej. Dette skal bl.a. ses på baggrund af et faldende antal ydelsesberettigede og i sammenhæng med, at sager kunne "vandre" fra UCI til et lokalcenter og omvendt afhængig af personens situation (som aktiveringsparat eller ej). I lyset heraf fandt man det hensigtsmæssigt at samle alle ydelsesberettigede ét sted.

Med til billedet af opgavevaretagelsen i relation til integrationsindsatsen i København Kommune hører, at der frem til 2002 blev gennemført bydelsforsøg i kommunen. De fire bydele omfattet af forsøget var Indre Nørrebro, Indre Østerbro, Kongens Enghave og Valby Bydel, dvs. områder svarende til fire af de 15 lokalcentre og omkring 20-25 pct. af kommunens integrationslovs personer i 1999-2001. Bydelene havde egne "modtageenheder" placeret fysisk sammen med lokalcentret, men hovedparten af integrationslovs personerne startede dog i den centrale Modtageenhed, idet tre af bydelene købte bistand fra Modtageenheden. I løbet af 2001 fik Modtageenheden sagerne tilbage fra bydelene undtagen Valby Bydel, hvorfra Modtageenheden fik sagerne retur i slutningen af 2002. I perioden 1999-2001 varetog Valby Bydel alle opgaver vedrørende integrationslovs personer, der boede her. For så vidt angår de øvrige bydele varetog den centrale Modtageenhed handlingsplansamtale samt første henvisning til danskundervisning. Herefter varetog bydelene alle opgaver. Det er vurderingen i centralforvaltningen i dag, at den tidligere organisering med bydele ikke var hensigtsmæssig, bl.a. fordi den affødte en vis forskelsbehandling af integrationslovs personer betinget af, hvor de boede. Eksempelvis fungerede samarbejdet med sprogcentre ikke så godt i bydelene som i den centrale Modtageenhed.

5.4.4. Integrationslovs personerne

I perioden 1999-2001 modtog Modtageenheden omkring 3.900 sager nogenlunde ligeligt fordelt over de tre år. Heri er ikke medregnet integrationslovs personer modtaget af Valby Bydel. Langt hovedparten af de 3.900 personer var voksne familiesammenførte¹⁰⁹. Ud fra Integrationsenhedens årsberetninger kan skønnes, at over 60 pct. var familiesammenført til en dansk ægtefælle.

¹⁰⁹ Kilden til nævnte tal er udskrift fra Integrationsenhedens edb-system samt årsberetningerne fra Integrationsenheden. Så vidt det kan ses af kilderne er næsten ingen af de nævnte personer mindreårige børn eller over 61 år. I AKFs benchmarkanalyse indgår 3.583 integrationslovs personer fra Københavns Kommune. Grunden til, at dette tal er betydeligt mindre end det i teksten nævnte tal (hvortil skal lægges integrationslovs personer fra Valby Bydel) kendes ikke.

Årsberetningen fra 1999 oplyser, at godt en tredjedel af de integrationslovs personer, som havde været til grundregistrerings- og handlingsplanssamtale, modtog introduktionsydelse. For 2001 foreligger der oplysninger, der viser, at ligeledes en tredjedel af integrationslovs kursisterne på sprogcentre modtog introduktionsydelse. Det ser således ud til, at omkring 2/3 af integrationslovs personerne i Københavns Kommune i 1999-2001 var selvforsørgende, jf. også afsnit 5.3 ovenfor. Denne andel har været stigende i de senere år, mens andelen med introduktionsydelse tilsvarende har været faldende.

Af de ydelsesberettigede på et givet tidspunkt er skønsmæssigt ca. 40 pct. ikke aktiveringsparate. Denne andel har været nogenlunde konstant i hele perioden fra 1999 og frem, ifølge interviewoplysningerne. For en meget væsentlig del af de 40 pct. er årsagen barsel. Generelt karakteriseres ydelsespersonerne som ufaglærte, der stort set ingen erhvervs erfaring her. De er ikke sproglige analfabeter, men de er ”faglige/ kompetencemæssige analfabeter”, som det blev sagt. En opgørelse af uddannelsesniveaueet hos aktiveringsparate ydelsesberettigede (kursister på UCI) viser, at omkring 2/3 af denne gruppe ikke havde nogen skoleuddannelse eller kun en almen skoleuddannelse.

Integrationsenheden har også udarbejdet statistik vedr. integrationslovs personernes uddannelsesbaggrund. Disse oplysninger tyder på, at en del integrationslovs personer i 1999-2001 var forholdsvis ressourcestærke. Omkring 20 pct. havde en lang videregående uddannelse, mens knapt 40 pct. havde en uddannelse ud over grundskolen. De sidste 40 pct. skønnes at have så lidt uddannelse, ”at de vil få svært at klare sig på det danske arbejdsmarked, medmindre der gøres en særlig indsats for at opkvalificere dem”¹¹⁰. Formodningen taler for, at disse tal vedrører de selvforsørgende.

5.4.5. Undervisningscentret for Indvandrere – UCI

UCI blev oprettet i 1986 og har haft den samme leder i hele perioden frem til i dag. Fra 2001 blev UCI kontrakt styret. Så vidt det er oplyst, er der i kontrakten ikke særskilte mål, som drejer sig om integrationslovs personer.

Som nævnt ovenfor blev hovedparten af de ydelsesberettigede og aktiveringsparate integrationslovs personer visiteret til kombineret danskundervisning og aktivering på UCI. Ifølge interviewoplysningerne drejede det sig om skønsmæssigt 450-600 integrationslovs personer i perioden 1999-2001. Det svarer vel til, at omkring 35-45 pct. af ydelsespersonerne i nævnte periode blev aktiveret¹¹¹. Hovedårsagen til, at ikke flere blev aktiveret må formodes at være, at mange som nævnt ovenfor ikke var vurderet som ”aktiveringsparate”.

Når en ydelsesberettiget integrationslovs person er blevet visiteret videre fra Modtageenheden, er det herefter UCI og lokalcentret, der tager stilling til, om personens sag skal forankres det ene eller det andet sted. De rene aktiveringssager hører hjemme i UCI, men hvis det overvejende er sociale problemer, der gør, at en person ikke kan aktiveres, så har lokalcentret sagen. I udgangspunktet kan en person blive visiteret fra Modtageenheden til et lokalcenter, som hen ad vejen kan beslutte, at nu

¹¹⁰ Jf. Årsrapport 2000 fra Integrationsenheden, side 6. Uddannelsesoplysningerne bygger på udlændingenes egne angivelser.

¹¹¹ Den skønnede andel er af nogenlunde samme størrelsesorden som fremgår af en postspørgeskemaundersøgelse blandt integrationslovs personer fra starten af 2002 (PLS RAMBØLL 2002). 36 pct. af de ydelsespersoner, der var ankommet i perioden 1.1.1999 – 1.7.2000 og som fortsat boede i kommunen, oplyste at de havde været i aktivering.

er den pågældende parat til at blive aktiveret, hvorpå UCI overtager sagen. I enkelte tilfælde kan en person være i aktivering, selv om lokalcentret har sagen (fx i sager med komplicerede familieproblemer).

Omkring årsskiftet 2003/2004 var der 1.200 – 1.300 indskrevne kursister på UCI, hvoraf knapt en tredjedel var integrationslovspersoner og resten kontanthjælpsmodtagere med en anden etnisk baggrund end dansk.

UCI arbejder med udgangspunkt i flg. love: integrationsloven, aktivlovene (lov om aktiv socialpolitik og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats) og danskuddannelsesloven. Det samlede antal ansatte på UCI er godt 120 personer. Antallet har været faldende på grund af et faldende aktivitetsniveau.

Centralt i UCIs koncept er kombinationen af danskundervisning og aktivering. Det er et koncept, som i sin tid blev udviklet bl.a. med støtte fra EU's Socialfond, før integrationsloven trådte i kraft. Men ”vi prøver hele tiden at lære af vores erfaringer”, som det blev udtrykt i interview med lederen af UCI. UCI ser det som sin grundlæggende opgave at ruste kursisterne til at komme ud på virksomheder, og man har kontakt med en lang række virksomheder, som man samarbejder med.

Organisatorisk er UCI opbygget med en ledelsesgruppe, en administration med et antal enheder (herunder administration, økonomi og udbetalingsenhed) og teknisk personale (IT, betjente, bibliotek). Administration og teknisk personale kan overvejende betragtes som stabs- eller støttefunktioner. Visitering, aktivering, danskundervisning og udslusning gennemføres indenfor et antal funktionsområder. Danskundervisningen er sporopdelt. Den faglige undervisning, som udgør aktiveringen på stedet, er opdelt efter brancheområder, herunder lager/transport, køkken/kantine, rengøring, social-sundhed/pædagogik og butik/handel.

Sigtet med undervisningen er arbejdsmarkedsrettet, og målet er i første omgang via opkvalificeringen at få kursisterne i aktivering på private eller offentlige arbejdspladser i kommunen eller i andre kommuner. UCI er ikke et aktiveringssted med værksteder, hvor der udføres en eller anden produktion. De arbejdsredskaber mv., som findes, tjener alene et fagligt undervisningsformål.

En integrationslovsperson, som henvises til UCI, starter med at blive knyttet et team bestående af en vejleder, en socialfaglig person (socialrådgiver) og en jobkonsulent. Vejlederen og integrationslovspersonen udarbejder en kontrakt/ handlingsplan. Den, der egentlig ”har sagen” er vejlederen, ikke socialrådgiveren, i den forstand, at det er vejlederen, der har myndighedsopgaver.

I forhold til spor 1 kursister kombineres sprogundervisning fra starten med faglig træning. Undervisningen har en meget praktisk indfaldsvinkel. Undervisningen på spor 2 og 3 er mere traditionel. Men også for kursister på spor 2 og 3 gælder, at danskundervisningen gennemføres sideløbende med en faglig opkvalificering, som sigter mod, at kursisterne så hurtigt som muligt skal ud på en rigtig arbejdsplads.

Man prioriterer på UCI som et væsentligt mål at få flere aftaler med virksomheder, dvs. aftaler hvor virksomheder tager et reelt medansvar for integration. I hele Beskæftigelsesindsatsen i kommunen (jf. ovenfor) arbejder man sammen om dette. En samarbejdsaftale mellem en virksomhed og kommunen kan i princippet komme alle enheder indenfor Beskæftigelsesindsatsen til gode. Der

pågår en del opsøgende arbejde i forhold til virksomheder i form af direkte henvendelser, information osv. I nogle tilfælde udmønter samarbejdet med en virksomhed sig i en decideret samarbejdsaftale, som typisk kan bestå i, at kommunen lover at levere arbejdskraft og fx etablere mentorordninger, mens virksomheden lover at levere pladser til opkvalificering og løntilskudsjob samt at implementere aftalen i forhold til alle virksomhedens medarbejdere.

På UCI har man en database, hvor alle virksomheder er registreret på basis af Købmandsstandens Oplysningsregister. I databasen registreres alle hændelser i forhold til en konkret virksomhed. Databasen er fælles for alle de relevante dele af Beskæftigelsesindsatsen i kommunen.

Underviserne på UCI omfatter sprogundervisere og faglige undervisere. De førstnævnte har oftest en akademisk uddannelse. En typisk profil er cand. mag. plus indvandrerlæreruddannelse. De fleste faglige undervisere har en form for faglig erhvervsuddannelse inden for et bestemt brancheområde, men der kan også være tale om en akademisk uddannelse. UCI adskiller sig fra andre sprogcentre dels ved den direkte kobling til aktivering dels på den måde, at UCI i vidt omfang har ansat andre kategorier af personer/ uddannelser. Med nogen forenkling kan man sige, at en sproglærers univers traditionelt omfatter sprog kombineret med kultur/ litteratur. På UCI søger man populært sagt at fjerne "sprog/ kultur" og indsætte "arbejdsmarked" i stedet for. Man søger at kombinere sprogundervisning og arbejdsmarked bl.a. via en teamorganisering, hvor sproglærere og faglige undervisere arbejder sammen med henblik på, at sproglig og faglig undervisning gensidigt kan støtte hinanden.

Vejlederne svarer på en måde til det, som andre steder benævnes "sagsbehandlere". Vejlederne har myndighedsopgaver, men vejlederne arbejder sammen med andre medarbejdere i teams. Det er således et team - typisk bestående af en vejleder, en jobkonsulent og en socialfaglig person (en socialrådgiver), der har ansvaret for udarbejdelse af kontrakt/ handlingsplan. Vejlederne på UCI har en meget blandet uddannelsesbaggrund, men det er karakteristisk, at vejledergruppen ikke er kendetegnet ved en socialfaglig profil. Følgende uddannelsestyper er repræsenteret i vejledergruppen: lærer, ernærings- og husholdningsøkonom, håndværksmæssig uddannelse, akademisk humanistisk eller samfundsvidenskabelig uddannelse, socialfaglig uddannelse, indvandrerlæreruddannelse og vejlederuddannelse. Gennem denne profil sigtes mod, at arbejdet med de etniske minoriteter bliver arbejdsmarkedsrettet i stedet for at have karakter af en mere social indsats, hvor "omsorg for klienten" er i centrum. Den nævnte socialfaglige person (socialrådgiver) i det team, som udarbejder handlingsplan/ kontrakt, benyttes mest som en slags støtte i tekniske lovgivningsmæssige spørgsmål.

På almindelige sprogcentre føres der typisk en fraværsstatistik, som efterfølgende videregives til den enhed i kommunen, der står for sagsbehandlingen. Hvis der er tale om fravær uden gyldig grund, trækkes der i ydelse - ofte først efter en samtale med den pågældende person. Et sådant system betyder, at der på flere måder kan være en stor afstand mellem den begivenhed, der udløser træk i ydelse (ulovligt fravær), og selve fradraget i ydelse. På UCI er det den enkelte underviser, som holder øje med fravær. Hvis der er tale om ulovligt fravær, indkalder læreren hurtigt den pågældende til en såkaldt "træksamtale" og giver efterfølgende besked pr. e-mail til udbetalingsenheden i UCI om at foretage fradrag i ydelsen. Dvs. at der er en meget klart og direkte sammenhæng mellem ulovligt fravær og træk i ydelse både rent administrativt og set fra kursistens synsvinkel. Dette gælder både for så vidt angår danskundervisningen, den faglige undervisning og anden aktivering.

5.4.6. Beskæftigelse.

Ifølge AKF (2004) fik 39 pct. af integrationslovspersonerne fra 1999-2001 arbejde i kortere eller længere tid i denne periode – det svarer til knapt 1.400 personer. Ifølge oplysninger fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde 36 pct. af de integrationslovspersoner, der ankom i nævnte periode, arbejde ultimo november 2001¹¹². Langt hovedparten (93 pct.) af dem, der fik arbejde, var familiesammenførte¹¹³.

