

Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet

- Har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen?

Eigil Boll Hansen
Morten Frederiksen
Leena Eskelinen

Februar 2006

Forord

Siden 1999 har kommunerne haft ansvaret for integrationsindsatsen for flygtninge og familiesammenførte, og akf har gennemført flere benchmarkinganalyser, hvor flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet er sammenlignet mellem kommunerne. Der tegner sig her et billede af, at nogle kommuner er bedre end andre til at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet. Men hvad er det, der har betydning for denne forskel. Det søger denne rapport at give et bidrag til at forklare. Rapporten sigter mod at give en indsigt i, hvordan integrationsindsatsen kan tilrettelægges og udføres for at få det bedst mulige resultat. Rapporten giver imidlertid ikke udtømmende løsninger, og der gives ikke anvisninger på, hvordan det praktiske integrationsarbejde bør udføres, eller hvilke instrumenter der bør tages i anvendelse.

Der har til at rådgive og vejlede forskerne ved undersøgelsen været holdt møder med en referencegruppe. I gruppen har deltaget:

- ▶ Forskningsleder Anders Rosdahl, Socialforskningsinstituttet
- ▶ Kontorchef Birgit Hedegaard, KL
- ▶ Fuldmægtig Line Houlgaard Møller Hansen, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
- ▶ Forskningsassistent Signe Hald Andersen, akf.

Referencegruppens medlemmer takkes for konstruktive kommentarer til oplæg om undersøgelsens gennemførelse og til manuskriptudkast. Den endelige rapport er imidlertid alene forfatternes ansvar.

Endvidere takkes ledere og medarbejdere i de seks kommuner, der har indgået som cases i undersøgelsen, for at have stillet sig til rådighed for interview.

Undersøgelsen er gennemført af docent Eigil Boll Hansen, docent Leena Eskelinen og først studentermedarbejder senere forskningsassistent Morten Frederiksen.

København, februar 2006

Eigil Boll Hansen

Indholdsfortegnelse

1. Konklusioner og sammenfatning	7
1.1 Konklusioner om kommunernes integrationsindsats	8
1.2 Grundlaget for analysen	9
1.3 Diskussion og sammenfatning af resultater	10
2. Baggrund, formål, problemstilling og metode	17
2.1 Baggrund	17
2.2 Formål og problemstilling	19
2.3 Design og metode	20
3. Formelle regler og udviklingen i opholdstilladelser	23
3.1 Gældende regler	23
3.2 Regelændringer 2000-2004	25
3.3 Udviklingen i opholdstilladelser	26
4. Kommunale forskelle i integrationsindsatsen	29
4.1 Udvælgelsen af kommuner	29
4.2 Analyse af forskelle mellem kommunerne	31
4.3 Opsamling	40
5. Sammenligning af integrationsindsatsen i seks kommuner	43
5.1 Udvælgelse af casekommuner	45
5.2 Analyse af casekommuner	47
5.3 Overblik over centrale forskelle mellem kommunegrupperne	57
Litteratur	61
Bilag 1 Figurer, der viser varighed indtil beskæftigelse i udvalgte kommuner	63

1. Konklusioner og sammenfatning

Gennem de senere år har der været gennemført flere benchmarkinganalyser af kommunernes succes med hensyn til at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet. Ifølge integrationsloven er kommunerne forpligtet til at tilbyde et introduktionsprogram til nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Beskæftigelsesrettede tilbud skal som en del af introduktionsprogrammet gives til flygtninge og familiesammenførte, som modtager introduktionsydelse. Disse benchmarkinganalyser viser, at selv om der tages højde for forskelle i sammensætningen af kommunernes flygtninge og familiesammenførte og for vilkår på arbejdsmarkedet i kommunerne, er der forskel på kommunernes succes med at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse. Der er altså en forskel mellem kommunerne, som tilsyneladende ikke kan forklares af forskelle i målgruppens sammensætning eller vilkårene på arbejdsmarkedet i kommunen. Det er således et spørgsmål, i hvilken udstrækning den resterende forskel kan forklares med forskelle i kommunernes integrationsindsats. Det er dog næppe sådan, at hele den resterende forskel mellem kommunerne skyldes forskelle i kommunernes integrationsindsats, idet der kan være ukendte vilkår i kommunerne, fx forskelle i holdninger til flygtninge og familiesammenførte, som der ikke er taget højde for i benchmarkinganalyserne, ligesom der kan være begrænsninger i data.

Med dette udgangspunkt har formålet med denne rapport været at belyse spørgsmålet:

Er der forskelle i kommunernes integrationsindsats, der kan forklare, at flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse i nogle kommuner end i andre?

I rapporten fokuseres på fællestræk ved integrationsindsatsen i kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte ifølge benchmarkinganalysen kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, og hvordan de adskiller sig fra kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet. Der er dog næppe tale om, at alene forhold, som kan genfindes i flere kommuner, kan forklare, at nogle kommuner har større succes med integrationen af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet end andre kommuner. Der kan i én kommune være en faktor, som er afgørende, men som ikke kan genfindes i en anden kommune fx tilstedeværelsen af særligt engagerede og slagkraftige personer. Selv om sådanne forhold kan observeres,

er det vanskeligt at argumentere overbevisende for, at forholdet har betydning. Det er lettere, hvis forholdet kan genfindes andre steder, hvor det går relativt godt med at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet. Der er således uden tvivl lokale forhold af betydning for integrationen af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet, som ikke er beskrevet i denne rapport.

1.1 Konklusioner om kommunernes integrationsindsats

I rapporten peges på nogle karakteristika ved kommunernes integrationsindsats, som kan have betydning for at flygtninge og familiesammenførte med introduktionsydelse kommer *relativt* tidligt i beskæftigelse eller uddannelse af mindst seks måneders varighed.

I rapporten konkluderes bl.a., at relativ tidlig integration af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet synes at hænge sammen med følgende:

- ▶ Opmærksomhed på feltet fra den politiske og administrative ledelse, en høj politisk prioritering af integrationsindsatsen og klare målsætninger.
- ▶ At arbejdsmarkedsperspektivet har været højt prioriteret.
- ▶ En specialisering af integrationsindsatsen, hvor sagsbehandlere og jobkonsulenter med et særligt ansvar for flygtninge og familiesammenførte er fysisk samlet eller arbejder meget tæt sammen.
- ▶ En indsats, som er præget af en tæt opfølgning, tæt kontakt til samarbejdspartnere, herunder private virksomheder, hurtig iværksættelse af praktik, individuel og systematisk sagsbehandling og krav til aktiv deltagelse i introduktionsprogrammet.

Det er ikke muligt at konkludere, hvad der er vigtigst for at opnå et godt resultat, og de nævnte forhold kan heller ikke betragtes som udtømmende for, hvad der kan give et godt resultat. Men en første forudsætning kan siges at være, at feltet er højt prioriteret politisk. Specialiseringen af indsatsen, de mere aktive metoder og den større indarbejdning af krav og procedurer i sagsbehandlingen kan være en mulig konsekvens af dette. De lovgivningsmæssige krav til kommunernes integrationsindsats og vilkårene for indsatsen fx antal nytilkomne flygtninge og familiesammenførte ændrer sig imidlertid over tid, og kommunernes prioriteringer og organisering af indsatsen ændrer sig derfor også. Fx har nogle kommuner, som tidligere havde en specialiseret indsats, opgivet dette, mens andre har valgt at specialisere sig.

Det er værd at være opmærksom på, at efter en periode på tre-fire år efter opholdstilladelsen er det stadig kun et mindretal, der er kommet i beskæftigelse. I alt drejer det sig om, at 11% overgår fra introduktionsydelse til beskæftigelse i perioden 1999-2002.

Det er endvidere værd at bemærke, at kommunernes integrationsindsats muligvis har begrænset betydning for, hvor hurtigt det lykkes flygtninge og familiesammenførte at opnå beskæftigelse, og at selv en veltilrettelagt integrationsindsats derfor kan vise sig at have begrænsede effekter i form af, at flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse. En helt afgørende forudsætning for, at flygtninge og indvandrere kan komme i beskæftigelse, er, at der er en efterspørgsel efter dem på arbejdsmarkedet. Det har sagsbehandlings udførelse ingen indflydelse på, men en opsøgende virksomhed for at etablere praktikpladser eller lignende eller egentlige job specielt til denne gruppe, kan have en vis betydning. Sagsbehandlingen og de incitamenter og den støtte, der kan ligge heri, kan først og fremmest bidrage til, at flygtninge og indvandrede søger at kvalificere sig til det danske arbejdsmarked og søger at udnytte de muligheder, der byder sig på arbejdsmarkedet.

Det er ikke helt enkelt at fastlægge forskellen mellem de kommuner, der klarer sig godt i benchmarkinganalysen, og dem der ikke klarer sig så godt. De forskelle, der er vist i denne rapport, er fremkommet på baggrund af forløb, som er begrænset til 24 måneder. De reelle forskelle mellem kommunerne kan således være større, end dem der kan observeres inden for 24 måneder. Med denne begrænsning kan flygtninge og familiesammenførte siges at komme i beskæftigelse tre måneder tidligere i den kommune, som klarer sig bedst, end i den kommune, der klarer sig dårligst i benchmarkinganalysen.

Endelig er det værd at bemærke, at analysen er udført på baggrund af en benchmarkinganalyse, der rubricerer kommuner som succesrige og mindre succesrige kommuner ud fra den gennemsnitlige varighed indtil flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse. Hvis kommunerne i stedet var rubriceret efter, hvor stor en andel af en kommunes flygtninge og familiesammenførte der er kommet i beskæftigelse efter en vis periode, ville analysen muligvis have været baseret på nogle andre kommuner. Det er ikke sikkert, men det kunne måske have ført frem til nogle andre konklusioner.

1.2 Grundlaget for analysen

Analyserne i denne rapport er udført på grundlag af 1) en særlig benchmarkinganalyse, 2) en analyse af surveydata for 20 kommuner og 3) et casestudie i seks kommuner.

Benchmarkinganalysen er udført i de 49 kommuner, der har flest flygtninge og familiesammenførte, og har taget udgangspunkt i en population bestående af alle personer fra tredjelande, som er ankommet til Danmark mellem 1999 og 2002, som er mellem 16 og 64 år, *og som modtog introduktionsydelse* på tidspunktet for opholdstilladelse (eller umiddelbart efter). Analysen angår hermed de udlændinge under integrationsloven, som kommunen havde aktiveringsforpligtelse overfor. Afslutningstilstanden er defineret

som *beskæftigelse eller uddannelse* (betragtes under ét) i minimum seks måneder frem til udgangen af 2002. I analysen indgår i alt 15.585 personer (8.016 mænd og 7.569 kvinder), og i alt 1.714 personer afslutter til enten beskæftigelse eller uddannelse, svarende til godt 11%. Det er en væsentlig mindre andel end i de benchmarkinganalyser, der tidligere er gennemført, og som enten medtager personer, der ikke har været på offentlig forsørgelse, eller hvor afslutningen er selvforsørgelse, som fx kan bestå i forsørgelse af ægtefælle (her ligger andelen af afsluttede forløb på mellem 20 og 24%). Kommunernes »succesrate« er altså noget mindre i den benchmarkinganalyse, der har ligget til grund for denne undersøgelse, end i de tidligere offentliggjorte benchmarkinganalyser (Husted og Heinesen 2004, Andersen m.fl. 2005a og Andersen m.fl. 2005b).

Det viser sig, at ikke mange af de personer, som modtager introduktionsydelse, og som bliver selvforsørgende, kommer i beskæftigelse. I den analyserede periode bliver 24% selvforsørgende, mens kun 11% kommer i beskæftigelse.