Der er i starten af 2002 gennemført en postspørgeskemaundersøgelse omfattende et udsnit af integrationslovspersoner ankommet til Københavns Kommune i perioden 1.1.1999 til 1.7.2000 (PLS RAMBØLL 2002). Der indkom svar fra omkring halvdelen af de 1470 adspurgte – i alt 207 ydelsesmodtagere og 501 selvforsørgende. På grund af det store bortfald må resultaterne selvsagt tages med forbehold. Det mest sandsynlige er, at de personer, der har svaret på spørgeskemaet, i gennemsnit har bedre beskæftigelsesmuligheder end dem, der ikke har svaret.

85 pct. af de personer, som på dataindsamlingstidspunktet modtog introduktionsydelse, havde slet ikke haft arbejde i introduktionsperioden. Kun 5 pct. havde haft arbejde i mere end 6 mdr. 66 pct. af dem, der ikke modtog introduktionsydelse på dataindsamlingstidspunktet, havde haft arbejde i kortere eller længere tid. Næsten 40 pct. af denne gruppe havde haft arbejde i over et år. Af samtlige, der på et eller andet tidspunkt havde været i arbejde, var 92 pct. selvforsørgende på interviewtidspunktet.

Det ser ud til, at der ofte er tale om ufaglærte jobs inden for rengøring, pizza, restaurationsbranchen. En del har således arbejde indenfor områder, hvor dansksproglig kompetence kun spiller en beskedent rolle. Men der er en sammenhæng mellem oplevet dansksproglig kompetence, og om man har arbejde.

Integrationslovspersonerne i nævnte undersøgelse blev spurgt om, hvordan de fandt deres arbejde. 2 pct. oplyste, at de fik arbejdet via kommunens mellemkomst/ indsats. Hovedparten fik beskæftigelse via venner/ bekendte (56 pct.), ved at svare på en annonce (17 pct.) eller ved at søge uopfordret (20 pct.).

Disse tal tyder ikke på, at det er kommunens beskæftigelsesindsats, som *direkte* har bragt de pågældende i arbejde. Dette indtryk bestyrkes af oplysningerne fra interviewene, hvor et synspunkt var, at kommunen har relativt ringe muligheder i henhold til lovgivningen for direkte at påvirke beskæftigelsesmulighederne for de familiesammenførte uden ydelse¹¹⁴, som udgør hovedparten af integrationslovspersonerne og formentlig en endnu større andel af dem, der er kommet i beskæftigelse. Denne gruppes beskæftigelseschancer afhænger i høj grad af, om de selv ønsker at komme i arbejde, og af deres kvalifikationer i bred forstand – snarere end af kommunens indsats.

Kommunen skal stille danskundervisning til rådighed, og administrationen er indrettet på at sikre, at integrationslovspersonerne kan starte på danskundervisningen indenfor den første måned efter måned efter ankomsten. Kommunen tilbyder systematisk sproglig og faglig opkvalificering. På basis af de foreliggende oplysninger er det ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang dette har bragt integrationslovspersoner i beskæftigelse. Formodningen taler selvsagt for, at både sprogundervisning og anden opkvalificering bidrager til at ruste integrationslovspersoner til

¹¹² Jf. tabel B1.11 i bilag 1.

¹¹³ Jf. beregning på basis af tabel B1.11 i bilag 1.

¹¹⁴ Fremstillingen vedrører situationen før 1.1.2004.

arbejdsmarkedet, men den konkrete effekt heraf kan ikke vurderes inden for denne undersøgelses begrænsede rammer.

Beskæftigelsesmulighederne afhænger af de foreliggende jobmuligheder. En af de væsentligste barrierer i dag med hensyn til at få flere udlændinge i arbejde ligger på efterspørgselsiden, ifølge interviewoplysningerne. Et stort antal udlændinge vil gerne i arbejde, er arbejdsmarkedsparate og har også kompetence til at udføre en række forskellige jobs, men ”jobbene er der ikke”.

I Modtageenheden, hvor de selvforsørgende hører til i hele introduktionsperioden, opfattede man det som en opgave også at forsøge at fremme beskæftigelsesmulighederne for de selvforsørgende. Dels ud fra et synspunkt om, at reel selvforsørgelse for en familie oftest forudsætter to indkomster i et land som Danmark. Dels ud fra en opfattelse af, at i og med, at mange af de selvforsørgende som nævnt ovenfor har en relativt god uddannelsesbaggrund, så kunne det være hensigtsmæssigt både for de pågældende selv og for det danske samfund, hvis disse kvalifikationer konkret kunne udnyttes på arbejdsmarkedet. Man havde derfor i Modtageenheden søgt at udnytte de kontakter, man i forvejen havde, til at etablere nogle netværkslignende aktiviteter både med offentlige og private arbejdspladser. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvilket omfang denne type indsats i Modtageenheden kan have haft i perioden 1999-2001. Formodningen taler for, at dens kvantitative betydning var begrænset i nævnte periode.

Indtrykket fra interviewene er, at en del udlændinge får arbejde under deres kompetenceniveau. Desuden får de ofte arbejde i konjunktur- og konkurrenceudsatte erhverv, hvilket kan give store problemer med hensyn til varig integration. Danskere, der mister deres arbejde, finder ofte relativt let arbejde igen, men det er ikke tilfældet med udlændinge. Denne karakteristik gælder udlændinge generelt – der foreligger ingen specifikke oplysninger om eller indtryk af, hvilken type arbejde integrationslovs personer får.

En barriere for beskæftigelse kan ligge i, at det er svært for udlændinge at få anerkendt og accepteret deres medbragte kvalifikationer. I kommunen har man ofte svært ved at rådgive udlændingene, fordi man ikke kender deres kompetencer. Hvis udlændinge henvises til en uddannelsesinstitution eller til det kompetenceafklaringsinstitut, der findes for så vidt angår universitetsuddannelser, bliver resultatet ofte, at de pågældende får at vide, at de skal tage en dansk erhvervsuddannelse eller en række supplerende fag på universiteterne. Det bidrager til, at kommunens virkemidler med hensyn til beskæftigelse er få.

5.5. Integrationsindsatsen i Århus Kommune¹¹⁵

5.5.1. Nuværende organisation

Århus Kommunes byråd vedtog i 1996 en flygtninge- og indvandrerpolitik – i dag kaldet integrationspolitik¹¹⁶. Ét af elementerne i den generelle politik var, at kommunen fra januar 1997

¹¹⁵ Dette afsnit bygger bl.a. på oplysninger indhentet gennem interviews med lederen af Arbejdsmarkedsnetværk i kommunen, en afdelingsleder på Arbejdsmarkedscenter Centrum, lederen og souchefen på aktiveringsstedet Bøgekilde Industri, konsulenten på integrationsområdet i Arbejdsmarkedsafdelingens centralforvaltning samt den pædagogiske chef på Århus Kommunes Sprogcenter. Desuden er afsnittet baseret på en række dokumentariske kilder, herunder kommunens hjemmeside.

¹¹⁶ Bemærkninger om integrationspolitikken bygger bl.a. på rapporterne: a) Gennemførelse af Århus Kommunes Integrationspolitik. Bind I og II. Styregruppen vedr. Integrationspolitikken. Århus Kommune. Maj 2003, b) Gennemførelse af Århus Kommunes Integrationspolitik. Bind I og II. Styregruppen vedr. Integrationspolitikken. Århus Kommune. Maj 2001.

skulle overtage den tidlige integrationsindsats fra Dansk Flygtningehjælp med henblik på at skabe kontinuitet og sammenhæng i indsatsen over for flygtninge.

Integrationspolitikken omfatter en række indsatsområder, herunder beskæftigelse, sprog og det treårige introduktionsforløb. For indsatsområderne er formuleret adskillige operationelle mål. Sidst i 2000 vedtog byrådet en indstilling, hvor hovedmålsætningen var, at beskæftigelsen for flygtninge og indvandrere skulle stige med 3 procentpoint årligt i en 10-årig periode for at komme på niveau med den generelle beskæftigelsesfrekvens i kommunen. Mange af målene vedrører ligesom dette flygtninge og indvandrere generelt, men der er også mål, som specifikt vedrører integrationslovspersoner. Fx er målet for 2003, at 25 pct. af de nyankomne flygtninge og indvandrere, der er berettigede til introduktionsydelse, så vidt muligt skal være selvforsørgende i løbet af det 3. introduktionsår¹¹⁷. For 2004 er målet 50 pct.

Integrationsindsatsen gennemføres i regi af Arbejdsmarkedsafdelingen i *Familie og Beskæftigelse*, der er en af kommunens 5 magistrater. Der er ét sprogcenter i kommunen, Århus Kommunes Sprogcenter, som hører under magistraten for *Skole og Kultur*. Sprogcentret blev etableret pr. 1.1.1999 gennem en virksomhedsoverdragelse til kommunen af de daværende 3 sprogskoler. Før 1.1.1999 var sprogundervisningen en amtslig opgave.

Afdelingen for Familie og Beskæftigelse omfatter ud over stabsfunktioner (IT, økonomi, ledelsessekretariat) tre afdelinger: Børn og Unge, Familieafdelingen og *Arbejdsmarkedsafdelingen*. Sidstnævnte afdeling varetager opgaver i relation til kontanthjælp, aktivering, revalidering, syge- og barseldagpenge, fleksjob, førtidspension og integration af flygtninge/indvandrere. Afdelingen ledes af en arbejdsmarkedschef, der refererer til direktøren for Familie og Beskæftigelse, som refererer til Rådmanden. Arbejdsmarkedsafdelingen har cirka 670 ansatte.

Under sig har arbejdsmarkedschefen 4 stabsenheder og 6 driftsenheder. Stabsfunktionerne er: a) Sekretariat samt løn og personale, b) Økonomi og IT, c) Sociallægeinstitutionen, d) Faglig service og bestillerfunktion. Driftsenhederne omfatter for det første fire arbejdsmarkedscentre, der er placeret på forskellige adresser i kommunen (fysisk sammen med Familiecentre under Familieafdelingen nævnt ovenfor), og som står for den direkte borgerkontakt. Hvert arbejdsmarkedscenter dækker et geografisk område med i gennemsnit 73.000 indbyggere. For det andet omfatter driftsenhederne Arbejdsmarkedsnetværk og Projekt- og Vejledningsafdelingen.

I enheden *Faglig Service* (med 12 ansatte) er bl.a. ansat en række faglige konsulenter indenfor forskellige områder, fx revalidering, aktivering og sygedagpenge. En af konsulenterne varetager integrationsområdet. Den pågældende beskæftiger sig bl.a. med servicering af rådmanden og ledelsen, koordinering til hovedafdelingen for Skole og Kultur (sprogcentret), orientering og vejledning af arbejdsmarkedscentre vedr. ny lovgivning mv. samt koordinering i forbindelse med udarbejdelse af nye blanketter, instrukser, rutiner og lignende.

Opgaven for enheden *Bestillerfunktionen* (med 8 ansatte) er at modtage bestillinger fra arbejdsmarkedscentre om aktiveringspladser mv. Arbejdsmarkedscentre afleverer årligt deres bestillinger til Bestillerfunktionen med deres forventede aktiveringsbehov mv. Bestillerfunktionen sørger så for at købe de fornødne pladser enten fra eksterne eller interne leverandører. De eksterne leverandører omfatter fx oplysningsforbund, daghøjskoler og NBTV - Niels Brøkner TV, der er en slags social virksomhed, der bl.a. udbyder buschaufførkurser for indvandrere. De interne

¹¹⁷ Selvforsørgelse er defineret som fravær af modtagelse af forsørgelsesydelse fra Århus Kommune.

leverandører er Arbejdsmarkedsnetværk samt Bøgekilde Industri og en række andre aktiveringsprojekter.

Arbejdsmarkedsnetværk, der har adresse ved siden af Arbejdsformidlingen, har til opgave at servicere virksomheder, som mangler arbejdskraft, og borgere der mangler arbejde. Arbejdsområdet er navnlig det rummelige arbejdsmarked, herunder privat og offentlig jobtræning (løntilskudsjob), arbejdspraktik, fleks- og skånejob og arbejdsfstholdelse/ sygedagpengeopfølgning. Virksomheder kan henvende sig direkte til Arbejdsmarkedsnetværk, mens borgere visiteres til Arbejdsmarkedsnetværk fra de lokale arbejdsmarkedscentre. Arbejdsmarkedsnetværk står i dag for udslusning af både personer med og uden andre problemer end ledighed og til såvel det private som det offentlige arbejdsmarked.

Under *Projekt- og Vejledningsafdelingen*, der ligesom Arbejdsmarkedsnetværk er fysisk beliggende i samme bygningsområde som stabsfunktionerne og ledelsen i Arbejdsmarkedsafdelingen, hører bl.a. aktiveringsprojekter, herunder *Bøgekilde Industri* som er et aktiveringssted, der særligt bruges til etniske minoriteter, herunder integrationslovs personer.

Under Projekt- og Vejledningsafdelingen hørte indtil starten af 2004 også *Integrationsteamet*, der på dette tidspunkt havde 4-5 medarbejdere. Integrationsteamets arbejdsområder var modtagelse af nyankomne flygtninge i kommunen, herunder information og formidling af kontakt til en sagsbehandler i et arbejdsmarkedscenter. Desuden ydede teamet støtte og vejledning i forbindelse med at bo i lejlighed i byen samt støtte og opfølgning i forbindelse med etablering af sprogpraktikforløb på kommunale arbejdspladser (såkaldte kombi-job). Integrationsteamet var en tværgående bydækkende afdeling, der bl.a. samarbejdede med arbejdsmarkedscentre (tidl. Socialcentre). Integrationsteamet var tidligere benævnt Flygtninge-Indvandrere Gruppen (FI-Gruppen). Dets betydning har været aftagende i de senere år, hvilket bl.a. hænger sammen med, at Århus Kommune i flere år har været 0-kvote kommune. Før integrationsloven stod Integrationsteamet også for udslusning til arbejdsmarkedet. Men denne opgave blev i 1998-1999 overtaget af Arbejdsmarkedsnetværk. Integrationsteamet, der havde eksisteret siden 1990, blev nedlagt i starten af 2004.

5.5.2. Organisation før 1.1.2003

Den nuværende organisering af Familie og Beskæftigelse trådte i kraft 1.1.2003. I perioden fra 1.1.1998 og indtil 1.1.2003 bestod afdelingen Familie og Beskæftigelse af følgende tre afdelinger: Socialafdelingen, Børn- og Unge Afdelingen og Beskæftigelsesafdelingen. Pr. 1.1.2003 skiftede den tidligere Socialafdeling navn til Familieafdelingen og afdelingens beskæftigelsesmæssige opgaver (herunder kontanthjælp, aktivering, sygedagpenge, revalidering, førtidspension og integration af flygtninge/ indvandrere) blev overdraget til Beskæftigelsesafdelingen, som ændrede navn til Arbejdsmarkedsafdelingen. De tidligere lokale socialcentre blev opdelt i Arbejdsmarkedscentre, hvis ledere refererede til arbejdsmarkedschefen, og Familiecentre, hvis ledere refererede til lederen af Familieafdelingen. Arbejdsmarkedscentre og Familiecentre er beliggende i de samme bygninger, men er altså placeret forskelligt i organisatorisk henseende. Den kommunale organisation pr. 1.1.2003 følger dermed den ressortomlægning, som på centraladministrativt niveau var en konsekvens af regeringsskiftet sidst i 2001.