Andelen af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte, der afslutter til beskæftigelse, er væsentligt højere (20%), når man også medtager selvforsørgende, som kommunen ikke har en aktiveringsforpligtelse overfor. Mange af de flygtninge og familiesammenførte, der kommer i beskæftigelse, har altså ikke været på offentlig forsørgelse efter opholdstilladelsen, og deres opnåede beskæftigelse er dermed næppe et direkte resultat af kommunens indsats.

Benchmarkinganalysen »forklarer« i alt 59% af variationen mellem de 49 kommuner, og der er således en betydelig del af variationen, der skal forklares med andre faktorer end flygtninge og familiesammenførtes registrerede karakteristika og målte arbejdsmarkedsvilkår i kommunerne.

På baggrund af data fra en survey i alle landets kommuner udført af Rambøll Management i 2004 er indsatsen i ti kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, sammenlignet med ti kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet. Denne analyse er fulgt op af en nærmere analyse gennem personlige interview i midten af 2005 af ledere og sagsbehandlere i seks kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer hhv. tidligere og senere i beskæftigelse end forventet.

1.3 Diskussion og sammenfatning af resultater

I det følgende sammenfattes og diskuteres resultaterne af de analyser, der er udført i denne rapport. Det må understreges, at materialet og analyserne ikke viser årsags-sammenhænge. Det er derfor et spørgsmål om at udlede og sandsynliggøre betydningen af bestemte forhold, prioriteringer og praksis i integrationsindsatsen frem for andre.

I den udstrækning, det kan lade sig gøre, er antagelser og argumenter søgt underbygget af andre undersøgelser og litteratur.

Analysen har fokuseret på karakteristika ved kommunernes integrationsindsats. En lang række andre forhold, som ikke har med kommunens integrationsindsats at gøre, må imidlertid formodes at være af betydning for flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet. Det kan dreje sig om fx lokale forhold på sprogskolerne, i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet, i boligsituationen og sociale netværk. Vi har koncentreret os om karakteristika, som går igen i flere kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, og som adskiller sig fra gennemgående karakteristika i kommuner, hvor flygtninge og indvandrere kommer senere i beskæftigelse end forventet. Der kan imidlertid være forhold, som findes eller er nævnt i én kommune, men ikke i andre, og det kan ikke udelukkes, at det nævnte forhold har betydning i den pågældende kommune og også ville have det i andre kommuner. Caseanalysen viser for eksempel, at der nogle steder findes frivillige aktører, der har betydning for flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet, men som også kan have betydning for andre former for integration i det danske samfund. Det er ligeledes angivet, at der opleves at være en sammenhæng mellem den offentlige debat om flygtninge og familiesammenførte og de faktiske muligheder for at opnå fx aftaler med praktiksteder til flygtninge og familiesammenførte. Den kommunale integrationsindsats fungerer derfor i en bestemt kontekst, som har indflydelse på resultaterne af indsatsen, og som ikke indgår i den benchmarkinganalyse, der har været udgangspunkt for dette studie.

Denne undersøgelse har altså ikke afdækket alle forhold i eller uden for kommunens indsats, som kan have betydning for flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet.

Prioritering og målsætning

Det overordnede indtryk fra analysen er, at tidligere integration af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet end forventet hænger sammen med den politiske og administrative ledelses opmærksomhed på integrationsindsatsen. *Kommuner med høj score* (flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet) er kommuner, hvor der har været udarbejdet en integrationspolitik, der udstikker nogle klare mål for arbejdet med integration. Disse kommuner har også haft større opmærksomhed rettet mod integrationsområdet i den forstand, at man politisk har anset indsatsen for at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet som en vigtig opgave for kommunen og har haft en opfattelse af, at det er vigtigt, at kommunen har succes på dette område.

Kommuner med høj score har ikke blot prioriteret integrationen højt og haft klare målsætninger på området. De har fra begyndelsen af perioden haft arbejdsmarkedspektivet som målsætning, og dette perspektiv har været højt prioriteret. Rosdahl (2004) konkluderer, at kommunernes integrationsindsats generelt har udviklet sig mod at være mere aktiv og beskæftigelsesrettet. De tre kommuner, der indgår i caseanalysen, har alle tre fra begyndelsen af perioden haft som politisk og organisatorisk målsætning, at være netop aktive og beskæftigelsesrettede i integrationsindsatsen. De tre andre kommuner har først senere udviklet sig i samme retning og øget den politiske prioritering af især den aktive beskæftigelsesindsats. Arbejdsmarkedspektivet har medført, at indsatsen har været fokuseret på at opkvalificere til arbejdsmarkedet og at skaffe arbejde gennem en aktiv indsats bestående af aktivering, praktik og løntilskud i kombination med sprogskole. Der er udenlandske erfaringer, der peger i samme retning, fx viste en undersøgelse (IDELE 2005) af et arbejdsmarkedsrettet integrationsprojekt i Stockholm, at netop den klare politiske opbakning i kommunen til projektet var en af årsagerne til, at projektet blev en succes.

Organisering og sagsbehandling

I de kommuner, der har haft størst succes med at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet, viser caseanalysen, at integrationsindsatsen har været specialiseret, hvor de andre kommuner først senere og i mindre omfang har en specialiseret organisation. Specialiseringen af indsatsen har især bestået i integrationsafdelinger med egne sagsbehandlere og jobkonsulenter, der ofte har været fysisk samlet eller arbejdet meget tæt sammen. Det betyder bl.a., at flygtninge og familiesammenførte får en særlig opmærksomhed ikke kun i sagsbehandlingen, men også i forhold til at opdyrke praktikophold eller job på arbejdspladserne. Rosdahl (2004) påpeger i overensstemmelse med dette, at integrationsindsatsen i perioden 1999-2003 synes at udvikle sig mod større specialisering i den enkelte kommune.

Surveyanalysen viser, at der er en tendens til, at *kommuner med høj score* arbejder med tæt opfølgning, tæt kontakt til samarbejdspartnere, hurtigere iværksættelse af praktik, individuel og systematisk sagsbehandling og med skrappe krav til aktiv deltagelse i introduktionsprogrammet. Samtidig viser surveyanalysen, at *kommuner med høj score* i højere grad har indarbejdet de metoder og procedurer, lovgivningen foreskriver i integrationsindsatsen, end de kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte er blevet integreret på arbejdsmarkedet senere end forventet (*kommuner med lav score*).

Lignende resultater vedrørende sagsbehandlingen kan findes i andre nordiske undersøgelser. En svensk undersøgelse (Integrationsverket 2004) af effekten af satsninger inden for integrationsområdet peger på, at kommunernes udvikling af samarbejdsrelationer, systematisk og tidlig anvendelse af forskellige aktive, heldags indsatsformer samt

anvendelsen af en mere individuel indsatsform med udgangspunkt i deltagernes kompetencer kan styrke integrationen og i hvert fald synes at svække den, når disse karakteristika ikke er til stede. En Norsk undersøgelse (Djuve et al. 2001) af projekter, som retter sig mod at integrere indvandrere, peger på, at »tæt opfølgning« viser sammenhæng med integration på arbejdsmarkedet. Tæt opfølgning er defineret som, »at (betydelig) økonomisk trekk ikke iverksettes uden at deltageren varsles og følges opp personlig av sin kontaktperson først«. Forfatterne konkluderer, at tæt opfølgning brugt på den rigtige måde skaber et tillidsforhold mellem deltagerne og kontaktperson, og at det virker positivt ind på sandsynligheden for, at deltagerne får job, bliver bedre til norsk og får styrket deres sociale netværk. Men opfølgningen kan ifølge forfatterne også blive for tæt og virke imod sin hensigt. Det er ikke uddybet, på hvilken måde det kan ske.

Det kan antages, at specialiseringen af indsatsen, de mere aktive metoder og den større indarbejdning af krav og procedurer i sagsbehandlingen hænger sammen med de overordnede prioriteringer og målsætninger for indsatsen. Heinesen m.fl. (2004) viser, at *kommuner med høj score* i nogen udstrækning er kendetegnet ved flere personaleressourcer. Dette kan også antages at hænge sammen med den politiske opmærksomhed og prioritering af integrationsindsatsen. Dette kan muligvis ses som en årsag til, at caseanalysen viser en større utilfredshed med de organisatoriske forhold, især i den tidlige periode i *kommuner med lav score*.

Der er i perioden 1999 frem til 2005 sket nogle forandringer i kommunerne, som ændrer billedet af, hvordan integrationsindsatsen gennemføres i de enkelte kommuner. Specialiseringen og arbejdsmarkedsperspektivet har i løbet af perioden gjort sig stærkere gældende i *kommuner med lav score*, mens *kommuner med høj score* er begyndt at opgive specialiseringen. De kommuner, der har afspecialiseret, har gjort det som følge af et lavere antal nytilkomne flygtninge og familiesammenførte, men har fastholdt arbejdsmarkedsperspektivet generelt og opfatter fortsat integrationsindsatsen som noget, der har høj politisk prioritering og nyder stor bevågenhed.

Socialfaglig indsats

I *kommuner med høj score* lægges vægt på grundighed, socialfaglighed, langsigtede planer og på at vurdere behandlingsbehov. Dette adskiller sig imidlertid ikke markant fra *kommuner med lav score*. Det kunne således tyde på, at det er en kombination af politiske prioritering, et arbejdsmarkedsperspektiv i sagsbehandlingen og en målrettet sagsbehandling, der bidrager til at opnå et relativt godt resultat. Dette giver sig for eksempel udslag i, at kommunerne beskriver, at de er meget opmærksomme på at bruge sanktioner ved manglede deltagelse i forhold til de aftalte aktiviteter. Dette forudsætter dog, at de aktiviteter, der indgår i integrationsforløbet, er langsigtede, realistiske og

tager udgangspunkt i, hvad borgeren har af ressourcer, kompetencer og barrierer i forhold til at komme i beskæftigelse. Det må antages, at der opstår en synergi mellem de metoder og værdier, der repræsenterer aktivlinjen, og de socialfaglige metoder og værdier, der allerede eksisterede under den forudgående omsorgslinje.

Rooth (1999) påpeger, at det er af afgørende betydning for integrationen på arbejdsmarkedet, at flygtninge og indvandrere investerer i at opnå viden om – og kompetencer inden for – den kultur, de søger at blive integreret i, og om hvilke strategier der kan føre til en sådan integration. Der kan næppe herske tvivl om, at kombinationen af arbejdsmarkedsperspektivet og den helhedsorienterede tilgang til den sociale indsats kan føre til forøget viden og kompetence. Le Grand og Szulkin (2000) og Korac (2003) når til tilsvarende konklusioner om betydningen af, at flygtninge og indvandrere opbygger viden om og kompetencer inden for den kultur, de søger at blive integreret i, således at deres evner og kompetencer kan gøres forståelige og anvendelige på arbejdsmarkedet. Samtidig er det nødvendigt for integrationen på arbejdsmarkedet, at der opbygges en viden om flygtninge og indvandrere på arbejdspladserne, der går ud over de potentielt diskriminerede stereotyper, der kan eksistere om deres evner, ressourcer og kultur. Dette gøres ifølge Rydgren (2004) ved at skabe et gensidigt kendskab, således at ikke kun flygtninge og indvandrere opbygger viden, men at arbejdsgivere og medarbejdere også kommer til at besidde en viden om og forståelse for disse, der kan forbedre relationerne. Dette kendskab opbygges fx via aktivlinjens forskellige brobyggerfunktioner: jobkonsulenter, mentorer, to-kulturelle medarbejdere m.fl.