Før 1.1.2003 lå indsatsen i henhold til integrationsloven altså i den daværende Socialafdeling, mens den i dag ligger i Arbejdsmarkedsafdelingen. I 1999-2002 foregik den konkrete sagsbehandling i

kommunens fire *socialcentre*, mens den herefter var placeret i arbejdsmarkedscentrene. Det er dog i vidt omfang de samme personer, der har varetaget sagsbehandlingen i relation til integrationsloven i hele perioden siden 1999, selv om den overordnede organisering er ændret. Flytningen til Arbejdsmarkedsafdelingen kan ses som udtryk for, at der lægges større vægt på den arbejdsmarkedsrettede del af integrationsindsatsen.

Den daværende *Beskæftigelsesafdeling* var en bydækkende enhed (et slags femte socialcenter), som varetog en aktiv indsats overfor ledige, der kun havde ledighed som problem, dvs. kunne karakteriseres som arbejdsmarkedsparete. Kontanthjælpsmodtagere, der blev vurderet som arbejdsmarkedsparete, blev visiteret til Beskæftigelsesafdelingen fra socialcentrene. Eventuelt kunne personerne blive visiteret tilbage igen efter kortere eller længere tid, hvis man vurderede, at de ikke var arbejdsmarkedsparete alligevel eller ikke længere var arbejdsmarkedsparete. Kun yderst få integrationslovspersoner blev henvist til Beskæftigelsesafdelingen. I forbindelse med den omfattende organisationsændring pr. 1.1.2003 blev samtlige integrationslovssager (og kontanthjælpssager), som på daværende tidspunkt befandt sig i Beskæftigelsesafdelingen, tilbageført til de nyoprettede arbejdsmarkedscentre, der som nævnt erstattede socialcentrene.

5.5.3. Arbejdsmarkedscenter Centrum

Som nævnt er der fra 1.1.2003 fire arbejdsmarkedscentre (tidligere: socialcentre) i kommunen. Et arbejdsmarkedscenter¹¹⁸ er typisk organiseret med en centerchef, der under sig del har nogle stabsfunktioner (ledelsessekretariat, IT, økonomi og personale) samt et antal afdelingsledere. I Arbejdsmarkedscenter Centrum var der sidst i 2003 følgende afdelinger:

- Modtagelse, herunder enkeltydelser og straksaktivering (22 ansatte)
- Aktivering og revalidering Team 1 samt fleks- og skånejob (22 ansatte)
- Aktivering og revalidering Team 2 samt integrationslovspersoner (18 ansatte)
- Dagpenge og pension (28 ansatte)
- Projekter, VO enhed. (4 ansatte)

Det samlede antal medarbejdere i Arbejdsmarkedscenter Centrum er, som det fremgår, omkring 100. Team 1 og 2 tager sig af personer født henholdsvis den 1-15 i en måned og den 16-31 i en måned. I dag er der 2 ledelsesniveauer i Arbejdsmarkedscentret. Tidligere var der mellem centerchefen og afdelingslederne en center-souchef og en kontorchef. Pr. 1.4.2003 blev disse stillinger nedlagt, hvilket har medført, at afdelingslederne har fået flere administrative og færre egentlig fagligt betonede opgaver.

I forbindelse med den omfattende organisationsændring i pr.1.1.2003 i hele forvaltningen Familie og Beskæftigelse (jf. ovenfor) valgte man i de forskellige arbejdsmarkedscentre forskellige modeller for allokering af medarbejdere. I Arbejdsmarkedscenter Centrum søgte man at følge et princip om, at så få klienter som muligt skulle skifte sagsbehandler

I arbejdsmarkedscentrene er der ingen jobkonsulenter, hvilket heller ikke var tilfældet i de tidligere socialcentre. Kontakten til virksomheder varetages i dag af Arbejdsmarkedsnetværk. Et arbejdsmarkedscenter kan dog fx godt oprette et fleksjob eller støtte en klient, der selv har fundet en praktikplads eller lignende, men opgaven vil i sådanne tilfælde typisk blive overdraget til

¹¹⁸ Der er foretaget interview i Arbejdsmarkedscenter Centrum, som ovennævnte bygger på, men efter det oplyste er der nogenlunde samme organisering i alle kommunens fire arbejdsmarkedscentre.

Arbejdsmarkedsnetværk. Før 2003 blev kontakten til virksomhederne varetaget af både Arbejdsmarkedsnetværk (for så vidt angår personer med problemer ud over ledighed) og Beskæftigelsesafdelingen (for personer uden andre problemer end ledighed). Desuden kunne Integrationssteamet (tidligere FI-gruppen) frem til 2004 oprette såkaldte kombi-job på offentlige arbejdspladser.

Da integrationsloven trådte i kraft i 1999 besluttede man, at arbejdet med denne lov skulle varetages af et mindre antal personer i en særlig underenhed, som blev kaldt integrationsafdelingen, selv om det ikke er en egentlig afdeling med egen leder. Begrundelsen for den valgte organisering var, at navnlig arbejdet med at registrere integrationslovspersonerne og deres aktiviteter rigtigt i relation til modtagelse af statslige tilskud var kompliceret. Derfor besluttede man at koncentrere arbejdet på så få hænder som muligt.

I Arbejdsmarkedscenter Centrum er der 7 medarbejdere, der arbejder med integrationsloven (5 sagsbehandlere og 2 HKere). Integrationslovspersonernes CPR-nr. er i dag afgørende for, hvilken sagsbehandler de får. Tidligere havde man en lidt anden arbejdsdeling, idet man ud fra sagens karakter og den enkelte sagsbehandlers arbejdsbyrde og interesse drøftede, hvem der skulle tage sig af sagen. Denne fremgangsmåde var dog ganske tidkrævende, hvorfor man valgte at gå bort fra den. Sagsbehandlerne har bl.a. til opgave at udarbejde en individuel kontrakt (handlingsplan) sammen med integrationslovspersonen, henvise til sprogundervisning, undervisning i samfundsforståelse og aktivering, følge op på kontrakten og evt. henvise til rehabiliteringscentret for flygtninge.

Medarbejderne i integrationsafdelingen arbejder ikke kun med integrationslovspersoner, men har også sager vedr. tidligere integrationslovspersoner og etniske minoriteter i øvrigt med problemer ud over ledighed. Hvis en person kun har ledighed som problem (og ikke er omfattet af integrationsloven) håndteres sagen ikke i integrationsenheden, men af VO-enheden, der er en slags forsøgsenhed.

Antal sager pr. sagsbehandler er betydeligt mindre i integrationsafdelingen end i afdelinger med andre typer sager. Ses bort fra de passive sager (sager hvor en person befinder sig i den "4-6 årige introduktionsperiode"), er der ca. 50 sager pr. sagsbehandler. De nuværende medarbejdere i integrationsafdelingen er gennemgående en stabil gruppe, som har lang tids erfaring med flygtninge og indvandrere.

På Arbejdsmarkedscenter Centrum havde man i oktober 2003 262 personer omfattet af integrationsloven, hvilket betyder, at Arbejdsmarkedscenter Centrum er det center, som har næstflest integrationslovssager. Omkring en fjerdedel af integrationslovspersonerne har ikke behov for nogen ydelse. Som udgangspunkt beholder man en person i integrationsafdelingen i 6 år – også selv om den pågældende er blevet en aktivlovssag efter udløbet af den 3 årige introduktionsperiode.

Overordnet arbejder man i integrationsafdelingen ud fra integrationslovens mål om, at integrationslovspersonerne så hurtigt som muligt kan blive i stand til at klare sig selv. Ifølge interviewoplysningerne afhænger en vellykket integration bl.a. af, hvordan sagsbehandleren er i stand til at guide samt af vedkommendes evne til at forstå, hvordan det menneske, som sidder på den anden side af bordet, tænker. Det er i hvert fald afgørende, hvis det fx drejer sig om somaliere. Det er en gruppe, som er svær at have med at gøre. Væsentligt er sagsbehandlerens evne til at få personen til at samarbejde. Mellem sagsbehandleren og integrationslovspersonen er der en slags alliance, der er udmøntet i kontrakten. På denne måde er der lagt et grundlag måske ikke for at nå

helt ud på arbejdsmarkedet, men for at komme et lille skridt videre, dvs. for opfyldelse af delmål, som der kan bygges videre på, ifølge interviewoplysningerne.

5.5.4. Integrationslovspersonerne, aktivering og holdningsændringer

Ifølge interviewoplysningerne har Århus Kommune årligt modtaget 400-500 personer omfattet af integrationsloven. Langt hovedparten har været familiesammenførte til danskere eller herboende udlændinge. I perioden 1999-2001 modtog skønsmæssigt halvdelen af integrationslovspersonerne introduktionsydelse¹¹⁹. Som følge af lovændringerne pr. 1.7.2002 er antallet af personer med introduktionsydelse faldende. Fra 2003 modtog stort set ingen nye integrationslovspersoner introduktionsydelse.

I kommunens regnskab for 2002 optræder 1305 helårspersoner under integrationsloven, heraf 598 helårspersoner med ydelse¹²⁰. I Arbejdsmarkedscentrene (og i de tidligere socialcentre) har man primært brugt ressourcerne på ydelsespersonerne, idet man før lovændringerne pr. 1.1.2004 ikke havde redskaber til at iværksætte en beskæftigelsesindsats overfor de familiesammenførte.

Skønsmæssigt 25-50 pct. af ydelsesmodtagerne vurderes som ikke-aktiveringsparate (på grund af barsel, sygdom mm.), ifølge interviewoplysningerne, og er derfor fritaget for aktivering. Det kan anslås at indebære, at 3-600 integrationslovspersoner er blevet aktiveret i kommunen i 1999-2001.

I denne periode benyttede man i kommunen primært følgende 3 aktiveringsformer: Kombi-job, Bøgekilde Industri (jf. afsnit 5.5.5 nedenfor) samt vejledningsforløb som fx "En hel dag en hel verden", Arabesk og "Den halve himmel", hvoraf nogle blev gennemført på sprogcentret. Vejledningsforløbene består af en kombination af danskundervisning og andre typer kurser mv. med almene og personlighedsudviklende emner. Målgruppen for vejledningsforløbene er personer, der er langt fra arbejdsmarkedet.

I dag fordeler integrationslovspersonerne sig på disse aktiveringstyper med skønsmæssigt en tredjedel på hver af de nævnte typer. I 1999-2001 var Bøgekilde Industri det vigtigste aktiveringssted. Kun 10-20 pct. af de aktiverede fik et kombi-job. Målgruppen for kombi-jobbene var de mest arbejdsmarkedsparate.

Et *kombi-job* er en deltidsstilling på en privat eller offentlig arbejdsplads, som passes sideløbende med sprogundervisningen på sprogcentret. Målet med et kombi-job er at forbedre sprogindlæringen og give integrationslovspersonen optræning og kendskab til det danske arbejdsmarked. Kommunen råder over et antal kombi-jobs på de kommunale arbejdspladser. Disse job var i 1999-2001 samlet i en database, hvor der bl.a. anført navnet på en kontaktperson på arbejdspladsen. Sagsbehandleren i arbejdsmarkedscentret (tidl. socialcentret) henviser til denne type jobs, som typisk kan have en varighed på 6 mdr. I perioden 1999-2001 blev udelukkende brugt kombi-job på offentlige arbejdspladser. Arbejdsgiveren betaler ikke nogen løn for at have integrationslovspersonen

¹¹⁹ Andelen, der modtog ydelse ved ankomsten til kommunen, var noget højere, jf. ovenfor.

¹²⁰ Det kan nævnes, at sammenlagt ca. 41 helårspersoner var beskæftiget med integrationsloven medio 2002 i kommunens centralforvaltning, socialcentrene, Arbejdsmarkedsnetværk, Somalisk Rådgivning mm. Heri er ikke medregnet en andel af personalet på de aktiveringsprojekter, hvor integrationslovspersonerne var aktiveret. For hver ansat helårsperson indenfor integrationslovens område var der således ca. 32 helårspersoner omfattet af integrationsloven.

beskæftiget i et kombi-job. Arbejdsmarkedsnetværk kan og kunne oprette kombi-job på private virksomheder, men kombi-job på private virksomheder blev ikke brugt i 1999-2001.

I nævnte periode var kombi-jobbene altså nogle i forvejen eksisterende pladser, som sagsbehandlerne eventuelt kunne henvise integrationslovspersoner til. Der var ikke tale om, at sagsbehandlerne selv foranledigede, at der blev oprettet kombi-job. Oprettelse af nye kombi-job, herunder på private virksomheder, finder i dag sted via Arbejdsmarkedsnetværk, som søger at skræddersy et kombi-job til personen.

I løbet af 2001 blev det klart, at det var vanskeligt at få personer, som næsten ikke talte dansk, i gang med en aktiveringsstilling. Det blev derfor besluttet at igangsætte fuldtidsforløb med en varighed på 6 mdr. med sprogundervisning for nyankomne personer på ydelse. Forløbet indeholder også information om det danske samfund. Det første af denne type forløb, som kommunens sprogcenter stod for, blev afviklet i 2002.

Indtil midten af 2003 brugte man i Århus Kommune næsten ikke løntilskudsplaceringer for integrationslovspersoner, selv om det i princippet havde været muligt i henhold til integrationsloven siden 1.1.1999. I den daværende Socialafdeling blev løntilskud primært brugt i forbindelse med revalidering og ikke i forbindelse med aktivering.

Umiddelbart efter aktivering på Bøgekilde Industri eller i et vejledningsforløb var der så godt som ingen integrationslovspersoner i 1999-2001, som kom i beskæftigelse på en almindelig arbejdsplads. Derimod førte skønsmæssigt omkring halvdelen af kombi-jobbene til efterfølgende beskæftigelse af en eller anden slags, eventuelt støttet beskæftigelse, ifølge interviewoplysningerne.

Ifølge interviewoplysningerne var det i perioden 1999-2001 en udbredt opfattelse blandt kommunale socialfaglige medarbejdere, at det i hvert fald ville tage 3 år at gøre en integrationslovsperson klar til at blive sluset ud på en almindelig arbejdsplads, og det var ifølge interviewoplysningerne få integrationslovspersoner, der faktisk var ”klar” ved afslutningen af det 3-årige introduktionsprogram.

Desuden var det, ifølge interviewoplysningerne, holdningen, at hvis en flygtning eller indvandrer ikke kunne dansk, kunne man ikke lære den pågældende noget, og vedkommende kunne derfor ikke komme videre. Forenklet sagt så man kendskab til dansk som en forudsætning for alt andet, herunder beskæftigelse. Det betød også, at der var en tilbøjelighed til at beholde eleverne på sprogcentret i lang tid, indtil man mente, at de kunne så meget dansk, at de kunne komme videre. Opfattelsen var, at udlændinge skulle gennem et *sekventielt forløb*: Danskundervisning - introduktion - aktivering. Herudover blev danskundervisningen til en vis grad set som et mål i sig selv eller som noget, der skulle føre til videre uddannelse – en opfattelse der ikke forekommer at passe særlig godt med mange af integrationslovspersonernes forudsætninger.

I dag lægges der i højere grad vægt på *samtidighed* i danskundervisning og aktivering. Synspunktet er, at danskundervisningen skal være en del af et integreret forløb. Derfor lægges fx også sprogundervisning i dag ud på aktiveringsstedet Bøgekilde Industri. Der er i dag også på sprogcentret en betydeligt større bevidsthed om, at alle dele af indsatsen, herunder sprogundervisningen, skal være rettet mod at bringe integrationslovspersonerne i beskæftigelse.

En anden ændring er at man i dag håndterer de aktiverede mere konsekvent, der stilles flere krav, og der praktiseres i højere grad en konsekvensorienteret pædagogik, dvs. der trækkes i hjælpen. De politiske signaler er således ”slået igennem i yderste led”, som det blev sagt. Sagt på en anden måde er der sket en holdningsændring fra en mere omsorgsorienteret indstilling til en mere beskæftigelsesrettet og aktiv linie. Det er dog indtrykket, ifølge interviewoplysningerne, at der fortsat er holdningsforskelle navnlig mellem sagsbehandlerne på den ene side og dem, der står virksomhedskontakten (Arbejdsmarkedsnetværk).

5.5.5. Bøgekilde Industri

Aktiveringsstedet Bøgekilde Industri blev oprettet i 1997/98 ved en byrådsbeslutning samtidigt med, at loven om aktiv socialpolitik trådte i kraft. Det er primært etniske minoriteter, som aktiveres her. Bøgekilde Industri består af 2 særskilte lokaliteter henholdsvis i Hasselager med et fabriksareal på 3808 kvm og Afd. Vest med 500 kvm. Bøgekilde Industri ledes af en mandlig fabrikschef, som fysisk er placeret i Hasselager, og en kvindelig souchef, som er daglig leder af Afd. Vest.

Afdelingen i Hasselager omfatter følgende produktionsafdelinger og -værksteder: Pakke- og montageafdeling, træværksted, smede- og maskinværksted og elektronikafdeling. I disse afdelinger var sidst i 2003 beskæftiget omkring 160 aktiverede, heraf ca. 120 mænd. Afd. Vest består af 2 fysisk adskilte afdelinger i Brabrand med hhv. 60 og 100 kvindelige aktiveringspersoner, som udfører lettere pakke- og montagearbejde. Bøgekilde Industri startede i 1998 med 30 pladser.

Sidst i 2003 var der omkring 50 integrationslovs personer på Bøgekilde Industri, heraf 15 med introduktionsydelse¹²¹.

Hvert af værkstederne har et antal værkstedsledere tilknyttet. Mange af værkstedslederne kommer ligesom fabrikschefen fra den private erhvervsliv. Desuden er ansat 5 socialrådgivere (konsulenter) samt tolke og administrativt personale. Sammenlagt er der knapt 40 ansatte.

På Bøgekilde Industri foregår der en egentlig produktion i de nævnte værksteder og afdelinger, som udfører opgaver for private firmaer mod betaling. Disse midler er med til at finansiere virksomheden sammen med et taxametertilskud pr. helårselev.

Grundideen med Bøgekilde Industri er at etablere en virksomhed, som kan hjælpe ledige ud på det almindelige arbejdsmarked. Eleverne henvises til Bøgekilde Industri fra et af de fire arbejdsmarkedscentre (før 2003 socialcentre). Når en person henvises, indkaldes den pågældende til en visitationssamtale på Bøgekilde Industri, som vurderer, om den pågældende er ”aktiveringsparat”. Hvis den pågældende er klar til at starte, finder man ud af, hvilket værksted den pågældende skal arbejde i.

Samme dag en person starter, får vedkommende tildelt en konsulent (socialrådgiver). Bøgekilde overtager håndteringen af personens problemer, hvad enten det fx er familie- eller boligproblemer. Den aktiverede får at vide, at man altid kan henvende sig til konsulenten, hvis der er noget man ikke kan finde ud af. I øvrigt er konsulenterne meget ude på værkstederne og holder øje med, hvordan de forskellige elever klarer sig. Værkstedslederne observerer også, hvordan det går. Hver tredje måned udfyldes et person- og kompetenceskema. På et møde taler man så med den pågældende om,

¹²¹ De resterende 35 må vel være personer, der ikke mere befinder sig i den 3-årige introduktionsperiode.

hvordan det går. I mødet deltager også den pågældendes sagsbehandler fra arbejdsmarkedscentret. På Bøgekilde skriver man i dag direkte ind i den pågældendes elektroniske journal.

Bøgekilde får henvist nogle af de svageste, dvs. dem uden nogen uddannelse og dem, som ”ikke kan finde ud af det selv”. Mange af eleverne er præget af massive sociale problemer og har ofte været meget længe i systemet. En del lider af sygdomme af forskellige slags. Navnlig mange af kvinderne aner ikke, hvordan en arbejdsplads ser ud. Den gruppe, der aktiveres på Bøgekilde, er klart blevet tungere i de senere år, ifølge interviewoplysningerne. Man har også en hel del personer, der – som det blev udtrykt – har formået at undvige systemet i mange år, men som man nu er forpligtiget til at aktivere.

Længden af et ophold på Bøgekilde kan variere meget, men er vel i gennemsnit omkring et år. Varigheden er ikke besluttet ved indskrivningen. Det er ”umuligt at sætte tid på”, hvor hurtigt en given person kan komme videre. Det afhænger i meget høj grad af personens egen motivation. ”Hvis de vil, kan de komme herfra i løbet af en måned”, ifølge interviewoplysningerne.

5.5.6. Arbejdsmarkedsnetværk¹²²

Det er vanskeligt at angive en præcis dato for, hvornår Arbejdsmarkedsnetværk blev oprettet, idet der var tale om en gradvis proces. Pr. 1.1.1998 blev den nuværende chef for Arbejdsmarkedsnetværk leder af en mindre projektgruppe med 5 medarbejdere (3 jobkonsulenter, en uddannelseskonsulent og en sekretær), som fik betegnelsen Arbejdsmarkedsnetværk, og som var en del af FI-Gruppen (Flygtninge-Indvandrere Gruppen, jf. ovenfor), der var en del af Socialafdelingen. Det skete samtidigt med en række andre ændringer i forvaltningens organisation.

Projektgruppens opgave var at få flygtninge og indvandrere i beskæftigelse. Ideen var at fortsætte opbygningen af et netværk af virksomheder, som den pågældende leder var startet på at etablere et par år tidligere i forbindelse med et EU-projekt for arbejdsløse højtuddannede udlændinge. Ambitionerne var betydelige. Netværket skulle i princippet omfatte alle virksomheder både private og offentlige. I starten satsede man på virksomheder med mindst 100 ansatte, fordi de typisk har en personaleorganisation, dvs. i udgangspunktet bedre kapacitet til at medvirke i netværket.

Arbejdsmarkedsnetværk var placeret i den daværende Socialafdeling, hvor der dengang bl.a. var en række enheder, som havde kontakt til arbejdsmarkedet: Jobgruppe, sygedagpenge, en ny fleksjobgruppe og Spring (kursusforløb for særligt dårlige sygedagpengemodtagere). Disse enheder blev i år 2000 lagt ind under Arbejdsmarkedsnetværk, således at der fra dette tidspunkt kun var én afdeling i Socialafdelingen, som havde kontakten til det private erhvervsliv. Arbejdsområdet var bredt: hele det rummelige arbejdsmarked. Desuden blev Arbejdsmarkedsnetværk udskilt fra FI-Gruppen.

I perioden indtil 1.1.2003 var arbejdsområdet for Arbejdsmarkedsnetværk udelukkende det rummelige arbejdsmarked, dvs. personer med andre problemer ud over ledighed. Beskæftigelsesafdelingen tog sig af udslusning af personer, der kun havde ledighed som problem. Med organisationsændringerne pr. 1.1.2003 blev Beskæftigelsesafdelingens opgaver overført til Arbejdsmarkedsnetværk, som herefter blev en del af den nyoprettede Arbejdsmarkedsafdeling. Det

¹²² Ud over de ovenfor nævnte kilder bygger dette afsnit også på oplysninger fra Arbejdsmarkedsnetværks hjemmeside www.arbejdsmarkedsnetvaerk.dk.

implicerede således, at Arbejdsmarkedsnetværk fra 1.1.2003 skulle tage sig af udslusning af både personer med og uden andre problemer end ledighed.

I dag er Arbejdsmarkedsnetværk opdelt i fire afdelinger (Centrum, Nord, Syd, Vest), der hver ledes af en afdelingsleder. Der er ca. 10 konsulenter i hver afdeling, som har kontakten til de respektive arbejdsmarkedscentre. I hver afdeling sigtes mod en faglig specialisering, således at der hvert sted er medarbejdere, der har særligt kendskab til fx etniske minoriteter. Herudover er der en række administrative medarbejdere og medarbejdere ved forskellige projekter, således at det samlede antal ansatte er ca. 70. Medarbejdernes baggrund er meget forskellig. Omkring en tredjedel er erhvervsfolk (tidligere, direktører, produktionsledere mv.), en tredjedel er ACere og andre højere uddannede og den sidste tredjedel er socialfagligt uddannede.

De fire afdelinger har kontakt med virksomhederne i de respektive områder i kommunen. Eftersom virksomhederne ønsker én indgang til systemet, kan en given afdeling i Arbejdsmarkedsnetværk godt have klienter fra mere end ét arbejdsmarkedscenter.

I hvert lokalområde støttes virksomhederne i at danne netværk mellem sig. Flere af virksomhederne er såkaldte træningssteder, hvor ledige optrænes til en senere egentlig ansættelse enten på den pågældende virksomhed eller på en anden arbejdsplads. Man har aktuelt et samarbejde med en række større virksomheder herom. Fra virksomhederne købes træning af ledige, som får et uddannelsesbevis. Ideen er, at aktivering og træning i videst muligt omfang lægges ud på almindelige arbejdspladser. For personer, hvor dette ikke umiddelbart kan lade sig gøre, opererer man med såkaldte Hyttefade, som er en betegnelse for arbejdspladser, hvor ledige straks kan møde og påbegynde en tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Gennem disse Hyttefade kan andre virksomheder i lokalområdet rekruttere arbejdskraft. Ideen er, at disse særlige arbejdspladser i høj grad skal være præget af en privat virksomhedskultur.

Overordnet er det et af de centrale mål for Arbejdsmarkedsnetværk at skaffe ledige i beskæftigelse. Men navnlig tidligere kom Arbejdsmarkedsnetværk først ind i billedet, når ”en sagsbehandler og en klient er blevet enige om, at nu skal der findes et job” – som lederen af Arbejdsmarkedsnetværk udtrykte det i interviewet. Forud for dette tidspunkt kan ofte ligge en lang proces og en ressourcekrævende indsats, som har sigtet mod at gøre den pågældende klient klar til at få et direkte beskæftigelsesrettet tilbud. Lederen af Arbejdsmarkedsnetværk brugte udtrykket ”klargøringsindustrien” om nogle af de projekter og tilbud, som sigter mod at gøre klienter mere parate til arbejdsmarkedet. Ifølge lederen er sådanne projekter ofte præget af en slags ”blødsøden pædagogik”, der ligger temmelig langt fra den barske virkelighed på mange almindelige arbejdspladser, hvilket kan betyde, at de i nogle tilfælde måske er en slags ”omvej til beskæftigelse”.

For nogle år siden fandt man ud af, at en betydelig del, måske 30-40 pct., af de klienter, som Arbejdsmarkedsnetværk fik henvist, måtte tilbageføres til socialcentrene. På disse klienter brugte Arbejdsmarkedsnetværk måske 70 pct. af medarbejderressourcerne, mens dem, som fik arbejde, beslaglagde betydeligt færre ressourcer. Derfor var synspunktet i Arbejdsmarkedsnetværk, at man her måtte have medindflydelse på, hvorledes ledige, der ikke er arbejdsmarkedsparate, klargøres til arbejdsmarkedet. I videst muligt omfang burde klargøringen flyttes fra isolerede projekter ud på almindelige arbejdspladser. Denne tankegang praktiseres i samarbejde med forskellige større virksomheder, fx Bilka i Århus, hvorfra Arbejdsmarkedsnetværk køber uddannelse. Virksomheden

lægger lærere og lokaler til. Klienterne er fx på kursus om formiddagen og arbejder om eftermiddagen. Forløbet slutter med et uddannelsesbevis.

Nogle typer aktiveringsprojekter (fx Bøgekilde) kan dog være nødvendige, fordi ”man må erkende, at der er nogle klienter, som ikke er på et stade, hvor virksomhederne kan tage dem”. Men ”de motiverede og de umotiverede klienter bør ikke gå sammen”, fordi de umotiverede, dvs. dem der bevidst ikke vil yde noget, ødelægger det for dem, der gerne vil.

Arbejdsmarkedsnetværk modtager omkring 5000 ordrer pr. år, hvoraf flygtninge og indvandrere udgør omkring en tredjedel. På en ordre specificerer arbejdsmarkedscentret typisk, hvilken ydelse man ønsker, at klienten skal have, fx et kombi-job eller et løntilskudsjob. Den ønskede varighed af forløbet kan også være angivet.

Integrationslovspersoner har dog hidtil kun udgjort en meget beskedent andel af de ordrer, som Arbejdsmarkedsnetværk har fået. I 1999 og 2000 blev der efter det oplyste slet ikke henvist nogen integrationslovspersoner fra socialcentre til Arbejdsmarkedsnetværk. I 2001 blev henvist 23 personer¹²³. De muligheder, som Arbejdsmarkedsnetværk havde i relation til integrationslovspersoner, var løntilskudsansættelse på private virksomheder, kombi-job/aktiveringsjob på private virksomheder samt uddannelsesvejledning og ækvivalering af medbragt uddannelse. Det ideelle forløb beskrives som kombi-job (deltidsjob kombineret med danbskundervisning) – løntilskudsansættelse – ordinært job.

Hvis man i Arbejdsmarkedsnetværk mener, at en person har en chance for at få et job, bliver man ved med at arbejde med den pågældende. De øvrige sendes tilbage til arbejdsmarkedscentret med en angivelse af, hvorfor man mener, at det med personens nuværende karakteristika er udsigtsløst at gøre yderligere forsøg på at bringe den pågældende i beskæftigelse.