Det er i den sammenhæng interessant, at caseanalysen peger på, at blandt de familie-sammenførte og flygtninge, som kommunerne i dag modtager, udgør udlændinge med fysisk og psykisk få ressourcer – i modsætning til den periode benchmarkinganalyserne dækker – en større andel. Dette kan medføre en øget betydning af at kunne kombinere de forskellige værdier og metoder i integrationsindsatsen, idet socialfaglige elementer fra omsorgslinjen, der sigter mod at rehabilitere personer under integrationsloven, kan være nødvendige for at kunne gennemføre målsætningen i aktivlinjen.

Forholdet mellem det politiske og det administrative niveau

Der kan, som beskrevet, konstateres en sammenhæng mellem på den ene side prioriteringen af – og målsætningerne for – integrationsindsatsen og på den anden side den organisering samt værdier i sagsbehandlingen, der kendetegner gruppen af *kommuner med høj score*. Det er imidlertid ikke givet, hvori denne sammenhæng består. Sammenhængen kan antages at afspejle, at meget politisk opmærksomhed kan give sig udslag i den måde, integrationsindsatsen organiseres på. Dette kan ske gennem tilde-ling af flere personaleressourcer i form af sagsbehandlere og jobkonsulenter, og/eller gennem udskillelse af integrationsindsatsen i en selvstændig afdeling med egen leder

eller gennem oprettelse af fagspecialiststillinger inden for integrationsområdet. Det sidste kan være et udslag af, at der på det politiske niveau i kraft af den øgede opmærksomhed over for indsatsen er opstået en bevidsthed om, at integration af flygtninge og familiesammenførte kræver en særlig indsats, der adskiller sig fra de opgaver kommunen varetager inden for andre områder af den sociale lovgivning, herunder den almindelig arbejdsmarkedsrettede indsats.

Der kan endelig tænkes, at den politiske prioritering har indflydelse på de generelle værdier for arbejdet med integration og på udbredelsen af værdierne i organisationen. I caseanalysens *kommuner med høj score* synes personalet i højere grad at have fælles værdier og opfattelser, som de er bevidste om. Disse fælles værdier beskrives blandt andet som udtryk for processer, hvor afdelingen selv har arbejdet med at formulere mål og metoder i forhold til de krav, afdelingen møder fra det politiske niveau. Dette kan tænkes at have betydning for udviklingen og opbygningen af generelle, fælles forestillinger i hele organisationen om betydningen af integrationsindsatsen og de metoder, der er knyttet til indsatsen. På den måde er der tale om en vekselvirkning mellem niveauerne i organisationen.

Aktivlinjen og den lokale politiske udvikling

Caseanalysen viser, at kommunernes integrationsindsats bevæger sig mod at være specialiseret, aktiv og arbejdsmarkedsrettet, og der er som beskrevet en sammenhæng mellem, hvor tidligt kommunerne har ændret integrationsindsatsen til at være specialiseret, aktiv og arbejdsmarkedsrettet, og hvor stor succes de har haft med at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet.

For at få mening i den forskellige tidsmæssige dimension i integrationsindsatsen er det relevant at overveje, hvor denne forskel mellem kommunerne stammer fra? Integrationslovens indførelse og kommunernes overtagelse af integrationsopgaven i 1999 markerer begyndelsen på den tidsperiode, der indgår i denne analyse. Integrationsloven udgjorde i sig selv en skærpelse af arbejdsmarkedsperspektivet over for flygtninge og familiesammenførte, og overdragelsen af integrationsansvaret til kommunerne fra Dansk Flygtningehjælp var blandt andet begrundet i ønsket om at få iværksat arbejdsmarkedsrettede aktiviteter så tidligt som muligt. Denne tendens til at dreje integrationen af flygtninge og familiesammenførte i Danmark mod et øget fokus på beskæftigelse ligger, som Rosdahl (2004) påpeger, i forlængelse af den generelle lands- og lokalpolitiske udvikling. Arbejdsmarkeds- og socialpolitikken har gennem 1990'erne udviklet sig fra en omsorgsorienteret strategi til den såkaldte aktivlinje, hvor der lægges vægt på opkvalificerende, aktive og beskæftigelsesrettede tilbud frem for omsorgs-, behandlings- og revaliderende foranstaltninger (Abrahamson 1995, Carstens 1992). Denne tendens udgør den bagvedliggende samfundsudvikling, der også slår igennem

på integrationsområdet. *Kommuner med høj score* er de kommuner, der fra integrationslovens indførelse har haft en målsætning for indsatsen, der var i overensstemmelse med aktivlinjen. Dette understøttes delvist af surveyanalysen og Heinesen m.fl. (2004), der peger på, at *kommuner med høj score*, har arbejdet mere »stramt« i forhold til at opfylde krav om tidsfrister og sagsbehandling i integrationsloven.

Caseanalysen viser, at de kommuner, der ikke har haft en målsætning, der svarede til aktivlinjen i starten af perioden, har udviklet sig til at have en målsætning, en organisation og nogle værdier, der er i overensstemmelse med aktivlinjen og dermed intentionerne bag integrationsloven. Der er i perioden fra lovens indførelse og frem til caseanalysen i 2005 sket adskillige regelændringer på området, der i nogen udstrækning kan tænkes at have ført *kommuner med lav score* i retning af en praksis og målsætning, der svarer til aktivlinjen.

Konklusion

Det overordnede indtryk er således, at de kvaliteter i integrationsindsatsen i den enkelte kommune, der fører til en tidligere integration af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet end forventet, både vedrører organisation, politisk prioritering og praktisk sagsbehandling. Der er god grund til at tro, at politisk opmærksomhed og prioritering, enighed om en arbejdsmarkedsrettet indsats samt høj faglig og socialfaglig kvalitet er af stor betydning for resultaterne af den kommunale integrationsindsats. Det drejer sig både om at skabe muligheder for flygtninge og familiesammenførtes beskæftigelse på arbejdsmarkedet og for at motivere og støtte flygtninge og indvandrere til at udnytte disse muligheder.

Analyserne viser, at der er en gennemgribende udvikling i den studerede periode, der har bragt arbejdsmarkedsperspektivet i fokus i alle kommuner. Udfordringen ligger derfor i prioriteringen af integrationsindsatsen og arbejdet mod at skabe en organisation og kultur, der bedst muligt understøtter forsøget på at integrere flygtninge og familiesammenførte i samfundet og på arbejdsmarkedet. Der er imidlertid grænser for, i hvilket omfang kommunerne kan påvirke udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet, og dermed hvor stor en effekt der kan opnås gennem en bestemt integrationsindsats.

2. Baggrund, formål, problemstilling og metode

2.1 Baggrund

akf har i de senere år gennemført flere benchmarkinganalyser, hvor kommunerne systematisk sammenlignes med hensyn til deres succes med at integrere udlændinge (Husted og Heinesen 2004, Andersen m.fl. 2005a og Andersen m.fl. 2005b). Analyserne dækker perioden fra 1999 og frem til som det seneste 2002 (beskæftigelse) eller 2003 (selvforsørgelse). Disse analyser har vist, at der er forskelle på kommunernes succes med at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse, når der tages højde for både karakteristika vedrørende de enkelte flygtninge eller familiesammenførte (bl.a. køn, alder og oprindelsesland) og kommunerne (bl.a. ledighedsprocent og andelen af indvandrere i forhold til indbyggertallet). Der er tale om forhold, der bør korrigeres for, så kommunerne sammenlignes på lige vilkår, fordi nogle kommuner har en betydelig vanskeligere integrationsopgave, bl.a. på grund af høj arbejdsløshed. Disse analyser »forklarer« ikke hele forskellen mellem kommunerne, hvilket tyder på, at der er andre faktorer end individuelle karakteristika, befolkningssammensætning og arbejdsmarkedsforhold i en kommune, som er af betydning for, hvor hurtigt flygtninge og familiesammenførte opnår beskæftigelse på arbejdsmarkedet. Forskellene kan dog til dels skyldes metodiske begrænsninger, dvs. at det ikke er muligt at inddrage samtlige relevante forhold i benchmarkinganalyserne bl.a. grundet manglende oplysninger i de administrative registre om beskæftigelsesmulighederne og indvandrere i den enkelte kommune (fx er oplysninger om indvandrernes helbred og uddannelse fra hjemlandet mangelfulde). Men resultaterne har af gode grunde rejst spørgsmålet, hvorvidt forskelle mellem kommunerne skyldes forskelle i den integrationsindsats, som kommunerne udøver.

Som opfølgning på benchmarkinganalyserne, der bygger på registeroplysninger og benytter bestemte statistiske analysemodeller, har der været udført analyser, som ved hjælp af spørgeskemadata eller interviewdata har søgt at belyse, om der er noget i kommunernes integrationsindsats, der kan forklare de forskelle mellem kommunerne, som benchmarkinganalyserne afdækker.

På baggrund af en kvantitativ *analyse af effekten af integrationsindsatsen* (hvor register- og surveydata kombineres) konkluderer Heinesen m.fl. (2004), at resultater af

sammenhængen mellem integrationssucces og aktiverings- og uddannelsestilbud tyder på, at der ikke findes »universalløsninger«, som virker overalt. Virkningerne af aktivering og uddannelse synes i høj grad at være afhængige af, om kommunerne har en forholdsvis *let eller svær integrationsopgave* – kommunerne med en svær opgave har typisk forholdsvis mange flygtninge, men få familiesammenførte indvandrere, mens det modsatte gælder for kommuner med en let opgave. Analyserne kunne ikke påvise en statistisk signifikant sammenhæng mellem integrationssucces og kommunestørrelse. Integrationsudgifternes omfang synes ligeledes at være uden betydning for integrationssucces. Det har heller ikke været muligt at påvise, at kommuner med en omfattende og tidlig aktivering opnår en bedre integration end andre. Forfatterne fremhæver, at resultaterne skal tages med forbehold, fordi alle relevante forhold ikke har kunnet indtages i analysen, og fordi analysen alene dækker perioden 1999-2001, hvor kommunerne endnu ikke havde nogen omfattende erfaring med integrationsopgaven.

Endvidere har Heinesen m.fl. (2004) analyseret *forskelle i sagsbehandlingen* mellem succesrige kommuner med en svær integrationsopgave og succesrige kommuner med en let integrationsopgave ud fra en begrænset survey i kommunerne. Resultaterne er ikke entydige bortset fra, at der synes at være tendens til, at sagsbehandlerne i succesrige kommuner med en svær integrationsopgave i højere grad udarbejder handlingsplaner inden for lovens 1-månedfrist. Samtidig tyder det på, at sagsbehandlerne i disse kommuner bruger flest ressourcer til »lette sager« eller sager, hvor indvanderne selv er aktive, i modsætning til komplicerede sager. Men der er derudover tegn på, at personalekapacitet og efteruddannelse har betydning for en vellykket indsats i kommuner med en svær integrationsopgave. Resultaterne er ikke statistisk signifikante, men der er tendens til, at kommuner med stor personalekapacitet opnår bedre resultater blandt kommuner med en svær integrationsopgave end øvrige kommuner, og at satsning på medarbejdernes kompetencer på området (efteruddannelse) betyder en større succes i opgaveløsningen blandt kommuner med en svær integrationsopgave. Endvidere har der været fokus på implementeringen af lovgivningen, hvor det bl.a. er blevet påvist, at kommunernes integrationsindsats er udformet forskelligt på grund af politisk ustyrbarhed af sagsbehandlingen (Heinesen m.fl. 2004).

Rosdahl (2004) har med det formål at belyse integrationsindsatsen i formodet effektive og mindre effektive kommuner foretaget *en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkinganalyse* (Husted og Heinesen 2004). Der er tale om et interviewstudie, primært blandt kommunale ledere i seks kommuner med et forsøg på at pege på, hvordan man opnår effektivitet i indsatsen. Der blev udvalgt to mindre, to mellemstore og to store kommuner. I hver størrelseskategori sammenlignes indsatsen i en formodet effektiv kommune med indsatsen i en mindre effektiv. De kommuner, der sammenlignes, ligger geografisk langt fra hinanden.