5.5.7 Beskæftigelse

Ifølge AKF (2004) fik 14 pct. af integrationslovspersonerne i 1999-2001 arbejde efter en vis tid - 21 pct. af mændene og 10 pct. af kvinderne. I alt drejer det sig om 166 personer ifølge AKF. Ifølge oplysninger fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde 23 pct. af de integrationslovspersoner, der ankom i 1999-2001, beskæftigelse ultimo november 2001¹²⁴ - altså noget flere (291 personer). Årsagen til den tilsyneladende talmæssige uoverensstemmelse kendes ikke. En del af forklaringen kan være, at tallet fra ministeriet formentlig omfatter støttet beskæftigelse, hvorimod denne kategori er sorteret fra i AKFs analyse¹²⁵. Langt hovedparten af dem, der fik arbejde (96 pct.), var familiesammenførte¹²⁶.

Ifølge interviewoplysningerne er det indtrykket, at omkring halvdelen af dem, der får et kombi-job, efterfølgende får beskæftigelse, mens den anden halvdel fortsætter i systemet. Den gruppe, der her tales om, er de aktiveringsparate, altså dem der ikke er fritaget på grund af barsel, familiemæssige problemer, sygdom el. andet. Nævnte andel er ikke inkonsistent med de ovenfor nævnte tal. Skønsmæssigt blev 25-50 integrationslovspersoner i 1999-2001 sluset ud i anden beskæftigelse, herunder støttet beskæftigelse, fra et kombi-job.

¹²³ Tallene for 2002 og 2003 er 52 personer og 70 personer ifølge oplysninger fra Århus Kommune.

¹²⁴ Jf. tabel B1.11 i bilag 1.

¹²⁵ Jf. Husted & Heinesen (2004) og telefonisk oplysning fra AKF.

¹²⁶ Jf. beregning på basis af tabel B1.11 i bilag 1.

I Arbejdsmarkedscenter Centrum havde man i forbindelse med, at de første integrationslovspersoner afsluttede den 3-årige introduktionsperiode gjort den erfaring, at de personer, der var sværest at integrere, var de kvinder, som var familiesammenførte til herboende mænd på forsørgelseshjælp, hvor mændene ikke var velintegrerede. Disse kvinder havde brugt en del af introduktionsperioden til graviditet og barsel. De havde typisk fået et barn, og barn nr. 2 var på vej. Denne problematik kunne man eventuelt lovgivningsmæssigt forsøge at håndtere bl.a. ved at gøre barselsperioden til en ”død periode”, ifølge et synspunkt fra interviewene.

5.6. Sammenligning af København og Århus

Organiseringen i både København og Århus er præget af betydelig kompleksitet. Der er i begge kommuner tale om store systemer, som det ifølge sagens natur ikke er muligt fuldt ud at få overblik over og forstå i en så beskeden undersøgelse som den foreliggende. Som det blev anført i metodeafsnittet (afsnit 2.3), er den mængde information, som er indsamlet vedr. København og Århus, langt mindre set i forhold til integrationsområdet størrelse og kompleksitet, end omfanget af den information, der foreligger om de øvrige kommuner. Det betyder, at det billede af integrationsindsatsen, der kan tegnes for så vidt angår København og Århus, nødvendigvis må blive meget overordnet og forenklet. I den følgende sammenligning vil blive brugt den metode, at de karakteristiske træk ved de to kommuner så at sige rendyrkes, hvorved de gennem forenklingen også *overdrives*. Dette er nødvendigt for at få hold på nogle af forskellene mellem kommunerne.

Begge kommuner er 0-kvote kommuner, dvs. de får næsten ingen nye flygtninge. Langt hovedparten af integrationslovspersonerne begge steder er familiesammenførte, og i dag modtager kun få af de nye integrationslovspersoner introduktionsydelse.

En større andel af befolkningen i Københavns Kommune end i Århus Kommune er indvandrere og efterkommere fra 3. lande, henholdsvis 12 pct. og 7 pct. i 1999, hvilket er medvirkende til, at antallet af integrationslovspersoner i 1999-2001 set i forhold til befolkningens størrelse også er større i København end i Århus – henholdsvis 0,8 pct. og 0,5 pct. Da der bor betydeligt flere mennesker i København Kommune end i Århus Kommune, betyder det, at antallet af integrationslovspersoner, som kommunen skulle håndtere i perioden 1999-2001, var omkring 3 gange større i København end i Århus. Det drejede sig om mere end 3.800 personer i København og mere end 1.300 personer i Århus.

Begge kommuner har en central forvaltning, hvorunder integrationsindsatsen hører – Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i København – Familie og Beskæftigelse i Århus. Begge steder har man også et antal lokale enheder opdelt efter et geografisk princip (15 i København, 4 i Århus). Det gennemsnitlige antal indbyggere pr. lokal enhed er 33.000 i København og 73.000 i Århus.

Ved integrationslovens ikrafttræden stod man begge steder overfor et designproblem: Skulle integrationsindsatsen varetages af de lokale enheder, eller skulle indsatsen varetages centralt af en særlig bydækkende enhed ved siden af de eksisterende lokale centre?

Jo flere decentrale enheder, der er i en kommune, des færre integrationslovspersoner vil der i gennemsnit være pr. enhed i en decentral model, og des mindre vil mulighederne i den enkelte decentrale enhed være for at opnå specialiseringsfordele på medarbejderniveau i form af opbygning af rutiner og ekspertise. Alene dette enkle forhold kan antagelig bidrage til at forklare, at

Københavns Kommune, der havde 15 lokale centre, valgte en centraliseret model, mens Århus Kommune med fire socialcentre valgte en decentral model. En yderligere forklaring kan bl.a. være, at man i København i forvejen havde en veletableret bydækkende enhed - Indvanderrådgivningen, som man byggede videre på ved oprettelsen af den centrale Integrationsenhed.

I takt med det faldende antal integrationslovspersoner (især personer med ydelse) er udviklingen i København gået mod en stigende centralisering. Fra 2004 forbliver samtlige integrationslovspersoner uden ydelse i Modtageenheden i hele introduktionsperioden, og ydelsespersonerne visiteres til Undervisningscentret for Indvandrere - uanset om de er aktiveringsparate eller ej. I perioden fra midten af 2000 til udgangen af 2003 blev de ikke-aktiveringsparate ydelsesberettigede visiteret til de lokale centre. Frem til midten af 2000 blev både selvforsørgende og ydelsesmodtagere visiteret til de lokale centre.

I Århus Kommune var der i hele perioden fra 1999 og frem tale om en decentral model, dvs. at medarbejdere i de fire lokale socialcentre (fra 1.1.2003: arbejdsmarkedscentre) varetog sagsbehandlingen vedr. integrationslovspersoner.

Forenklet udtrykt kan man dermed sige, at sagsbehandlingen vedr. integrationslovspersonerne i de første omkring 1½ år siden 1.1.1999 i både København og Århus foregik i de decentrale centre. Forskellen mellem København og Århus med hensyn til den overordnede organisationsstruktur var således mindst i første halvdel af perioden 1999-2001, men er siden blevet større.

På grundlag af de foreliggende oplysninger om den helt overordnede organisering af indsatsen for integrationslovspersoner kan man pege på følgende forskelle mellem kommunerne. Der må ifølge sagens natur være tale om hypoteser. De er benævnt H1, H2 osv.

(H1) Et væsentligt træk ved organiseringen af indsatsen drejer sig om, hvem der udarbejder handlingsplan/ kontrakt, og hvem der træffer beslutningerne vedr. integrationslovspersonerne, dvs. fx beslutninger om bl.a. aktiveringsparat/ ej aktiveringsparat og beslutning om henvisning til aktivering og træk i ydelse ved ulovligt fravær fra danskundervisning eller aktivering. Et blik på den helt overordnede struktur og på basis af informationer om holdninger og personale i de nævnte enheder, kan man formulere den hypotese, at *indsatsen i København var mere præget af en beskæftigelsesrettet orientering end i Århus, der i højere grad karakteriseres af en professionel socialfaglig, omsorgspræget, men dog aktiv orientering.* I Københavns Kommune er de myndighedspersoner, som primært spiller en rolle i relation til integrationslovspersonerne, ikke kun sagsbehandlerne i lokale centre som i Århus, men også personale i Modtageenheden (integrationskonsulenterne) og UCI (vejlederne). For de selvforsørgende og de ydelsesberettigede aktiveringsparate spiller andre typer af medarbejdere end socialfagligt uddannede en større rolle i København end i Århus. En antagelse kunne være, at dette bidrager til at gøre indsatsen mere beskæftigelsesrettet i København end i Århus.

(H2) En anden forskel mellem kommunerne drejer sig om introduktionsprogrammet for de ydelsesberettigede i 1999-2001. I Århus bestod programmet typisk af 3 dages danskundervisning og 2 dages aktivering på 2 forskellige lokaliteter, mens *aktivering og danskundervisning i København gennemførtes på samme lokalitet og i samme organisatoriske enhed.* Senere er man også i Århus begyndt at gennemføre danskundervisning på aktiveringsstedet, hvilket i Århus vurderes at have en række fordele. Organiseringen i København betyder bl.a., at der her er "kort afstand" mellem registrering af fravær fra aktivering/undervisning og træk i ydelse. Organiseringen i København må

også formodes at rumme mulighed for, at indsatsen overfor den enkelte ydelsesmodtager bliver mere integreret og koordineret.

(H3) En tredje forskel drejer sig om indholdet i aktiveringen. Sigtet med aktiveringen er begge steder at kvalificere integrationslovspersoner med ydelse og etniske minoriteter med kontanthjælp til arbejdsmarkedet. Men den måde, det sker på, er forskellig. I Århus gennemføres kvalificeringen via produktivt arbejde - oftest industrilignende arbejde. Produktionen sælges til eksterne købere (virksomheder) på markedsvilkår. Sigtet er, at aktiveringen skal ligne almindeligt arbejde i videst muligt omfang. I København gennemføres kvalificeringen via en form for faglig undervisning ofte rettet mod et bestemt brancheområde med henblik på, at de pågældende efter kortere eller længere tid kan komme i arbejdsaktivering (fx arbejdspraktik) på en almindelig arbejdsplads. På aktiveringsstedet i København gennemføres således ingen produktion. Man kan muligvis dermed sige, at *aktiveringen i København i højere grad end aktiveringen i Århus er rettet mod udvikling af faglige kvalifikationer, hvorimod vægten i Århus i højere grad synes at ligge på personlige kvalifikationer* (fx møde til tiden, stabilitet, motivation, samarbejde mv.). Det koncept, man arbejder efter i København, hvor tanken er, at "erhvervsarbejde bedst finder sted i erhvervslivet", som det blev udtrykt, er således i nævnte henseende mere beskæftigelsesrettet end konceptet i Århus. Linien i Århus har hele tiden været *aktiv* i den forstand, at integrationslovspersonerne blev aktiveret. Kravet om aktivering blev opfyldt gennem aktivering primært på Bøgekilde Industri, hvilket synes at indebære, at aktiveringen i Århus i 1999-2001 i højere grad fandt sted i et system, der var relativt lukket overfor det omgivende arbejdsmarked, og dermed mindre direkte beskæftigelsesrettet, end aktiveringen i København.

(H4) Graden af sammenhæng mellem organiseringen af henholdsvis danskundervisningen og aktiveringen i de to kommuner har formentlig også betydning indholdet i begge indsatsformer. *Danskundervisningen for de ydelsesberettigede kan formodes at have været mere beskæftigelses- og fagligt orienteret i København end i Århus.* Tidligere var der i Århus en tendens til, at danskundervisningen blev set som et mål i sig selv, og konceptet var, at man først skulle lære dansk, før man kunne begynde på noget andet. I dag er tanken, at der kan være en række fordele forbundet med en større grad af samtidighed og navnlig sammenhæng mellem sprogundervisning og aktivering.

(H5) Som nævnt håndteres de *selvforsørgende af en særlig Modtageenhed i København*, mens sagsbehandlerne i Århus Kommunes arbejdsmarkedscentre står for indsatsen overfor denne gruppe. Formodningen taler for, at en særlig bydækkende enhed for de selvforsørgende rummer bedre muligheder for og en stærkere tilskyndelse til at varetage denne gruppes behov. I Københavns Kommune så man bl.a. eksempler på, at man - til trods for, at lovgivningen ikke krævede det - søgte at udnytte eksisterende netværk mv. med henblik på at skabe kontakter mellem virksomheder og integrationslovspersoner med højere uddannelser for at bringe de pågældende i arbejde. Jo færre lighedspunkter mellem selvforsørgende og ydelsespersoner med hensyn til deres karakteristika og relevant indsats, des større kan fordelene være ved at have de selvforsørgende i en særlig enhed.

(H6) En yderligere forskel mellem kommunerne på det overordnede niveau drejer sig om sprogcentrene. *I Århus har man ét stort sprogcenter, i København har man 7 sprogcentre* med hver deres særlige koncept og profil. Muligvis kan "København-modellen" rumme større muligheder for at udbyde en differentieret sprogundervisning tilpasset forskelligartede målgruppers behov.

(H7) De seks hypoteser (H1-H6) kunne føre til en forventning om, at integrationslovspersoner ville komme hurtigere i beskæftigelse i København i 1999-2001 end i Århus – altså at de anførte forskelle mellem København og Århus med hensyn til organiseringen af indsatsen i et eller andet omfang er med til at forklare, at København har en bedre benchmarkindikator end Århus.

Man kunne mod dette indvende, at en meget betydelig del af dem, der kom i arbejde i de to kommuner, var familiesammenførte uden ydelse, dvs. personer som kommunerne ikke skulle aktivere. Flere oplysninger peger desuden på, at kun en yderst lille andel af integrationslovspersonerne kom i beskæftigelse i København i 1999-2001 *direkte* ved kommunens mellemkomst¹²⁷. Endvidere er forskellen mellem København og Århus med hensyn til den overordnede organisationsstruktur i integrationsindsatsen mest udpræget i den sidste del af den nævnte treårige periode.

Ovenfor er således dels fremhævet nogle forhold, der kunne tale for, at forskellen mellem de to kommuners benchmarkindikatorer i et eller andet omfang kan tilskrives indsatsen (jf. de syv hypoteser), dels er nævnt nogle omstændigheder, der taler imod dette.

Konkluderende kan der samlet på baggrund af ovenstående derfor formuleres den *hypotese*, at *forskellen mellem benchmarkindikatorerne for København og Århus i et eller andet omfang kan tilskrives indsatsen*, jf. de delhypoteser der blev nævnt ovenfor. På det foreliggende grundlag er det imidlertid ikke muligt at vurdere, hvor stor en del af forskellen, der skyldes indsatsen, og hvor stor en del, der eventuelt hidrører fra, at benchmarkanalysen ifølge sagens natur næppe har kunnet medtage alle relevante rammebetingelser¹²⁸.

Afslutningsvis skal det igen understreges, at det kvalitative datagrundlag, der har kunnet fremskaffes indenfor rammerne af den foreliggende mindre undersøgelse, er yderst beskedent i forhold til integrationsindsatsens omfang og kompleksitet i landets to største kommuner. Det er baggrunden for, at det ikke er muligt at formulere konklusionen med en større grad af præcision og for, at konklusionen formuleres som en hypotese.

¹²⁷ Sprogundervisningen, undervisningen i samfundsforståelse, vejledning og aktiveringen kan selvsagt også *indirekte* have forøget integrationslovspersonernes beskæftigelseschancer. Det gælder både i København og Århus. Sådanne indirekte virkninger er det meget vanskeligt at vurdere i en så beskeden kvalitativ undersøgelse som den foreliggende.

¹²⁸ Fordi mange relevante rammebetingelser ikke foreligger oplyst i de registre, som en benchmarkanalyse nødvendigvis må bygge på (jf. Husted & Heinesen 2004). Foreløbige og dermed usikre beregninger, jf. bilag 2, tyder på, at det ikke kan afvises, at en del af forskellen mellem benchmark-placeringen for København og Århus kan forklares af andet end indsatsen. Kun nærmere undersøgelser kan dog afgøre, om det faktisk forholder sig således.

Bilag 1

Tabeller

Tablet B1.1.

Folketal og indikatorer på arbejdsmarkedsintegration for udlændinge i de udvalgte kommuner.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Mindre kommuner	
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Tårnbæk	Skagen	Karlebo
1. Folketal 1.7.03 1000 pers.	501	291	35	51	12	20
2. Folketal 1.1.99 1000 pers.	491	284	36	50	13	20
3. Pct. indvandrere og efterkommere af hele befolkningen 1.1.1999	16,5	9,8	4,1	7,3	2,3	15,6
4. Pct. indvandrere og efterkommere fra 3. lande af den 16-66 årige befolkning 1.1.99	11,9	6,9	2,8	4,6	0,8	11,6
5. Pct. indvandrere og efterkommere fra 3. lande af den 16-66 årige befolkning 1.1.02	13,0	8,0	3,5	6,0	1,7	12,7
6. Pct. med beskæftigelse 1.1.99. 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande	42,4	35,5	49,8	50,0	57,1	45,8
7. Pct. med beskæftigelse 1.1.02. 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande	48,3	39,9	51,8	51,9	39,7	53,2
8. Ledighedsprocent 1.1.99 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande	19,1	20,4	27,3	8,2	14,9	12,9
9. Ledighedsprocent 1.1.02 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande	9,6	14,9	14,0	2,9	9,7	4,7
10. Erhvervsfrekvens 1.1.99 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande	52,4	44,5	68,5	54,5	67,1	52,6
11. Erhvervsfrekvens 1.1.02 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande	53,4	46,9	60,2	53,5	44,0	55,8

Kilde: Danmarks Statistikbank, Indenrigsministeriet 2000, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2003. Da oplysningerne i række 6-11 bygger på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik vedrører arbejdsmarkedsoplysningerne ultimo november før den 1.1.

Tabel B1.2.

Boligplacerede flygtninge i de udvalgte kommuner. 1999-2005.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Små kommuner		Hele Landet
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Skagen	Karlebo	
1999	27	19	98	47	46	0	2956
2000	22	10	0	44	0	0	3901
2001	26	17	8	39	8	1	4549
2002	21	26	18	29	7	3	2681
2003	0	4	16	27	18	0	2500
2004	0	0	10	21	14	0	2000
2005	0	0	0	21	12	0	2000

Ann: Tallene for 2003-2005 angiver kvoterne.

Kilde: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2002 og 2003.

Tabel B1.3.

Familiesammenførte i de udvalgte kommuner. 1999-2002.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Små kommuner		Hele Landet
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Skagen	Karlebo	
1999	1789	528	58	77	17	55	7405
2000	1471	545	37	84	38	41	7972
2001	1350	438	39	63	9	41	8852
2002	1063	369	163	46	4	18	7235

Kilde: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2002 og 2003.

Tabel B1.4.

Boligplacerede flygtninge og familiesammenførte i de udvalgte kommuner. 1999-2002.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Små kommuner		Hele Landet
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Skagen	Karlebo	
1999	1816	547	156	124	63	55	10361
2000	1493	555	37	128	38	41	11873
2001	1376	455	47	102	17	42	13401
2002	1084	395	181	75	11	21	9916
1999-2001	4685	1557	240	354	118	138	35.635
1999-2001 pr. 10.000 indbyggere 1.1.1999	95	55	67	70	82	70	67

Ann: Tabellens tal omfatter ligesom tabel B1.2 og B1.3 også personer, der ikke er omfattet af integrationsloven, herunder børn under 18 år.

Kilde: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2002 og 2003. Danmarks Statistikbank.

Tabel B1.5.

Antal helårspersoner med programtilskud og introduktionsydelse. 1999-2002. Københavns Kommune.

	Programtilskud					Introduktionsydelse	Aktivering i pct. af introduktionsydelse
	Aktivering	Samfunds- og dansk-undervisning	Særskilt tilrettelagt danskundervisning	Samfunds- og dansk-undervisning i alt	Programtilskud i alt		
1999	29	134	22	156	185	88	33,0
2000	181	566	124	690	871	423	42,8
2001	283	884	242	1126	1409	718	39,4
2002	464	813	339	1152	1616	791	58,7
1999-2001	493	1584	388	1972	2465	1229	40,1

Ann: Sidste kolonne er udregnet som 2. kolonne (aktivering) i procent af 7. kolonne (introduktionsydelse). På grund af forskellige satser for ydelsen er det angivne antal helårspersoner med introduktionsydelse ikke helt præcist. Tallet kan i enkelte tilfælde være større end antal helårspersoner under aktivering.

Kilde: Oplysninger fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, særkørsel.

Tabel B1.6.

Antal helårspersoner med programtilskud og introduktionsydelse. 1999-2002. Århus Kommune.

	Programtilskud					Introduktionsydelse	Aktivering i pct. af introduktionsydelse
	Aktivering	Samfunds- og dansk-undervisning	Særskilt tilrettelagt danskundervisning	Samfunds- og dansk-undervisning i alt	Programtilskud i alt		
1999	12	35	14	49	61	40	30,0
2000	125	250	8	258	383	243	51,4
2001	237	338	32	370	607	413	57,4
2002	321	312	65	377	698	464	69,2
1999-2001	374	623	54	677	1051	696	53,7

Ann: Sidste kolonne er udregnet som 2. kolonne (aktivering) i procent af 7. kolonne (introduktionsydelse). På grund af forskellige satser for ydelsen er det angivne antal helårspersoner med introduktionsydelse ikke helt præcist. Tallet kan i enkelte tilfælde være større end antal helårspersoner under aktivering.

Kilde: Oplysninger fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, særkørsel.

Tabel B1.7.

Antal helårspersoner med programtilskud og introduktionsydelse. 1999-2002. Hjørring Kommune.

	Programtilskud					Introduktionsydelse	Aktivering i pct. af introduktionsydelse
	Aktivering	Samfunds- og dansk-undervisning	Særskilt tilrettelagt danskundervisning	Samfunds- og dansk-undervisning i alt	Programtilskud i alt		
1999	12	9	0	9	21	13	92,3
2000	41	23	0	23	64	47	87,2
2001	40	26	0	26	66	53	75,5
2002	36	49	0	49	85	49	73,5
1999-2001	93	58	0	58	151	113	82,3

Anm: Sidste kolonne er udregnet som 2. kolonne (aktivering) i procent af 7. kolonne (introduktionsydelse). På grund af forskellige satser for ydelsen er det angivne antal helårspersoner med introduktionsydelse ikke helt præcist. Tallet kan i enkelte tilfælde være større end antal helårspersoner under aktivering.

Kilde: Oplysninger fra Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration, særkørsel.

Tabel B1.8.

Antal helårspersoner med programtilskud og introduktionsydelse. 1999-2002. Lyngby-Taarbæk Kommune.

	Programtilskud					Introduktionsydelse	Aktivering i pct. af introduktionsydelse
	Aktivering	Samfunds- og dansk-undervisning	Særskilt tilrettelagt danskundervisning	Samfunds- og dansk-undervisning i alt	Programtilskud i alt		
1999	2	18	0	18	20	15	13,3
2000	24	51	0	51	75	53	45,3
2001	48	54	15	69	117	86	55,8
2002	57	55	22	77	134	90	63,3
1999-2001	74	123	15	138	212	154	48,1

Anm: Sidste kolonne er udregnet som 2. kolonne (aktivering) i procent af 7. kolonne (introduktionsydelse). På grund af forskellige satser for ydelsen er det angivne antal helårspersoner med introduktionsydelse ikke helt præcist. Tallet kan i enkelte tilfælde være større end antal helårspersoner under aktivering.

Kilde: Oplysninger fra Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration, særkørsel.

Tabel B1.9.

Antal helårspersoner med programtilskud og introduktionsydelse. 1999-2002. Skagen Kommune.

	Programtilskud					Introduktionsydelse	Aktivering i pct. af introduktionsydelse
	Aktivering	Samfunds- og dansk-undervisning	Særskilt tilrettelagt danskundervisning	Samfunds- og dansk-undervisning i alt	Programtilskud i alt		
1999	4	9	0	9	13	13	30,8
2000	17	16	0	16	33	35	48,6
2001	8	20	0	20	28	38	21,1
2002	12	14	2	16	28	30	40,0
1999-2001	29	45	0	45	74	86	33,7

Anm: Sidste kolonne er udregnet som 2. kolonne (aktivering) i procent af 7. kolonne (introduktionsydelse). På grund af forskellige satser for ydelsen er det angivne antal helårspersoner med introduktionsydelse ikke helt præcist. Tallet kan i enkelte tilfælde være større end antal helårspersoner under aktivering.

Kilde: Oplysninger fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, særkørsel.

Tabel B1.10.

Antal helårspersoner med programtilskud og introduktionsydelse. 1999-2002. Karlebo Kommune

	Programtilskud					Introduktionsydelse	Aktivering i pct. af introduktionsydelse
	Aktivering	Samfunds- og dansk-undervisning	Særskilt tilrettelagt danskundervisning	Samfunds- og dansk-undervisning i alt	Programtilskud i alt		
1999	2	4	0	4	6	2	100,0
2000	14	18	0	18	32	12	116,7
2001	15	20	0	20	35	21	71,4
2002	10	22	0	22	32	23	43,5
1999-2001	31	42	0	42	73	35	88,6

Anm: Sidste kolonne er udregnet som 2. kolonne (aktivering) i procent af 7. kolonne (introduktionsydelse). På grund af forskellige satser for ydelsen er det angivne antal helårspersoner med introduktionsydelse ikke helt præcist. Tallet kan i enkelte tilfælde være større end antal helårspersoner under aktivering.

Kilde: Oplysninger fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, særkørsel.

Tabel B1.11:

Indikatorer på arbejdsmarkedsintegration for udlændinge omfattet af integrationsloven i de udvalgte kommuner.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Mindre kommuner	
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Tårnbæk	Skagen	Karlebo
1. Indikator A, måneder	12,0	16,2	14,1	15,2	15,9	14,7
2. Indikator B, måneder	-0,7	1,6	-1,9	1,8	-1,0	2,7
3. Pct. med ordinær beskæftigelse 1.1.2002 af personer der kom til Danmark i 1999 og som fik introduktionsydelse	28	26	Ej oplyst	26	Ej oplyst	Ej oplyst
4. Pct. med beskæftigelse 1.1.02. 18-66 årige udlændinge under integrationsloven der kom til Danmark i 1999-01	36,3 (3.800)	22,5 (1.295)	35,8 (137)	24,3 (243)	9,3 (43)	34,7 (98)
5. Pct. med beskæftigelse 1.1.02 18-66 årige <i>flygtninge</i> under integrationsloven der kom til Danmark i 1999-01	37,9 (280)	14,9 (87)	17,3 (52)	13,3 (98)	Ej oplyst	Ej oplyst
6. Pct. med beskæftigelse 1.1.02 18-66 årige <i>familiesammenførte</i> under integrationsloven der kom til Danmark i 1999-01	37,5 (3.520)	26,8 (1.208)	47,1 (85)	31,7 (145)	Ej oplyst	Ej oplyst

Anm: Tallene i parenteserne er procentgrundlag. Procentgrundlaget omfatter ikke personer, for hvem arbejdsmarkedsstatus ult. november 2001 er uoplyst. For så vidt angår Hjørring er tallene i række 6 beregnet på basis af tallene i række 4 og 5. De øvrige tal er afskrevet direkte fra kilderne. For så vidt angår København og Århus er der, hvad angår procenterne, ikke fuldstændig konsistens mellem tallene i række 4 på den ene side og tallene i række 5 og 6 på den anden. I tabel 4.2 side 232 i kilden, jf. nedenfor, må der være en trykfejl i overskriften. Der skal næppe stå 1999-2002, men 1999-2001, og aldersintervallet skal være 18-66 og ikke 16-66 som anført i tabel 4.2. For så vidt angår række 4-6 anfører kilden ikke, om støttet beskæftigelse indgår i beskæftigelsestallene. Formodningen taler for, at støttet beskæftigelse (fleksjob og andre løntilskudsjob) indgår.

Kilder: *Række 1-2*: Husted & Heinesen (2004). Indikator A er den gennemsnitlige varighed frem til beskæftigelse/ordinær uddannelse for integrationslovs personer i 1999-2001 (max = 18 mdr.), mens indikator B (Benchmarkindikatoren) er den gennemsnitlige forskel mellem den faktiske varighed og den varighed, som man skulle forvente ud fra rammebetingelserne i kommunen, jf. kapitel 2. *Række 3*: Dansk Arbejdsgiverforening 2003. *Række 4-6*: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2003. Da oplysningerne i række 3-6 bygger på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik, vedrører beskæftigelsesoplysningerne ultimo november 2001.

Tabel B1.12.

Pct. beskæftigede pr. 1.1.2002 af udvalgte grupper af 16-66 årige udlændinge, særskilt for mænd og kvinder samt Københavns og Århus kommuner.

	Mænd		Kvinder	
	København	Århus	København	Århus
Indvandrere og efterkommere fra Somalia	23,9	19,2	8,3	7,7
Indvandrere og efterkommere fra Libanon	40,0	32,8	12,4	10,1
Indvandrere og efterkommere fra det tidligere Jugoslavien	58,9	49,3	46,6	42,3
Indvandrere fra Tyrkiet, Pakistan, tidl. Jugoslavien, Marokko Under 10 år i Danmark	61,8	55,9	27,9	28,6
Indvandrere fra Tyrkiet, Pakistan, tidl. Jugoslavien, Marokko Over 10 år i Danmark	59,3	58,6	40,2	41,6

Kilde: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2003. Da oplysningerne bygger på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik, vedrører beskæftigelsesoplysningerne ultimo november 2001.