Resultaterne i Rosdahls analyse er tentative, hvilket kan skyldes flere forhold, herunder at indsatsen havde eksisteret i kort tid, og at benchmarkinganalyserne, som udvælgelsen af kommuner byggede på, ikke var veludbyggede, både hvad angår datagrundlaget og metodik. Det kvalitative studie er eksplorativt og hypotesesøgende, og det resulterer i anbefalinger med hensyn til fremtidige undersøgelser af »best practice«. Der anbefales bl.a. at gå mere i dybden med indsatsen i den enkelte kommune, så selve sagsbehandlingen (inkl. gennemførelsen af indsatsen) belyses. Endvidere anbefaler Rosdahl, at der særligt fokuseres på indsatsen i de kommuner, der har en svær integrationsopgave (og som ikke hører til de mindste kommuner), og at der lægges vægt på forhold omkring samspillet mellem sagsbehandler og indvandrere: hvem der får hjælp, hvem der kan hjælpes osv.

Den foreliggende undersøgelse sættes i relation til de foregående analyser, og fokuserer i forhold hertil i højere grad på kommunernes sagsbehandling i integrationsindsatsen. Det er endvidere bestræbt at udvælge mere sammenlignelige kommuner til en komparativ analyse af indsatsen i »succesrige« kommuner og i »mindre succesrige« kommuner. Ud over at der kun indgår kommuner af en vis størrelse, er der parvis udvalgt kommuner, som ligger i den samme region, således at arbejdsmarkedsmulighederne ikke er meget forskellige i de udvalgte kommuner. Det bidrager også til sammenligneligheden, at kommunerne er udvalgt på baggrund af en benchmarkinganalyse, som alene omfatter personer, der har modtaget integrationsydelse.

2.2 Formål og problemstilling

Benchmarkinganalyserne udpeger kommuner, hvor den gennemsnitlige varighed, indtil populationen opnår beskæftigelse eller uddannelse hhv. selvforsørgelse, er kortere end forventet, og kommuner, hvor varigheden er længere end forventet, når der er taget højde for karakteristika ved flygtninge og familiesammenførte i kommunen og kommunens generelle vilkår. Denne undersøgelse tager udgangspunkt heri, og formålet er at belyse følgende spørgsmål:

Er der forskelle i kommunernes integrationsindsats, der kan forklare, at flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse i nogle kommuner end i andre?

I analyserne fokuseres på fællestræk ved kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, og hvordan de adskiller sig fra kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet. Der er dog næppe tale om, at ensartede forhold alene kan forklare, at nogle kommuner har større succes med integrationen af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet end andre kommuner. En faktor, som kan spille en rolle i én kommu-

ne, gør det måske ikke i en anden. Sådanne forhold er imidlertid vanskelige at identificere, og der er således forhold af betydning for integrationen af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet, som det er vanskeligt at afdække. De kommunale forskelle i benchmarkingindikatoren kan endvidere ikke antages alene at kunne henføres til den kommunale integrationsindsats, men kan skyldes andre forhold i en kommune, som de statistiske analyser ikke opfanger. Sådanne andre forhold er til en vis grad også søgt afdækket i denne undersøgelse.

Det er en komplicerende omstændighed for analysen, at benchmarkinganalyserne måler »effekten« i perioden 1999-2002. Det vil sige, at »effekten« er et resultat af en indsats, der ligger nogle år tilbage. Det er ikke givet, at den indsats, vi møder i kommunerne i dag, er den samme som dengang. Lovgivningen har ændret sig, der kommer færre flygtninge og familiesammenførte til landet, og sammensætningen af flygtninge har ændret sig. Det er imidlertid vanskeligt retrospektivt at skulle belyse en indsats, som blev udført nogle år tilbage, og vi må derfor forlade os på den antagelse, at der er nogle elementer fra dengang, som også træder frem i dag.

2.3 Design og metode

Undersøgelsens design er inddelt i to faser, hvor analyserne i første fase omfatter integrationsindsatsen i 20 kommuner, mens anden fase bygger på første fase og er et mere intensivt studie af integrationsindsatsen i seks kommuner. I begge faser søges afdækket, om der i kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, er fælles træk, der adskiller sig fra kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet. De to faser bygger på forskelligt datamateriale, men skal ses i sammenhæng. Det styrker således konklusionerne af den samlede analyse, hvis begge faser peger på de samme tendenser som havende betydning for resultatet af kommunernes integrationsindsats. Den første fase er endvidere grundlaget for at udvælge kommuner til anden fase.

I den *første fase* udvælges ti kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, og ti kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet. Man kan sige, at de første kommuner scorer højt i benchmarkinganalysen, og dem vil vi kalde »kommuner med høj score«. De sidstnævnte kommuner scorer lavt i benchmarkinganalysen og benævnes »kommuner med lav score«.

Den ene og den anden type kommuner er identificeret gennem en benchmarkinganalyse, som er udført specielt til denne undersøgelse, og som afviger fra dem, der er omtalt i indledningen (Husted og Heinesen 2004, Andersen m.fl. 2005a og Andersen m.fl. 2005b). Benchmarkinganalysen er udført i de 49 kommuner, der har flest flygtninge og

familiesammenførte, og har taget udgangspunkt i en population bestående af alle personer fra tredjelande, som er ankommet til Danmark mellem 1999 og 2002, som er mellem 16 og 64 år, *og som modtog introduktionsydelse* på tidspunktet for opholdstilladelse (eller umiddelbart efter). Analysen angår hermed de udlændinge under integrationsloven, som kommunen har aktiveringsforpligtelse overfor. Afslutningstilstanden er defineret som *beskæftigelse eller uddannelse* (betragtes under ét) i minimum 6 måneder frem til udgangen af 2002ⁱ. Denne afslutningstilstand vurderes mere relevant i forhold til kommunernes integrationsindsats end »selvforsørgelse«, som også vil omfatte personer, der bliver forsørget af fx en ægtefælle. I analysen indgår i alt 15.585 personer (8.016 mænd og 7.569 kvinder), og i alt 1.714 personer afslutter til enten beskæftigelse eller uddannelse, svarende til godt 11%. Det er en væsentlig mindre andel end i de benchmarkinganalyser, der tidligere er gennemført, og som enten medtager personer, der ikke har været på offentlig forsørgelse, eller hvor afslutningen er selvforsørgelse (her ligger andelen af afsluttede forløb på mellem 20 og 24%). Kommunernes »succestrate« er altså noget mindre i den benchmarkinganalyse, der har ligget til grund for denne undersøgelse, end i de tidligere offentliggjorte benchmarkinganalyser (Husted og Heinesen 2004, Andersen m.fl. 2005a og Andersen m.fl. 2005b).

Det viser sig, at kun en mindre andel af de personer, som modtager introduktionsydelse, og som bliver selvforsørgende, kommer i beskæftigelse. I den analyserede periode bliver 24% selvforsørgende, mens kun 11% kommer i beskæftigelse. Andelen af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte, der afslutter til beskæftigelse, er væsentligt højere (20%), når man også medtager selvforsørgende, som kommunen ikke har en aktiveringsforpligtelse overfor. Mange af de flygtninge og familiesammenførte, der kommer i beskæftigelse, har altså ikke været på offentlig forsørgelse efter opholdstilladelsen, og deres opnåede beskæftigelse er dermed næppe et direkte resultat af kommunens indsats.

Benchmarkinganalysen »forklarer« i alt 59% af variationen mellem de 49 kommuner, og der er således en betydelig del af variationen, der skal forklares med andre faktorer end flygtninge og familiesammenførtes registrerede karakteristika og målte arbejdsmarkedsvilkår i kommunerne.

De ti plus ti kommuner i første fase beskrives nærmere med hensyn til tidsprofilen af den faktiske og forventede integration af flygtninge og familiesammenførte. Til at beskrive kommunernes anvendelse af forskellige former for aktivering er der endvidere inddraget data fra en undersøgelse i akf af effekten af forskellige aktiveringstyper.

Rambøll Management gennemførte i løbet af foråret og sommeren 2004 to spørgeskemaundersøgelser i kommunerne (Rambøll Management 2005). Den første var rettet

mod respondenter på chefniveau i samtlige landets kommuner. Denne undersøgelse, som blev gennemført med en svarprocent på knap 80, afdækker overordnet emner som integrationsområdets politiske placering på den kommunale dagsorden, organiseringen af integrationsindsatsen, samarbejdet med udbydere af danskuddannelse mv. Herudover gennemførtes en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, som har ansvar for at udarbejde individuelle kontrakter under integrationsloven. Denne undersøgelse, som har en svarprocent på 60, går tættere på praksis og kortlægger emner som sagsbehandlernes oplevelse af arbejdsbelastning, overholdelse af integrationslovens tidsfrister mv.

Fra disse undersøgelser er analyseret data, fra de kommuner, der indgår i benchmarkingen, med henblik på specielt at afdække, hvordan kommuner med henholdsvis høj og lav score adskiller sig fra hinanden.

I den *anden fase* er der på baggrund af resultaterne fra den første fase udvalgt seks kommuner til mere dybtgående casestudier af, hvad der kan forklare, at flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse i nogle kommuner end andre. Det er tre kommuner, som ud fra første fase synes perspektivrige, og tre kommuner, som ikke har haft så stor succes, så der er mulighed for at drage sammenligninger. I de udvalgte kommuner er i midten af 2005 lederen af integrationsindsatsen interviewet om målsætninger, prioriteringer i indsatsen, organisation mv., mens sagsbehandlere er interviewet om deres vilkår samt om deres strategier og prioriteringer. Det har dog ikke været muligt i alle kommuner at interviewe sagsbehandlere, som havde længere tids erfaringer fra integrationsindsatsen i kommunen, jf. kapitel 5.

3. Formelle regler og udviklingen i opholdstilladelser

I dette kapitel gives en kort opsummering af regler og begreber på integrationsområdet¹ af udviklingen i antallet af bevilgede opholdstilladelser. Rammerne for kommunernes integrationsindsats over for nyankomne udlændinge er reguleret i lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) og i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (danskuddannelsesloven).

3.1 Gældende regler

Integrationsloven

Integrationsloven trådte i kraft den 1. januar 1999 og fastsætter rammerne for integrationen af nyankomne udlændinge. Formålet med loven er bl.a. at bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse samt at give den enkelte udlænding en forståelse af det danske samfunds grundlæggende værdier og normer. Loven har siden indførelsen været ændret flere gange. I det følgende afsnit præsenteres de gældende regler i 2005, som altså ikke er helt dækkende for reglerne i den periode, som benchmarkinganalysen dækker, men i det efterfølgende afsnit gennemgås nogle centrale ændringer, der har haft betydning for den kommunale praksis.

Personkreds og boligplacering

Udlændinge, der har fået opholdstilladelse som flygtninge, familiesammenførte til flygtninge eller familiesammenførte til andre, er omfattet af integrationsloven. Statsborgere fra Norden, EU- og EØS-landene samt Schweiz er imidlertid ikke omfattet af loven. Desuden omfatter loven ikke udlændinge, der er omfattet af EU's regler om visumfritagelse. Familiesammenførte til udlændinge, der har fået opholdstilladelse med henblik på at varetage et bestemt arbejde eller lignende formål, er heller ikke omfattet af integrationsloven.

¹ Centrale dele af det følgende kapitel er hentet fra eller inspireret af »Årbog om udlændinge i Danmark 2004 – Status og Udvikling« – Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, oktober 2004.

For at sikre en mere jævn fordeling af udlændinge i Danmark boligplaceres nyankomne flygtninge i landets kommuner i forhold til, hvor mange udlændinge der i forvejen bor i den enkelte kommune mv.