Tabel B1.13

Kursister under integrationsloven på sprogcentre fordelt efter spor. 1999-2001. Procent.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Mindre kommuner	
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Tårnbæk	Skagen	Karlebo
Spor 1	9,3	19,6	14,8	16,3	19,1	11,0
Spor 2	26,3	24,2	26,8	22,8	47,2	61,0
Spor 3	62,7	55,7	52,2	52,2	32,6	23,7
Andet	1,6	0,5	6,2	8,7	1,1	4,2
I alt	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9
Procentgrundlag	4193	1627	209	312	89	118

Kilde: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, særkørsel. Procentgrundlaget er antal påbegyndte kursister.

Tabel B1.14.

Ledige i procent af arbejdsstyrken i de udvalgte kommuner. 1999-2003.

	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Små kommuner		Hele Landet
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Skagen	Karlebo	
1999	7,0	6,7	7,1	3,3	8,9	4,1	5,7
2000	5,8	6,6	7,3	3,1	9,3	3,5	5,4
2001	5,4	6,1	7,2	2,8	8,8	3,4	5,2
2002	5,8	6,2	6,5	3,1	8,6	3,4	5,2
2003	6,6	6,9	7,3	3,5	9,4	4,0	5,8

Anm.: Tallene er gennemsnitstal for 1-4 kvartal i de respektive år. For 2003 angiver tallet gennemsnittet for 4 kvartal 2002 – 3. kvartal 2003.

Kilde: Danmarks Statistikbank.

Tabel B1.15.

Indikatorer for sæsonvariation i ledigheden i de udvalgte kommuner.

Indikator	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Små kommuner	
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Skagen	Karlebo
Standardafvigelse	0,64	0,72	1,05	0,33	2,00	0,37
Højeste ledighedsprocent	9,1	8,4	9,0	4,5	14,0	5,2
Laveste ledighedsprocent	6,3	5,5	5,1	3,1	6,6	3,8
Forskel mellem højeste og laveste ledighed	2,8	2,9	3,9	1,4	7,4	1,4

Anm.: Standardafvigelsen er standardafvigelsen på den månedlige ledighedsprocent blandt forsikrede i perioden jan. 1999 – dec. 2001. Den højeste/ laveste ledighedsprocent drejer sig ligeledes om ledigheden blandt arbejdsløshedsforsikrede opgjort på månedsbasis i perioden jan. 1999 – dec. 2001.

Kilde: Beregninger på basis af Danmarks Statistikbank.

Tabel B1.16.

Den procentvise vækst i antal beskæftigede (job) i de udvalgte kommuner.

Vækst fra november til november	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Små kommuner		Hele Landet
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Skagen	Karlebo	
1998 – 99	1,78	0,47	-0,22	-1,29	1,45	2,05	0,42
1999 – 00	1,88	1,08	-1,04	0,04	-0,92	5,56	0,51
2000 – 01	1,38	1,00	-0,29	0,65	0,22	-1,47	0,38
1998 – 01	5,13	2,58	-1,54	-0,61	-0,28	6,14	1,32

Kilde: Beregninger på grundlag af Danmarks Statistikbank.

Tabel B1.17.

Antal lønmodtagere med beskæftigelse i de udvalgte kommuner fordelt efter socioøkonomisk status. November 2001. Procent.

Socioøkonomisk status	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Mindre kommuner	
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Skagen	Karlebo
1. Topledere	2,7	2,4	2,5	3,1	2,0	3,4
2. Højeste niveau	19,9	16,0	11,5	22,6	6,1	13,1
3. Mellemløsniveau	19,1	19,5	15,3	21,4	8,3	16,5
4. Grundniveau	36,6	38,0	46,4	33,4	47,8	39,1
5. Andre lønmodtagere	7,9	9,6	13,3	8,1	16,9	13,0
6. Lønmodt. u. nærmere angivelse	13,9	14,4	11,1	11,4	18,9	15,0
I alt	100,1	99,9	100,1	100,0	100,0	100,1
Heraf: Gruppe 4+5+6	58,3	62,1	70,8	52,9	83,6	67,1
Procentgrundlag	317.898	162.789	17.626	30.097	5.811	5.558

Anm: De anførte grupper under socioøkonomisk status er af Danmarks Statistik beskrevet på følgende måde.

Gruppe 1: omfatter ledelsesarbejde på øverste administrative plan i virksomheder og organisationer - uanset deres størrelse og arbejdets krav til færdighedsniveau. Arbejdet består i at beslutte, planlægge, styre etc.
 Gruppe 2: omfatter arbejde, der forudsætter højeste færdighedsniveau, og her klassificeres personer med fagbetegnelser som fx fysiker, aktuar, bygningsingeniør, arkitekt, læge, jordemoder, lærer, advokat, revisor, bibliotekar, journalist, skuespiller, musiker og præst.

Gruppe 3: omfatter arbejde, der forudsætter mellemste færdighedsniveau. Det består i teknisk arbejde ved produktion og transport samt assistance ved handel og administration. Desuden omfattes undervisnings- og omsorgsarbejde i dag- og døgninstitutioner samt sygepleje og assistentarbejde inden for sundhedssektoren. Som eksempler kan nævnes laborant, programmør, fotograf, skibsfører, sygeplejerske, børnehavelærere, ejendomsmægler, told- og politibetjent.
 Gruppe 4: fælles for arbejdet er, at det forudsætter færdigheder på grundniveau. Gruppen omfatter almindeligt kontorarbejde, kundeservice, service i forbindelse med personlige tjenester, overvågnings- og redningsarbejde, arbejde inden for landbrug, gartneri, håndværkspræget arbejde samt arbejde, der består i betjening og/eller overvågning af procesmaskiner og andre stationære maskiner.

Gruppe 5: en restgruppe, der omfatter det arbejde, der ikke indeholdes i de øvrige grupper. Som eksempel på arbejdsopgaver i denne hovedgruppe kan nævnes rengøringsarbejde, budtjeneste, vagtarbejde samt pakke- og transportarbejde uden brug af maskiner.

Gruppe 6: indeholder personer, der ikke kan dannes socioøkonomisk status for på grund af manglende oplysninger.

Kilde: Beregninger på basis af Danmarks Statistikbank.

Tabel B1.18.

Antal personer med beskæftigelse i de udvalgte kommuner fordelt efter branche. November 2000. Procent.

Branche	Store kommuner		Mellemstore kommuner		Mindre kommuner	
	København	Århus	Hjørring	Lyngby-Tårnbæk	Skagen	Karlebo
Landbrug mv.	0,2	1,1	4,1	0,4	5,0	1,6
Industri	7,2	12,5	18,5	5,7	21,1	16,9
Bygge og anlæg	2,7	5,9	7,0	5,2	5,0	6,2
Handel, hotel mv.	16,1	18,9	16,9	23,1	26,5	18,6
Transport	9,0	8,3	4,0	3,4	6,6	6,7
Finansiering, forret.service mv.	24,1	15,9	10,0	26,6	8,5	12,9
Off. administration, undervisning, sociale område, sundhed	31,0	32,0	35,1	28,8	22,1	33,2
Foreninger mv.	9,2	5,0	4,2	6,5	4,8	3,3
Uoplyst	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,7
I alt	100,0	100,0	100,1	100,1	100,0	100,1
Procentgrundlag	333.346	170.014	19.085	31.687	6.377	6.245

Kilde: Beregninger på grundlag af Danmarks Statistikbank.

Tabel B1.19.

Indikatorer for arbejdsstedernes (virksomhedernes) størrelse i de udvalgte kommuner. November 1999.

		Store kommuner		Mellemstore kommuner		Mindre kommuner	
		København	Århus	Hjørring	Lyngby-Tårnbæk	Skagen	Karlebo
Alle arbejdssteder procentvist fordelt efter antal beskæftigede på arbejdsstedet	Under 5	69,6	61,6	63,1	68,7	57,2	72,0
	5 – 19	20,8	27,3	27,7	21,6	33,3	20,0
	Mindst 20	9,6	11,0	9,3	9,7	9,5	8,1
	I alt	100,0	99,9	100,1	100,0	100,1	100,1
	Pct. grundlag	29.933	13.676	1.877	2.792	825	731
Gennemsnitligt antal beskæftigede på industrivirksomheder		13	20	23	13	16	23
Antal industrivirksomheder		1.668	1.043	146	140	84	45
Heraf min. 20 beskæftigede, pct.		8,9	17,0	21,9	11,4	19,0	17,8

Kilde: Beregninger på grundlag af Danmarks Statistikbank.

Tabel B1.20.

Mandatfordeling i kommunalbestyrelsen og borgmesterens/ rådmændens/ udvalgsformandens partifarve i de udvalgte kommuner ved kommunevalgene i 1997 og 2001.

		Store kommuner		Mellemstore kommuner		Små kommuner	
		København	Århus	Hjørring	Lyngby-Taarbæk	Ska-Gen	Kar-lebo
Kommunevalg 1997	A	17	13	9	5	10	4
	B	3	1	1	1	1	0
	C	5	3	2	8	-	1
	F	8	4	1	2	-	2
	O	6	2	0	1	-	-
	V	6	7	8	4	6	10
	Ø	7	1	0	0	-	-
	D+L+P	3	-	-	-	-	-
	I alt	55	31	21	21	17	17
	Heraf: A+F+L+P+Ø	62 pct.	58 pct.	48 pct.	33 pct.	59 pct.	24 pct.
	Borgmester	A	A	A	C	A	V
	Fagborgmester/ rådmænd/ udvalgsformand	A	A	A	A	A	V
Kommunevalg 2001	A	16	11	10	5	7	5
	B	5	2	0	1	-	0
	C	4	2	2	7	1	1
	F	9	3	1	2	-	1
	O	4	1	0	1	0	1
	V	11	11	8	5	9	7
	Ø	5	1	0	0	-	-
	D (Kbh) + M	1	-	-	-	-	2
	I alt	55	31	21	21	17	17
	Heraf.: A+F+Ø	55 pct.	48 pct.	52 pct.	33 pct.	41 pct.	35 pct.
	Borgmester	A	V	A	C	A	V
	Fagborgmester/ rådmænd/ udvalgsformand	F	A	A	A	A	V

Anm: For København er angivet overborgmesterens partifarve i linierne "Borgmester". I linierne "Fagborgmester/rådmænd/ udvalgsformand" er anført partifarven for borgmesteren for familie og arbejdsmarked (København), rådmændene for familie og arbejdsmarked (Århus), formanden for social- og sundhedsudvalget (Hjørring, Skagen, Karlebo) og formanden for arbejdsmarkedsudvalget (Lyngby-Taarbæk). Bogstaverne for partifarve står for A = Socialdemokratiet, B = Det radikale Venstre, C = Det Konservative Folkeparti, D = Centrum Demokraterne, F = Socialistisk Folkeparti, L = Solidarisk Alternativ, M = Karlebo Alliancen, O = Dansk Folkeparti, P = Fælles Kurs, V = Venstre, Ø = Enhedslisten.

Kilde: Kommunal Årbog 2001 og 2003.

Bilag 2

Benchmarkindikatorens variation

B2.1. Analyse for 44 kommuner

For at belyse om benchmarkindikatoren varierer med rammebetingelser, som ikke er med i den til grund liggende benchmarkanalyse (Husted & Heinesen 2004), er der gennemført en lineær regressionsanalyse af, hvorledes benchmarkindikatoren (max = 18 mdr.), kaldet Y nedenfor, afhænger af følgende variable. Analysen er gennemført med kommunen som observationsenhed. Kun de 44 kommuner med flest integrationslovspersoner er medtaget (jf. Husted & Heinesen 2004):

(X1) Den procentvise andel med beskæftigelse pr. 1.1.1999 af indvandrere og efterkommere fra 3. lande bosat i kommunen.

Denne andel kan betragtes som en sammenfattende indikator for beskæftigelsesmulighederne for udlændinge fra 3. lande bosat i kommunen før integrationslovens ikrafttræden. Den må helt overvejende opfattes som en rammebetingelse i kommunen.

En betydelig andel af integrationslovspersonerne i 1999-2001 er familiesammenførte til herboende udlændinge. Andelen af herboende udlændinge fra 3. lande, der havde beskæftigelse pr. 1.1.1999, er derfor for det første en indikator på integrationslovspersonernes netværk til virksomheder (fx via en ægtefælle), hvilket er et relevant aspekt, da netværk spiller en betydelig rolle som rekrutteringsvej, ikke mindst for udlændinge fra 3. lande (jf. fx PLS RAMBØLL 2002). Andelen af udlændinge fra 3. lande med beskæftigelse er for det andet en indikator for integrationslovspersonernes arbejdsmarkedsrelevante faglige og personlige kvalifikationer, idet der må formodes at være en korrelation mellem familiemedlemmers (fx ægtefællers) kompetencer, dvs. beskæftigelsesmuligheder. Endelig er andelen af udlændinge fra 3. lande, som har beskæftigelse, en indikator for det omfang i hvilket "isen er brudt" på virksomhederne, dvs. for virksomhedernes beredvillighed til beskæftige personer med en anden etnisk baggrund.

Mod anvendelse af nævnte andel som indikator i en benchmarkanalyse kunne indvendes, at den også i et eller andet omfang er udtryk for effekten af kommunernes indsats før 1999 overfor kontanthjælpsmodtagere fra 3. lande. Umiddelbart må det dog antages, at variationen i den samlede ukorrigerede beskæftigelsesfrekvens for udlændinge fra 3. lande, som der her er tale om, kun i beskeden grad kan tilskrives den kommunale indsats overfor kontanthjælpsmodtagere fra 3. lande. En anden indvending mod anvendelse af nævnte indikator kunne være, at en inddragelse af denne "straffer" kommuner, som før 1.1.1999 havde en stor andel af ressourcestærke udlændinge. På grund af en formodet korrelation mellem sidstnævnte andel og den andel af integrationslovspersonerne, der er ressourcestærke, vurderes dog, at denne indvending har en forholdsvis begrænset betydning.

(X2) Den procentvise vækst i antal arbejdspladser (job) i det pågældende amt i perioden fra nov. 1998 til nov. 2001.

(X3) Standardafvigelsen på den månedlige ledighedsprocent i 2001 for personer i arbejdsstyrken bosat i kommunen.

Både denne variabel og den foregående er indikatorer på antallet af jobåbninger i perioden 1999-2001.

(X4) *Den procentvise andel af integrationslovs kursister på spor 3 i kommunen i 1999-2001.*

Dette er en indikator på integrationslovs personernes kompetence.