Introduktionsprogram og individuel kontrakt

Nyankomne udlændinge, der er omfattet af integrationsloven og er fyldt 18 år, når kommunen overtager integrationsansvaret, skal tilbydes et introduktionsprogram. Introduktionsprogrammet, der har en varighed på op til tre år, tager udgangspunkt i en individuel kontrakt mellem den enkelte udlænding og bopælskommunen. Den individuelle kontrakt skal være målrettet mod, at udlændingen hurtigst muligt opnår beskæftigelse eller en uddannelse, der kan få udlændingen i beskæftigelse eller øge udlændingens mulighed herfor. Udlændinge, der tilbydes et introduktionsprogram, og som ikke kan forsørge sig selv eller bliver forsørget af andre, er som udgangspunkt berettigede til at modtage introduktionsydelse.

Introduktionsprogrammet, som er et redskab til at opfylde integrationslovens målsætninger om bl.a. selvforsørgelse, skal indeholde danskuddannelse og for udlændinge, som modtager introduktionsydelse, beskæftigelsesrettede tilbud. De opdeles i tre hovedgrupper omfattende vejledning og opkvalificering, praktik på en virksomhed eller ansættelse med løntilskud på en virksomhed. Som udgangspunkt er der således en sammenhæng mellem den gruppe af udlændinge, der modtager introduktionsydelse, og den gruppe af udlændinge, der deltager i de beskæftigelsesrettede tilbud. Kommunerne har siden begyndelsen af 2004 også haft mulighed for at give udlændinge, som ikke modtager introduktionsydelse, fx familiesammenførte, som forsørges af ægtefællen, beskæftigelsesrettede tilbud, dog kun de virksomhedsrettede tilbud, dvs. praktik på en virksomhed eller ansættelse med løntilskud. Til finansiering heraf yder staten et beskæftigelsestilskud til kommunen. Kommunen kan modtage dette beskæftigelsestilskud i op til ni måneder for hver udlænding.

Udlændinge, som er omfattet af introduktionsprogrammet, har pligt til at deltage aktivt heri, og kommunen har pligt til løbende at følge op på den individuelle kontrakt. Ved udeblivelse eller ubegrundet fravær fra introduktionsprogrammet skal kommunen foretage fradrag i introduktionsydelsen. Endvidere kan udeblivelse eller ubegrundet fravær fra introduktionsprogrammet få betydning for en eventuel senere meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Introduktionsydelse

Reglerne for introduktionsydelse følger reglerne i lov om aktiv socialpolitik. Modtagelse af introduktionsydelse på niveau med kontanthjælpen forudsætter siden 2002, at ansøgeren på ansøgningstidspunktet har opholdt sig i Danmark syv ud af de foregående otte

år. Hvis opholdskravet ikke kan opfyldes, er ansøgeren i stedet berettiget til ydelse på starthjælpsniveau.

Danskuddannelsesloven

Voksne udlændinge, som ikke behersker det danske sprog, er berettigede til at deltage i danskuddannelse efter danskuddannelsesloven. Danskuddannelseslovens målgruppe er dermed bredere end integrationslovens, idet fx også EU-statsborgere er omfattet. Formålet med danskuddannelsesloven er bl.a. at bidrage til, at udlændinge hurtigst muligt kan forstå og anvende det danske sprog og opnå kendskab til det danske arbejdsmarked, så de kan komme i beskæftigelse og forsørge sig selv.

Efter danskuddannelsesloven, som trådte i kraft den 1. januar 2004, tilbydes danskundervisningen som tre selvstændige uddannelser, der hver er opdelt i moduler. Uddannelserne afsluttes alle med en danskprøve.

Den enkelte udlændings ret til danskuddannelse er som hovedregel begrænset til tre år, men kan forlænges under særlige omstændigheder. Såfremt den enkelte udlænding har behov for yderligere undervisning, er det op til kommunen at beslutte, om undervisningen skal fortsætte. Med danskuddannelsesloven er der samtidig indført en ny afregningsmodel mellem den ansvarlige kommune og udbyderen af danskundervisning, som baserer sig på resultatstyring via vejledende, progressionsbaserede takster pr. modul. Resultatstyringen indebærer, at kommunen kun betaler én gang for et modul, og betaling for det efterfølgende modul sker først, når det foregående modul er bestået.

3.2 Regelændringer 2000-2004

Integrationsloven er blevet ændret adskillige gange siden vedtagelsen, og i dette afsnit er beskrevet de ændringer i perioden 2000-2004, der kan tænkes at have haft betydning for den kommunale praksis på integrationsområdet. Der er primært tale om ændringer i sanktionsmuligheder, i de redskaber kommunen har til rådighed og ændret incitament i finansieringen af de kommunale udgifter.

I 2000 ændredes reglerne for rådighedsforpligtigelse, således at de blev bragt i overensstemmelse med reglerne i lov om aktiv socialpolitik, og reglerne for fradrag i introduktionsydelsen ved udeblivelse fra et aktivt tilbud blev uddybet. Reglerne for rådighedsforpligtelsen og sanktionerne blev skærpet. Der blev udformet en udtømmende liste for, hvorfor anvist arbejde eller aktiv arbejdssøgning kan afvises, ligesom det blev understreget, at det er en pligt at søge arbejde som en del af udnyttelsen af arbejdsmulighederne. Det mulige fradrag i hjælp ved udeblivelse blev øget fra 20% til 30%, og det blev fastslået, at kommunalbestyrelsen skal bringe hjælpen til ophør, hvis det afslås at deltage i introduktionsprogrammet.

Reglerne i udlændingeloven for familiesammenføring blev også ændret i 2000, således at det blev et krav, at ansøgeren havde en egen bolig af rimelig størrelse i forhold til familiesammenføringen. Der blev endvidere foretaget en skærpelse af krav om tilknytning til Danmark. Regler for at undgå tvangsægteskaber blev også indført ved denne lejlighed.

I 2002 indførtes starthjælpen, og handlingsplaner blev omdøbt til individuelle kontrakter, og kommunen fik pligt til inden for en måned at udarbejde en sådan for udlændinge, de overtager ansvaret for. Endvidere skærpedes kravene til tilknytning til Danmark og sikkerhedsstillelse ved familiesammenføring i form af formue og bolig samt sikring mod tvangs- og proformaægteskaber. Endvidere indførtes 24-årsreglen som minimumsalder ved familiesammenføring.

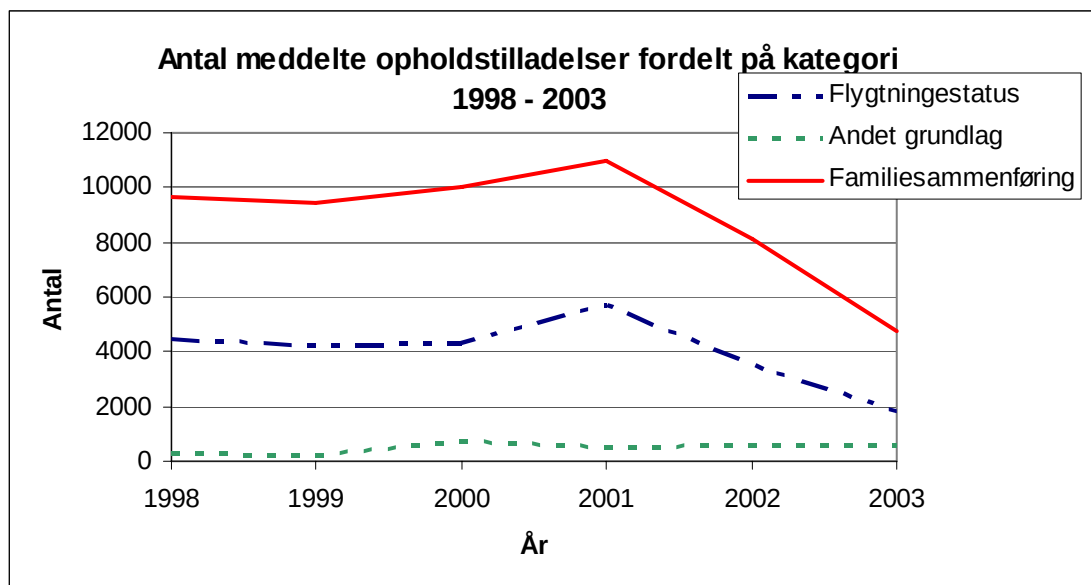
Der blev indført regler for at nedsætte introduktionsydelsen med 500 kr. efter 6 måneders forløb og skærpede regler for at nedsætte hjælp med 1/3 ved afvisning eller opsigelse af arbejde eller tilbud. Endvidere indførtes nedsat kontanthjælp til personer, der er samlevende med en starthjælps- eller introduktionsydelsesmodtager.

I 2004 indførtes tilsyn med kommunale rådighedsvurderinger og visitation. Der blev skabt mulighed for bortfald af refusion, hvis lovpligtige sagsbehandlingsprocedurer ikke er udført. Endvidere trådte pr. 1. januar 2004 nye regler om resultattilskud i kraft. Kommunerne får resultattilskud, hvis en udlænding består danskprøven på sit niveau eller kommer i ordinær beskæftigelse inden for den treårige introduktionsperiode. Resultattilskuddene erstatter de aftrapningstilskud, som hidtil er blevet udbetalt for alle udlændinge, der har været omfattet af introduktionsprogrammet.

3.3 Udviklingen i opholdstilladelser

De skærpede regler for at opnå opholdstilladelse har siden 2001 betydet et markant fald i antallet af flygtninge og familiesammenførte, der har opnået opholdstilladelse. Det fremgår af figur 3.1.

Figur 3.1
Antal opholdstilladelser i perioden 1998-2003



Kilde: Udlændingestyrelsen.

Faldet i flygtninge i perioden skyldes et kraftigt fald i antallet af flygtninge, der meddeles opholdstilladelse som de facto-flygtninge, hvilket hænger sammen med, at dette begreb blev afskaffet i 2002. Samme år skete der en betydelig stramning af reglerne for familiesammenføring. Der er givetvis flere forklaringer på faldet i antallet af familiesammenførte og flygtninge med opholdstilladelse, men det forekommer rimeligt at antage, at disse to faktorer har haft afgørende betydning for udviklingen. Antallet af kvote- og konventionsflygtninge er stort set uændret, dog er der en stigning i perioden frem til 2002 – en stigning, der også gælder de facto-flygtninge og familiesammenførte. Denne tendens vender tydeligt i år 2002. Opholdstilladelse givet på et humanitært grundlag eller af ganske særlige grunde (under et andet grundlag) synes at udvise et fald i 2001, men ligger derefter relativt stabilt.

4. Kommunale forskelle i integrationsindsatsen

I dette kapitel beskrives forskelle i integrationsindsatsen mellem ti kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet (kommuner med høj score), og ti kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet (kommuner med lav score). Kommuner af begge typer er identificeret gennem en speciel benchmarkinganalyse, som er udført til denne undersøgelse blandt de 49 kommuner med flest flygtninge og familiesammenførte (se afsnit 2.2). Analysen er udført med udgangspunkt i en population bestående af alle personer fra tredjelande, som er ankommet til Danmark mellem 1999 og 2002, som er mellem 16 og 64 år, og som modtog introduktionsydelse på tidspunktet for opholdstilladelse (eller umiddelbart efter) (se afsnit 2.3).

4.1 Udvælgelsen af kommuner

Der er udvalgt 20 kommuner til nærmere analyse, og kommunerne er udvalgt parvis. Der er søgt at udvælge kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer henholdsvis tidligere og senere i beskæftigelse end forventet, og hvor det antages at sammenligningen er rimelig, fordi de er underlagt nogenlunde de samme arbejdsmarkedsvilkår. Der er parvis udvalgt kommuner inden for samme region (i nogle tilfælde landsdel), og strategien har været at udvælge de tyve kommuner, hvor den faktiske varighed indtil beskæftigelse afviger mest fra det forventede (kortere eller længere), men for at sikre den bedste sammenlignelighed og for at få en vis geografisk spredning er dette princip fraveget i enkelte tilfældeⁱⁱ. Desuden er Odense, Århus og Københavns Kommuner ikke medtaget.

Denne strategi giver følgende 20 kommuner:

	Faktisk antal måneder indtil beskæftigelse	Benchmarking-indikator ¹⁾
<i>Lands gennemsnit</i>	22,46	
Ballerup (høj score)	19,35	-1,57**
Brøndby (lav score)	22,44	0,85*
Gentofte (høj score)	21,70	-0,89*
Gladsaxe (lav score)	22,49	0,47

Helsingør (høj score)	20,70	-1,56***
Hillerød (lav score)	23,16	0,92***
Tårnby (høj score)	21,19	-0,94*
Allerød (lav score)	23,40	0,60*
Roskilde (høj score)	21,40	-0,43
Holbæk (lav score)	23,35	1,30***
Nykøbing F (høj score)	22,10	-0,47
Næstved (lav score)	23,50	0,92***
Sønderborg (høj score)	22,30	-0,50
Haderslev (lav score)	23,36	0,61*
Horsens (høj score)	21,90	-0,36
Skanderborg (lav score)	23,48	0,46*
Vejle (høj score)	21,54	-0,41
Svendborg (lav score)	23,25	0,54*
Hjørring (høj score)	21,08	-1,57***
Dronninglund (lav score)	24,00	0,56***

*** signifikant på 5%-niveau, ** signifikant på 10%-niveau, * signifikant på 20%-niveau

1) Indikatoren er beregnet som faktisk minus forventet varighed. Et negativt tal betyder, at den gennemsnitlige faktiske varighed indtil beskæftigelse er kortere end forventet, mens et positivt tal angiver, at den faktiske varighed er længere end forventet.

Det er værd at bemærke, at det angivne faktiske antal måneder indtil beskæftigelse ikke angiver den reelle forskel mellem kommunerne. Den gennemsnitlige varighed indtil beskæftigelse er beregnet på 24 måneder, og den gennemsnitlige varighed kan således maksimalt være på 24 måneder (som fx i Dronninglund), hvis ingen flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse. På det foreliggende grundlag kan man imidlertid sige, at forskellen mellem den kommune af de 20, der scorer højest, og den, der scorer lavest, er 2,9 måneder (Ballerup ligger 1,57 under det forventede, mens Holbæk ligger 1,3 over det forventede). Hvis analyseperioden havde været længere, ville forskellene formodentlig have været større (jf. fx Husted og Heinesen, 2006)

De resterende kommuner (ekskl. København, Århus og Odense), som ikke befinder sig blandt kommuner med høj score eller blandt kommuner med lav score, udgør en mellemgruppeⁱⁱⁱ, som indgår i analyserne i det efterfølgende afsnit 4.2.

I bilag 1 beskrives ved hjælp af figurer profilen med hensyn til, hvor tidligt flygtninge og familiesammenførte i de udvalgte kommuner faktisk kommer i beskæftigelse eller i ordinær uddannelse i forhold til det forventede ud fra benchmarkinganalysen. Figurene indeholder kurver, der viser sandsynligheden for ikke at være kommet i beskæftigelse eller uddannelse af mindst seks måneders varighed på et givet tidspunkt efter opholdstilladelsen. Der er i figuren en kurve, der viser, hvor stor en andel af flygtninge og familiesammenførte i en kommune, der *ikke* er kommet i beskæftigelse efter et vist antal

måneder. Endvidere viser en kurve, hvor stor en andel man ville *forvente ikke* var kommet i beskæftigelse efter et vist antal måneder, når der er taget hensyn til sammensætningen af flygtninge i kommunen, befolkningssammensætning og arbejdsmarkedsvilkår. Disse kurver uddyber således benchmarkingindikatoren, idet figurerne bidrager til at illustrere, hvorfor en kommune har en høj eller en lav score på benchmarkingindikatoren.

4.2 Analyse af forskelle mellem kommunerne

Den følgende analyse af forskelle mellem ti kommuner med høj score, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, og ti kommuner med lav score, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet, er baseret på en kommunesurvey og en survey blandt kommunale sagsbehandlere, som Rambøll Management har udført i 2004 (se afsnit 2.3), og på data i akf, som belyser kommunernes brug af forskellige integrationsforanstaltninger.

Der er i Rambølls undersøgelse en besvarelse fra chefer i ni ud af ti kommuner med høj score, og fra chefer i ni ud af ti kommuner med lav score. Der er besvarelse fra 13 sagsbehandlere fra syv kommuner med høj score, og 19 sagsbehandlere fra ligeledes syv kommuner med lav score. Blandt de sidste er fem sagsbehandlere fra den samme kommune. Rambølls undersøgelse indeholder naturligvis også besvarelser fra kommuner, som ikke er blandt de 20 kommuner, som afviger mest fra det forventede med hensyn til, hvor hurtigt flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse. Det drejer sig ombesvarelse fra 19 chefer ud af 20 kommuner og fra 35 sagsbehandlere, men analysen har været koncentreret om at sammenligne kommuner med høj score og kommuner med lav score.

Der er i fremstillingen kun refereret emner, hvor der er tydelig forskel på svarmønstret mellem kommuner med høj score og kommuner med lav score. Denne bedømmelse beror på et skøn og er dermed behæftet med usikkerhed, da der ikke er et talmæssigt tilstrækkeligt stort grundlag til at gennemføre statistiske test af, om forskellene i svarfordelingen er signifikant forskellige. Der er endvidere for få respondenter til at angive svarenes procentvise fordeling, hvorfor der i teksten alene refereres, hvor mange ud af en given gruppe, der har givet et bestemt svar. Der kunne således argumenteres for at tage nogle flere kommuner ind i grupperne med henholdsvis høj og lav score i den sammenlignende analyse, men problemet ville i dette tilfælde blive, at analysen ville komme til at omfatte en del kommuner, hvor der kun ville være lille forskel på benchmarkingindikatoren og dermed integrationen af flygtninge og familiesammenførte. Det vil ikke give så god mening i, at søge efter forskelle i indsatsen mellem sådanne kommuner.

Der er således en usikkerhed med hensyn til, hvornår der er en reel forskel på svarfordelingen i de to typer kommuner. De tendenser, der afdækkes i dette afsnit, skal således ses i sammenhæng med analysen i det efterfølgende kapitel 5, hvor indsatsen i seks casekommuner analyseres nærmere.

Besvarelsene er kategoriseret under en række overskrifter, som dækker emner, der forventes at have betydning for resultatet af integrationsindsatsen. Det er emner, som er formuleret til denne undersøgelse, og som Rambøll Managements survey ikke var struktureret efter. Der ligger en stor mængde tabeller til grund for analysen. De er af pladshensyn ikke medtaget i rapporten, men de kan rekvireres ved henvendelse til forfatterne.

Kommunernes prioritering af integrationsindsatsen

I otte ud af ni kommuner med høj score vurderer *cheferne*, at integration af flygtninge er et område, som *i høj grad* har stor politisk opmærksomhed i kommunalbestyrelsen. Dette vurderes at være tilfældet i alene fire ud af otte kommuner med lav score.

Ligeledes otte ud af ni kommuner med høj score har en skriftlig formuleret integrationspolitik. Det er alene tilfældet i fem ud af ni kommuner med lav score.

Ti ud af elleve *sagsbehandlere* i kommuner med høj score er enige i, at kommunen i det store og hele har lagt en fornuftig linje i integrationsindsatsen. Det vurderer et flertal af sagsbehandlere i kommuner med lav score også, men en fjerdedel (fire ud af 16) er uenige.

Der kan ikke konstateres forskel på anvendelsen af fx en styregruppe for kommunens integrationsindsats eller integrationsråd, og der er heller ikke forskel på, i hvilken grad sagsbehandlere oplever opbakning fra lokalpolitikere og den administrative ledelse til integrationslovens intentioner.

Der synes således at være en tendens til, at i kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, prioriteres integrationsindsatsen oftere højt end i kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet. Der synes også i de førstnævnte kommuner oftere at være konsensus mellem politikere og sagsbehandlere, men dette er dog ikke helt så markant.

Organisering af indsatsen

Indsatsen over for flygtninge er i begge typer kommune hovedsagelig organiseret i en særlig integrationsenhed eller er tilknyttet en arbejdsmarkedsafdeling e.l. Der er altså

ikke en entydig forskel mellem de to kommunegrupper, og de adskiller sig heller ikke fra kommunerne i »mellemgruppen«.

Personalenormering og efteruddannelse

En større andel *sagsbehandlere* i kommuner med lav score end i kommuner med høj score angiver, at deres arbejdsbelastning er *alt* for stor (5 ud af 18 mod 1 ud af 11), og en større andel af sagsbehandlerne i kommuner med lav score angiver, at de ofte bruger tid ud over normal arbejdstid på udlændinge (12 ud af 17 mod 4 ud af 10). I kommuner med høj score er det da også en højere andel af sagsbehandlerne, der på undersøgelsestidspunktet har ansvaret for under 30 individuelle kontrakter (8 ud af 12 mod 9 ud af 19), og ingen sagsbehandlere har ansvaret for mere end 50 individuelle kontrakter. Det er tilfældet i kommuner med lav score, hvor det er 5 ud af 19. Denne fordeling udtrykker dog ikke sagsbehandlerne's arbejdsbelastning, da mange af dem med få individuelle kontrakter også har andre typer opgaver.

Sagsbehandlerne i kommuner med høj score angiver sjældent (1 ud af 11), at der er så mange nye sager at tage fat på, at der sjældent bliver tid til at følge op på sagerne og at få de individuelle kontrakter revideret. I kommuner med lav score er det halvdelen (8 ud af 16).

Sagsbehandlerne i kommuner med lav score synes oftere end sagsbehandlere i kommuner med høj score (7 ud af 18 mod 1 ud af 11), at de i høj grad har et udækket behov for uddannelse/efteruddannelse for at kunne arbejde med flygtninge og familiesammenførte.

Der angives ingen forskel med hensyn til muligheden for at bruge tolk, psykolog, jobkonsulent og AF, og der angives ingen forskel på, hvilke brugergrupper der prioriteres eller prioriterer sig selv. Der er endvidere ingen forskel på sagsbehandlerne's erfaring med flygtninge og familiesammenførtes integration.

Der er således en tendens til, at der i kommuner med lav score er flere eksempler på, at sagsbehandlerne føler sig tidsmæssigt presset af arbejdsmængden end i kommuner med høj score. Det er også især i kommuner med lav score, at der angives et udækket uddannelsesbehov. Både et oplevet arbejdspress og udækket uddannelsesbehov forekommer imidlertid også i kommuner med høj score.

Indsatstyper og tilbudssammensætning

På grundlag af data i akf er der gennemført en analyse af, i hvilket omfang de udvalgte kommuner har anvendt forskellige aktiveringstyper. I denne analyse indgår *personer*,

- ▶ der er indvandret i perioden 1. januar 2000-31. december 2003,
- ▶ der er mellem 16 og 64 år,
- ▶ der på et eller andet tidspunkt i perioden har modtaget introduktionsydelse,
- ▶ som følges frem til selvforsørgelse, død, udvandring eller højrecensurering.