Regressionsanalysen giver følgende resultat:

$$Y = 5,0586 - 0,0681X1 - 0,1288X2 - 1,0343X3 - 0,0232X4 \quad (\text{ukorrigeret forklaringsgrad} = 0,40)$$

(0,000) (0,0027) (0,1611) (0,0092) (0,1022)

Tallene i parenteserne er p-værdier (signifikanssandsynligheder). Det ses, at jo større værdi af de uafhængige variable, des hurtigere kommer kommunens integrationslovs personer, alt andet lige, i beskæftigelse, hvilket man også skulle forvente. To af de uafhængige variable (den første og den tredje) er ganske signifikante. Den fjerde er signifikant på 10 pct. niveau. Den sidste variabel (X2) er tæt på at være signifikant.

Denne analyse tyder på, at en del af benchmarkindikatoren variation næppe kan være forårsaget af, at nogle kommuner gennemfører en mere effektiv integrationsindsats end andre.

Det er blevet undersøgt, om de nævnte resultater ændrer ved den rangordning af kommunerne, som benchmarkanalysen gav anledning til, og som var grundlaget for udvælgelse af kommuner til den kvalitative undersøgelse.

På basis af den ovenstående formel kan udregnes et ”forventet Y” for hver af de 44 kommuner. Hvis dette tal trækkes fra AKFs benchmarkindikator, kommer man populært sagt frem til en slags ”korrigeret benchmarkindikator” for hver af de 44 kommuner¹²⁹ - altså en rangordning af disse kommuner hvor der også er taget hensyn til, at kommunerne adskiller sig fra hinanden med hensyn til de ovennævnte fire variable (X1-X4).

Denne beregning viser, at variationen i kommunernes benchmarkindikatorer bliver mindre, hvilket blot er udtryk for, at de nævnte variable forklarer noget af variationen i den tidligere beregnede benchmarkindikator. Her var forskellen mellem højeste og laveste værdi 5,842. I følge den ”korrigerede benchmarkindikator” er den tilsvarende forskel 4,034.

I den oprindelige benchmarkanalyse blev de 44 kommuner rangordnet fra ”den bedste” (rang = 1) til den ”mindst gode” (rang = 44) (Husted & Heinesen 2004). En tilsvarende rangordning kan udarbejdes på basis af den ”korrigerede benchmarkindikator”. En sammenligning mellem de to opstillinger viser som overordnet indtryk, at hovedparten af kommunerne ikke flytter sig eller kun flytter sig meget lidt, men nogle kommuner flytter sig en del, og enkelte får en markant anderledes placering¹³⁰.

¹²⁹ Dette er naturligvis af flere grunde ikke korrekt i statistisk forstand, idet den oprindelige og den ”korrigerede benchmarkindikator” ikke er udregnet efter samme principper, men det er formentlig uden betydning for konklusionen.

¹³⁰ Det kan også nævnes, at 3 (4) af de kommuner, der var blandt de 10 bedste (dårligste) ifølge den oprindelige benchmarkanalyse, er ikke blandt de 10 bedste (dårligste) ifølge den ”korrigerede benchmarkindikator”.

I alt 26 af de 44 kommuner flytter sig max 7 pladser op eller ned i rangordenen. Eksempelvis flytter Århus sig én plads frem (fra nr. 41 til nr. 40), mens København rykker seks pladser ned (fra nr. 11 til nr. 17). Karlebo, Hjørring og Lyngby-Tårnbæk ændrer slet ikke placering som henholdsvis nr. 44, 2 og 43.

11 af de 44 kommuner flytter sig 8-13 pladser, mens de resterende 7 kommuner flytter sig 16-29 pladser. Eksempelvis flytter Skagen sig fra nr. 6 til nr. 35 – altså fra at være blandt de bedste til at være nærmest de mindst gode¹³¹.

Ovenstående repræsenterer selvfølgelig en meget præliminær analyse. Men de kvalitative interview, der tydede på, at Skagen trods en god benchmarkscore *ikke* gennemførte en effektiv indsats i 1999-2001, gjorde det relevant at forsøge at vurdere, om andre forhold end indsatsen potentielt ville kunne forklare en del af forskellen mellem kommunernes benchmarkindikatorer. Analysen ovenfor antyder, at dette er tilfældet, og det er ikke utænkeligt, at det vil det være muligt at udpege yderligere rammebetingelser, som eventuelt vil påvirke de benchmarkindikatorer, som udregnes for kommunerne. Dette understreges også af Husted & Heinesen (2004) i deres diskussion af fortolkningen af benchmarkindikatoren.

B2.2. Analyse for 23 kommuner.

I ovennævnte analyse er ikke taget hensyn til modtagelse af introduktionsydelse, idet oplysning herom ikke foreligger for de 44 kommuner og i øvrigt ikke indgår i benchmarkanalysen. Modtagelse af introduktionsydelse kan opfattes på i hvert fald følgende måder:

(1) Det må antages, at modtagelse af introduktionsydelse i et eller andet omfang er en indikator for ringe beskæftigelseschancer. Før 1.7.2002 kunne også familiesammenførte få introduktionsydelse. For at få ydelsen skal der være et udækket forsørgelsesbehov. En manglende evne til at forsørge en familiesammenført er en indikator for ringe beskæftigelsesmuligheder, og da der af flere grunde må antages at være en korrelation mellem familiemedlemmers (fx ægtefællers) muligheder på arbejdsmarkedet, kan modtagelse af introduktionsydelse ses som indikator for relativt ringe beskæftigelseschancer. Anskuet på denne måde kan modtagelse af introduktionsydelse derfor opfattes som en indikator for en rammebetingelse i kommunen, dvs. for integrationslovspersonernes netværk samt faglige og personlige kvalifikationer.

(2) Modtagelse af ydelse er imidlertid også en indikator for kommunens indsats – på to måder. For det første kunne man eventuelt forvente, at personer, der modtager en ydelse, på grund af selve ydelsen ville være mindre arbejdssøgende end personer, der ikke modtager en ydelse - alt andet lige. Dette leder også til en formodning om, at ydelsespersoner har ringere beskæftigelseschancer end andre integrationslovspersoner.

(3) Modtagelse af introduktionsydelse er desuden en indikator for kommunens aktiveringsindsats, idet kun ydelsesmodtagere skal have tilbud om aktivering. Modtagelse af ydelse er dog ikke en

¹³¹ De øvrige kommuner, som får en markant anderledes placering, er: Frederiksberg (fra nr. 9 til nr. 33), Holstebro (fra nr. 27 til nr. 10), Kolding (fra nr. 22 til nr. 3), Odense (fra nr. 31 til nr. 13), Randers (fra nr. 33 til nr. 16) og Viborg (fra nr. 35 til nr. 19). I øvrigt kan det nævnes, at forskellen mellem Københavns og Århus oprindelige benchmarkscore er 2,31, mens forskellen er 1,422, hvis der tages udgangspunkt i den "korrigerede benchmarkscore". De tilsvarende tal for Skagen og Karlebo er 3,695 og 1,255. For Hjørring og Lyngby-Taarbæk er tallene henholdsvis 3,649 og 3,123.

perfekt indikator på aktivering, både fordi et ganske betydeligt antal ydelsesmodtagere er rubriceret som ikke-aktiveringsparate i kortere eller længere tid af kommunerne og som følge af, at ikke alle kommuner aktiverer de aktiveringsparate i lige høj grad.

Da aktivering i gennemsnit har en vis (beskeden) beskæftigelseseffekt (jf. fx Beskæftigelsesministeriet 2004) kunne man ud fra sidstnævnte opfattelse formode, at ydelsepersoner ville have bedre beskæftigelseschancer end personer, der ikke modtager introduktionsydelse. De to første tankegange leder imidlertid til den modsatte forventning. Sandsynligheden taler for, at mekanismen nævnt under pkt. 1 ovenfor er dominerende.

Som nævnt indgår modtagelse af introduktionsydelse ikke i benchmarkanalysen. Man kunne dog antage, at denne variabel ville korrelere med nogle af de variable (fx nationalitet og opholdsgrundlag), der faktisk er med, og at det således er af mindre betydning, at modtagelse af ydelse ikke er med i analysen. Hvis dette er tilfældet, skulle der kun være en beskeden eller ingen sammenhæng mellem kommunernes benchmarkscore og den andel, der modtager ydelse.

På grundlag af oplysninger fra Dansk Arbejdsgiverforening (2003) og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2003) kan man for hver af de 23 kommuner, der indgår i analysen fra Dansk Arbejdsgiverforening, beregne en indikator for den andel af integrationslovspersonerne i perioden 1999-2001, der modtog introduktionsydelse ved ankomsten til kommunen¹³². Korrelationen mellem denne indikator og AKFs benchmarkscore for kommunerne er 0,37¹³³. Det vil sige, at jo flere af en kommunes integrationslovspersoner, der modtager introduktionsydelse ved ankomsten til kommunen, des længere tid varer det i gennemsnit, før de kommer i arbejde. Dette skyldes næppe hverken, at aktivering i gennemsnit har en direkte negativ effekt, eller at modtagelse af ydelse i almindelighed gør integrationslovspersoner markant mindre arbejdssøgende, men må antagelig være udtryk for, at personer, der modtager introduktionsydelse ved ankomsten til kommunen, i gennemsnit har ringere forudsætninger for at opnå beskæftigelse end andre integrationslovspersoner, jf. ovenfor.

Hvis nævnte sammenhæng og fortolkning er holdbar også ud over de 23 kommuner og på individniveau, vil der være en vis sandsynlighed for, at inddragelse af variabelen ”modtagelse af ydelse” kan påvirke i det mindste nogle kommuners benchmarkscore og placering i rangordenen. På tilsvarende vis og med samme forbehold som i foregående afsnit i dette bilag kan man beregne en ”korrigeret benchmarkscore” for de omtalte 23 kommuner under inddragelse af én ekstra variabel,

¹³² Indikatoren er lig med det i Dansk Arbejdsgiverforening (2003) oplyste antal personer, der modtog introduktionsydelse i perioden fra 1.1.1999 til 1. november 2001 divideret med det samlede antal integrationslovspersoner med oplyst arbejdsmarkedsstatus ult. november 2001 ifølge Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2003). Indikatoren bruges her i mangel af bedre, idet der ikke foreligger andre tilgængelige oplysninger om den andel af integrationslovspersonerne, der modtager introduktionsydelse. Et væsentligt problem med indikatoren kunne være, at der muligvis er en logisk sammenhæng mellem denne og beskæftigelse, idet man jo ifølge sagens natur ikke samtidigt kan være i beskæftigelse og modtage introduktionsydelse. *Ræsonnementet i ovennævnte afsnit bygger på den helt afgørende forudsætning, at den beregnede andel er en indikator for andelen af nyankomne integrationslovspersoner, der på ankomsttidspunktet (eller lige efter) var berettiget til introduktionsydelse. Hvis denne forudsætning ikke er opfyldt, holder de konklusioner, der anføres i ovennævnte afsnit, ikke.* Af Dansk Arbejdsgiverforening (2003) fremgår ikke, hvorledes antallet af integrationslovspersoner med ydelse helt konkret er opgjort og defineret, men Dansk Arbejdsgiverforening har direkte til SFI oplyst, at ydelsepersonerne er afgrænset som personer, der ved ankomsten til kommunen (eller lige efter) modtog ydelse. Det peger i retning af, at den anførte forudsætning i et eller andet omfang er opfyldt.

¹³³ Korrelationen mellem den ukorrigerede varighed frem til beskæftigelse (max=18 mdr.) ifølge Husted & Heinesen (2004) og indikatoren for andelen med ydelse er 0,69 for de 23 kommuner.

nemlig indikatoren for modtagelse af introduktionsydelse. Gør man det, bliver eksempelvis forskellen mellem København (der har relativt få med introduktionsydelse) og Århus (der har flere med introduktionsydelse) mindre. Forskellen mellem disse to kommuners oprindelige benchmarkindikatorer er 2,31. Forskellen mellem de korrigerede indikatorer er 1,21 – altså næsten det halve. Hvis man som udgangspunkt for beregningen benytter den i det foregående afsnit beregnede ”korrigerede benchmarkscore”, dvs. på en måde også korrigerer for de ovennævnte fire variable i dette afsnit, bliver forskellen mellem de to kommuner endnu mindre (0,88).

Afslutningsvis skal igen understreges, at beregningerne i dette bilag skal tages med forbehold. De såkaldte ”korrigerede indikatorer” er ikke rigtige benchmarkindikatorer udregnet efter samme principper som i den oprindelige benchmarkanalyse (Husted & Heinesen 2004), og de bygger på et langt mere spinkelt datagrundlag. Formålet med beregningerne har alene været med nogle konkrete eksempler at pege på, at det ikke er utænkeligt, at nogle kommuner vil ændre placering i rangordenen, såfremt flere relevante forhold medtages i benchmarkanalysen. Denne omstændighed understreges som nævnt også af Husted & Heinesen (2004).

Litteratur

AKF (2004)

Upubliceret tabelmateriale fra AKFs benchmarkanalyse som er stillet til rådighed for Socialforskningsinstituttet.

Beskæftigelsesministeriet (2004)

På kanten af arbejdsmarkedet – en analyse af de svageste grupper på arbejdsmarkedet. København: Beskæftigelsesministeriet. Februar 2004.

Dansk Arbejdsgiverforening (2003)

Arbejdsmarkedsrapport 2003. København. Oktober 2003.

Husted, L. & E. Heinesen (2004)

Benchmarking af kommunernes integrationsindsats i forhold til udlændinge omfattet af integrationsloven. København: Amtskommunerne og Kommunernes Forskningsinstitut. April 2004.

Heinesen, E., S. Winter, I. R. Bøge & L. Husted (2004)

Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces. København: Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet. April 2004.

Indenrigsministeriet (2000)

Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 2000. Kommunale nøgletal for udlændingeområdet. København. Oktober 2000.

Kommunal Årbog (2001)

Kommunal Årbog. Vedbæk.

Kommunal Årbog (2003)

Kommunal Årbog. Vedbæk.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2002)

Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner 2002. Kommunale nøgletal for udlændingeområdet. København. December 2002.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2003)

Kommunale nøgletal om udlændinge 2003. København. December 2003.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2003a)

Integrationens ABC. En integrationshåndbog for borgmestre og kommunalpolitikere. København.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2004)

Upubliceret tabelmateriale leveret fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration til Socialforskningsinstituttet.

PLS RAMBØLL (2000)

Integration i praksis. Kommunernes første erfaringer med integrationsloven. København: PLS RAMBØLL management. Oktober 2000.

PLS RAMBØLL (2001)

Integration i praksis – en håndbog. København: PLS RAMBØLL management. Juli 2001.

PLS RAMBØLL (2002)

Fra Kabul til København. Evaluering af introduktionsprogrammet for udlændinge i Københavns Kommune. København: PLS RAMBØLL management. Maj 2002.

Undervisningsministeriet (1999)

Dansk som andetsprog for voksne udlændinge. Undervisningsvejledning. Tre vejledninger for henholdsvis spor 1, spor 2 og spor 3. Uddannelsesstyrelsens håndbogsserie nr. 27-1999. Voksenuddannelser. København.