Om de betragtede *aktiveringsforløb* gælder der, at kun den første sammenhængende periode i aktivering betragtes. Hvis en person uden pause går fra en aktivering til en anden, regnes dette i tabellerne som én periode med deltagelse i den første type aktivering. Forløbene er i øvrigt afgrænset på følgende måde:

- ▶ Der ses bort fra forløb, der påbegyndes i de sidste otte uger af perioden (der højrecensureres).
- ▶ Kun forløb med en varighed på mindst otte uger tæller med.
- ▶ Hvis en person starter med at være selvforsørgende, men overgår til aktivering/offentlig forsørgelse i løbet af de første 13 uger, så betragter vi de givne uger i selvforsørgelse som aktivering hhv. offentlig forsørgelse.
- ▶ Der ses helt bort fra personer, der er selvforsørgende i alle de første 13 uger af forløbet.

I tabel 4.1 er vist, hvordan flygtninge og familiesammenførte er fordelt på forskellige aktiveringstyper i de tre kommunetyper.

Tabel 4.1

Antal personer i de forskellige aktiveringstyper (første aktiveringsforløb)

	Kommuner med høj score		Kommuner med lav score		Andre kommuner ¹⁾	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Ingen aktivering	347	36	315	35	744	33
Privat jobtræning	31	3	11	1	18	1
Kommunal jobtræning/kommunal individuel jobtræning	172	18	215	24	251	11
Ordinær uddannelse og særligt tilrettelagt uddannelsesforløb	180	19	104	11	406	18
Særligt aktiverende forløb	127	13	89	10	574	25
Anden aktivering	41	4	137	15	157	7
Privat individuel jobtræning	64	7	42	5	132	6
I alt	962	98	913	101	2282	101

1) Se note ⁱⁱⁱ.

I de tre kommunetyper har en nogenlunde lige stor andel af flygtninge og familiesammenførte ikke deltaget i nogen form aktivering. I kommuner med lav score har en relativt større andel flygtninge og familiesammenførte deltaget i »anden aktivering«. Det

dækker hovedsageligt over kortvarige vejlednings- og introduktionsprogrammer med vejledning om arbejds- og uddannelsesmuligheder, frivillige ulønnede aktiviteter samt voksen- og efteruddannelse for personer over 25 år. I disse kommuner er der til gengæld en relativt mindre andel, der har deltaget i ordinær uddannelse og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb. I alle tre kommunetyper har kun en beskedent andel deltaget i privat jobtræning, men den største andel forekommer i kommuner med høj score.

I tabel 4.2 er vist, hvor lang tid der er gået fra opholdstilladelse til den første sammenhængende periode i aktivering.

Tabel 4.2

Gennemsnitlig varighed (antal uger) fra ankomst til den pågældende (første) aktivering

	Kommuner med høj score	Kommuner med lav score	Andre kommuner
Privat jobtræning	28	38	58
Kommunal jobtræning/kommunal individuel jobtræning	28	31	42
Ordinær uddannelse og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb	31	50	23
Særligt aktiverende forløb	15	49	27
Anden aktivering	31	10	26
Privat individuel jobtræning	30	47	47
Alle	27	34	30

I kommuner med høj score er der gået kortere tid fra opholdstilladelsen til den første sammenhængende periode med aktivering. I gennemsnit syv uger kortere tid. Kommuner med høj score er specielt hurtige til at få flygtninge og familiesammenførte i gang med særligt aktiverende forløb, som er en kombination af flere aktiviteter, der skal forbedre den enkeltes personlige eller almene færdigheder, og med privat individuel jobtræning. Det sidste er træning for særligt udsatte grupper i arbejde med løntilskud, som ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde. Kommuner med lav score er særligt hurtige til at få flygtninge og familiesammenførte i »anden aktivering«, mens de er langsomme til at få flygtninge og familiesammenførte i ordinær uddannelse eller særligt tilrettelagte uddannelsesforløb og i særligt aktiverende forløb.

Selv om der ikke er så markant forskel på sammensætningen af de tre kommunetyper brug af aktiveringstyper, så er der tilsyneladende forskel på, hvordan de bruges. Kommuner med høj score er hurtigere til at få flygtninge og familiesammenførte i aktivering og synes hovedsageligt at anvende »særligt aktiverende forløb« i begyndelsen af et in-

tegrationsprogram, mens kommuner med lav score i højere grad bruger »anden aktivering« i begyndelsen af et integrationsprogram.

Kommunale chefer og sagsbehandlers vurdering af indsatsen

Fem ud af otte *chefer* i kommuner med høj score vurderer, at kommunens indsats i høj grad eller i meget høj grad bidrager til, at ydelsesmodtagerne finder beskæftigelse på lige fod med den øvrige befolkning i kommunen. Det samme vurderer kun to ud af otte chefer i kommuner med lav score.

I otte ud af ni kommuner med høj score har det sociale koordinationsudvalg ifølge de kommunale chefer taget særlige initiativer omkring kommunens beskæftigelsesindsats over for flygtning. Det er kun tilfældet i fem ud af ni kommuner med lav score.

Ingen af kommunerne med lav score har som konsekvens af det faldende antal flygtninge øget samarbejdet med nabokommuner på integrationsområdet. Det er sket i fire ud af ni kommuner med en høj score.

Ingen kommuner med høj score har oplevet, at de har dårligere muligheder for at tilbyde en bred vifte af tilbud til målgruppen som konsekvens af det faldende antal nytilkomne flygtninge, mens seks ud af ni kommuner har øget indsatsen over for andre målgrupper. Tre ud af ni kommuner med lav score har ifølge cheferne oplevet dårligere mulighed for at tilbyde en bred vifte af tilbud til målgruppen, mens kun tre ud af ni af disse kommuner har øget indsatsen over for andre målgrupper.

I kommunerne med høj score angiver de kommunale chefer hyppigere (8 ud af 9 mod 4 ud af 9), at faldet i antal nytilkomne flygtninge i 2003-2004 har givet bedre mulighed for at tilpasse indsatsen til den enkelte udlændings forudsætninger.

Sagsbehandlerne i kommuner med høj score angiver oftere end sagsbehandlere i kommuner med lav score (5 ud af 11 mod 3 ud af 17), at de gennemfører kompetenceafklaring gennem et forløb, som indeholder forskellige faglige moduler eller gennem en konkret afprøvning af kompetencer i realistiske arbejdsituationer.

En større andel sagsbehandlere i kommuner med høj score end i kommuner med lav score angiver, at de ofte eller af og til anvender ansættelse på offentlige virksomheder med tilskud (9 ud af 11 mod 6 ud af 16).

Besvarelsene fra de kommunale chefer og sagsbehandlere kan tolkes på den måde, at der blandt kommuner med høj score er flere, som søger at udvikle integrationsindsatsen, og som systematisk tilpasser deres indsats og tilbud til de generelle og individuelle

behov, der er i kommunen, og at der i flere af disse kommuner er et aktivt samarbejde med arbejdspladser.

Sagsbehandlernes prioriteringer og metoder

Kun i to ud af otte kommuner med lav score har man ifølge de kommunale *chefer* udført så mange rådighedsvurderinger, at der er en fast praksis for vurderingerne. I kommuner med høj score (og mellemgruppen) er det angiveligt mindst halvdelen af kommunerne.

Kun i en enkelt ud af otte kommuner med lav score angiver den kommunale chef, at der inden for en måned udarbejdes en individuel kontrakt for en nyankommen flygtning. I kommuner med høj score (og mellemgruppen) er det angiveligt seks ud af otte kommuner. Det skal bemærkes, at der ikke ud fra sagsbehandlernes besvarelser kan konstateres en forskel på, hvor hurtigt der udarbejdes en individuel kontrakt.

I syv ud af otte kommuner med høj score har den kommunale chef svaret, at der følges op på de individuelle kontrakter efter et fast tidsinterval, mindst hver tredje måned. Det sker kun i halvdelen af kommunerne med lav score. Alle de adspurgte chefer i kommuner med høj score er enige i, at den individuelle kontrakt er et nyttigt redskab i det daglige integrationsarbejde. Den samme opfattelse har kun halvdelen af cheferne i kommunerne med lav score. Alle cheferne i kommuner med høj score vurderer, at kontrakter er et godt redskab til at fastholde aftalerne mellem kommune og den enkelte udlænding. I kommunerne med lav score har kun halvdelen af cheferne dette synspunkt. Flertallet af chefer i kommuner med høj score er derimod uenig i (5 ud af 8), at de primært udarbejder kontrakter for at hjemtage resultattilskud. En markant mindre andel af cheferne i kommuner med lav score (2 ud af 8)(og mellemgruppen) er uenig i dette udsagn.

Ti ud af elleve *sagsbehandlere* i kommuner med høj score angiver, at de altid eller ofte inddrager repræsentanter fra udbydere af danskuddannelse i udarbejdelsen af eller opfølgning på de individuelle kontrakter. Det angiver knap halvdelen af sagsbehandlerne i kommunerne med lav score. Endvidere angiver otte ud af elleve sagsbehandlere i kommuner med høj score, at de altid eller ofte inddrager virksomheder i dette, mens 12 ud af 15 sagsbehandlere i kommuner med lav score angiver, at det gør de sjældent eller aldrig.

Sagsbehandlerne i kommuner med lav score vurderer i mindre omfang (3 ud af 16 mod 7 ud af 11), at den individuelle kontrakt er en klar forbedring i forhold til de tidligere handlingsplaner, og de vurderer i større omfang (10 ud af 16 mod 3 ud af 11), at der

oftest ikke har været noget reelt samarbejde med den enkelte udlænding om den individuelle kontrakt.

Sagsbehandlerne i kommuner med høj score angiver sjældent (1 ud af 11), at sagerne har en tendens til at prioritere sig selv, så de forholdsvis lette sager kommer til at dominere, og de komplicerede sager udskydes. I kommuner med lav score er det næsten halvdelen af sagsbehandlerne (8 ud af 17).

Sagsbehandlerne i kommuner med lav score lægger ikke så ofte som sagsbehandlere i kommuner med høj score vægt på dokumentation for fravær fx i form af en lægeerklæring (8 ud af 19 mod 8 ud af 13). De lægger oftere vægt på, at den pågældende har en anden troværdig begrundelse (14 ud af 19 mod 4 ud af 13), og om vedkommende tidligere har været fraværende (8 ud af 19 mod 3 ud af 13). Sagsbehandlerne i kommunerne med høj score synes mere tilbøjelige til allerede ved første eller anden udeblivelse fra beskæftigelsesrettede tilbud eller danskuddannelse at trække udlændingen i introduktionsydelsen uden yderligere advarsel. Sagsbehandlerne i kommuner med lav score synes mere tilbøjelige til i første omgang at vente og se, om problemet ikke løser sig selv eller at tage en uformel snak med udlændingen.

I kommuner med høj score er ingen af sagsbehandlerne enige i, at de af og til bøjer reglerne for at imødekomme udlændingenes ønsker og behov. Det forekommer blandt en fjerdedel af sagsbehandlerne i kommuner med lav score. Desuden er ni ud af elleve sagsbehandlere i kommuner med høj score uenige i, at de ofte indgår i forhandlinger med udlændingene, mens det kun er ca. halvdelen af sagsbehandlerne i kommuner med lav score.

Hvis en arbejdsmarkedssparat ydelsesmodtager ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, tager sagsbehandlere i kommuner med lav score oftere end sagsbehandlere i kommuner med høj score en holdningsbearbejdende samtale med den enkelte (10 ud af 19 mod 4 ud af 13), mens sagsbehandlerne i kommuner med høj score oftere giver en skriftlig advarsel til den enkelte om, at ulovligt fravær ikke accepteres (6 ud af 13 mod 4 ud af 19), eller fratager eller trækker i introduktionsydelsen (10 ud af 13 mod 7 ud af 19).

Som den mest almindelige årsag til at gennemføre en rådighedsvurdering angiver sagsbehandlere i kommuner med lav score, at en flygtning eller familiesammenført afslår et formidlet job (7 ud af 15 mod 2 ud af 11). I kommuner med høj score angiver sagsbehandlerne oftere end sagsbehandlere i kommuner med lav score, at den mest almindelige årsag til en rådighedsvurdering er udeblivelse fra formidlings- eller opfølgningsamtale, eller at en flygtning eller familiesammenført ikke meddeler sygdom under vejled-

ningsforløb, i virksomhedspraktik, ansat med løntilskud eller skal møde til en jobsamtale hos en arbejdsgiver (8 ud af 11 mod 7 ud af 15).

Otte ud af elleve sagsbehandlere i kommuner med høj score er uenige i, at de som oftest følger, hvordan det går udlændingene også efter, at de er ude af det kommunale system. I kommuner med lav score er omkring halvdelen af sagsbehandlerne uenige i dette.

Sagsbehandlerne i kommuner med høj score angiver oftere end sagsbehandlere i kommuner med lav score (8 ud af 11 mod 5 ud af 17), at de kan trække på juridisk bistand til fx tolkning af lovgivningen i tilstrækkeligt omfang, mens sagsbehandlerne i kommuner med lav score oftere angiver, at de i tilstrækkeligt omfang kan trække på behandlingsmuligheder for traumatiserede flygtninge og familiesammenførte (13 ud af 18 mod 4 ud af 11).

Sagsbehandlerne i kommuner med høj score oplever ikke så ofte som sagsbehandlere i kommuner med lav score, at integrationsloven stiller for høje krav til dem, der skal administrere loven (2 ud af 11 mod 6 ud af 16).

Ingen sagsbehandlere i kommuner med høj score angiver, at erfaringerne fra sagsbehandlingen vedr. udlændinge får én til at blive mere kynisk over for disse grupper. Det angiver omkring en tredjedel i af sagsbehandlerne i kommuner med lav score.

Alt i alt synes sagsbehandlingen og opfølgningen i kommuner, der scorer højt, at være mere systematisk og konsekvent end i kommunerne, der scorer lavt.

Sprogundervisning

Der har ikke kunnet konstateres forskelle mellem kommunernes besvarelse af spørgsmål, der vedrører sprogundervisningen.

Samarbejde med AF

I kommuner med høj score tilmelder otte ud af elleve *sagsbehandlere* alle de arbejdsmarkedsparete til AF og sikrer sig, at der udarbejdes et CV i Job- og CV-banken eller gør det, når de mener, at det er relevant. I kommuner med lav score gælder dette halvdelen af sagsbehandlerne.

I kommuner med lav score hører kun en enkelt sagsbehandler fra AF, når der er negative hændelser med en af de flygtninge, han/hun har tilmeldt AF. I kommuner med høj score er det også mest almindeligt *ikke* at høre fra AF, men det er en større andel, der gør det.

Der er ikke så markant forskel mellem de to kommunegruppers samarbejde med AF.

Vurderinger af målgruppen og muligheder på det lokale arbejdsmarked

Ti ud af elleve *sagsbehandlere* i kommuner med høj score er enige i, at flygtninge ofte er ressourcestærke mennesker, hvis primære problem her i landet er sproget. Kun en tredjedel af sagsbehandlerne i kommuner med lav score er enige heri.

Tre ud af 13 sagsbehandlere i kommuner med høj score, men otte ud af 19 sagsbehandlere i kommuner med lav score vurderer, at som udgangspunkt er flygtninge og familiesammenførte ikke arbejdsmarkedsparate, før de kan nok dansk til at klare sig på en arbejdsplads.

Alle cheferne fra kommuner med høj score er uenige i, at kommunen ikke er opsøgende nok. Det samme er kun tilfældet for fire ud af otte chefer fra kommuner med lav score.

Kun en enkelt *sagsbehandler* i kommuner med høj score angiver, at det er håbløst at finde arbejde til de fleste udlændinge i kommunen. I kommuner med lav score angives dette af omkring halvdelen.

Der er en tendens til, at sagsbehandlere i kommuner med høj score i mindre grad som barriere for at aktivere på det lokale arbejdsmarked angiver, at flygtninge mangler sproglige kvalifikationer (7 ud af 11 mod 16 ud af 17), eller at flygtninges uddannelsesmæssige kompetencer ikke matcher virksomhedernes behov (6 ud af 11 mod 12 ud af 16). De angiver også i mindre grad manglende efterspørgsel efter arbejdskraft som en barriere (1 ud af 9 mod 5 ud af 14). Til gengæld angiver de i højere grad, at virksomhederne ikke vil have personer i aktivering (4 ud af 9 mod 1 ud af 13).

Der er ingen forskel på i hvilken grad modvilje i lokalbefolkningen, hos arbejdsgivere, hos ansatte på det lokale arbejdsmarked og fagforeninger er oplevet som en barriere for integrationsprocessen.

I kommuner med høj score synes der således blandt sagsbehandlerne at være en mere udbredt tiltro til, at flygtninge har mulighed for (hurtigt) at komme ud på arbejdsmarkedet end i kommuner med lav score.

4.3 Opsamling

Når vi ser på profilen af faktisk og forventet varighed indtil flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse eller ordinær uddannelse i de 20 kommuner, som indgår i analysen, er det en gennemgående observation, at den faktiske sandsynlighed

for at være kommet i beskæftigelse på et hvert tidspunkt efter opholdstilladelsen er større end forventet i kommuner med høj score, mens den er lavere end forventet i kommuner med lav score. I nogle kommuner med høj score er den faktiske sandsynlighed dog på det forventede niveau ved slutningen af observationsperioden, men dog bedre end sammenligningskommunen. Der er imidlertid også tilfælde, hvor sandsynligheden for at komme i beskæftigelse i forhold til det forventede falder dårligere ud for kommunen med høj score end for sammenligningskommunerne ved afslutningen af observationsperioden. Når disse kommuner scorer højt på benchmarkingindikatoren skyldes det altså, at der er mange, der tidligt kommer i beskæftigelse, men det samlede resultat ved udgangen af observationsperioden ikke er bedre end forventet og ikke bedre end sammenligningskommunen. Det gælder fx Nykøbing F Kommune, Sønderborg Kommune og Horsens Kommune.

Hovedindtrykket er, at integrationsindsatsen oftere er højt prioriteret (også politisk) i kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse tidligere end forventet. Det kan have betydning for vilkårene for integrationsindsatsen i kommunen, fx at der er bevilget flere ressourcer til feltet, men også for ledelse og medarbejderes faglige udvikling og engagement i arbejdet. Der er endvidere en mere udbredt tro på, at indsatsen nytter.

I kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, synes der gennemgående at kunne observeres en mere systematisk udførelse af integrationsindsatsen og opfølgning i forhold til den enkelte. Der sættes tidligere ind med aktiveringstilbud, der er en mere udbredt tendens til tættere kontakt med arbejdspladser, og flygtninge og familiesammenførte kommer hurtigere i praktik. Endvidere er det råderum, kommunen har fået som følge af færre nytilkomne flygtninge, oftere udnyttet til en mere individuel indsats eller at inddrage andre målgrupper i indsatsen. Endelig er der oftere en mere systematisk sagsbehandling med inddragelse af flygtninge og familiesammenførte selv og relevante samarbejdspartnere, og der er en tættere opfølgning samt mindre tolerance i forhold til flygtninge og familiesammenførtes fravær fra deltagelse i et introduktionsprogram. Endelig synes de metoder og procedurer, som lovgivningen foreskriver, i flere tilfælde at være blevet bedre indarbejdet i sagsbehandlingen.

Der har ikke kunnet konstateres forskelle i den måde, kommunerne har organiseret sig på, og det kan skyldes, at surveyen ligger nogle år efter den periode, som benchmarkinganalysen dækker. Flere af kommunerne i begge grupper angiver, at de har ændret på organiseringen af integrationsindsatsen i perioden 2002-2004. En yderligere forklaring på den manglende forskel, kan være, at organiseringen er beskrevet meget over-

ordnet i svarkategorierne i spørgeskemaet, og at fx relationen mellem sagsbehandlere og jobkonsulenter ikke er beskrevet.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de oplysninger, som indgår i analysen af forskelle mellem kommunerne i afsnit 4.3, er fra 2004 (Rambøll Management 2005), mens benchmarkinganalyserne, der ligger til grund for rangeringen af kommuner, rækker frem til udgangen af 2002. Der er altså ikke nødvendigvis et sammenfald mellem de forhold, som er beskrevet ud fra Rambølls survey, og en kommunes placering i benchmarkinganalysen. Når der på en række punkter ikke kan findes nævneværdige forskelle mellem kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse tidligere end forventet, og kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse senere end forventet, kan det naturligvis skyldes, at det er andre forhold, der forklarer forskellene. Det kan imidlertid også skyldes, at der er sket en udvikling i kommunerne efter den periode, benchmarkinganalyserne belyser. Vi har alligevel anvendt data fra disse survey, fordi vi har antaget, at nogle karakteristika ved en kommunes indsats i mange tilfælde ikke forandrer sig over en kortere årrække. Der vil imidlertid også være tilfælde, hvor det er sket. Vi må altså reelt se i øjnene, at der kan have været forskelle mellem kommunerne i perioden 1999-2002, som vi ikke kan afdække gennem denne analyse.

5. Sammenligning af integrationsindsatsen i seks kommuner

Besvarelsen af undersøgelsens hovedspørgsmål: *Er der forskelle i kommunernes integrationsindsats, der kan forklare, at flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse i nogle kommuner end i andre?* belyses i dette kapitel gennem en analyse af interview med ledere og sagsbehandlere i seks udvalgte kommuner, som det fremgår af afsnit 2.3.

Indsamlingen af data fra de seks casekommuner blev gennemført i midten af 2005 gennem interview af afdelingsledere, sagsbehandlere og jobkonsulenter i kommunerne, og blev i et begrænset omfang suppleret af afdelingens eller kommunens beskrivelser af arbejdet i form af målsætninger, virksomhedsprofiler og lignende. I alle seks kommuner blev en afdelingsleder interviewet. I en enkelt kommune blev både en nuværende og en tidligere leder interviewet. Det var derudover planen i alle kommuner at interviewe en sagsbehandler og eventuelt en jobkonsulent. På grund af personaleudskiftning viste det sig imidlertid ikke muligt i alle kommunerne. Der er således to kommuner, hvor det ikke var muligt at interviewe sagsbehandlere eller jobkonsulent. I disse tilfælde havde afdelingslederen imidlertid erfaring fra sagsbehandling. I én kommune interviewedes en sagsbehandler og en jobkonsulent sammen, i én kommune interviewedes to sagsbehandlere sammen, og i to kommuner blev en jobkonsulent interviewet.

De i alt 11 interview, som blev gennemført i de seks kommuner, er i det følgende analyseret ud fra nogle overordnede kategorier, som interviewene var struktureret efter. Materialet indeholder både konkrete beskrivelser af arbejdet i den enkelte kommune og mere overordnede og generelle betragtninger om integrationsindsatsen, hvilket blandt andet afspejler at interviewene med henholdsvis ledere og sagsbehandlere havde fokus på forskellige aspekter af integrationsindsatsen. Det endelige resultat af analysen, som fremlægges i det følgende, er fokuseret på at vise forskelle og ligheder mellem de to grupper af kommuner. Hvor det er relevant, vil observationer, der kun berører enkelte kommuner, også blive beskrevet.

Selve analysen er gennemført som en parallel gennemgang af materialet fra de tre kommuner inden for hver af grupperne, hvor der er blevet søgt efter ligheder i praksis, opfattelser og vilkår for integrationsindsatsen. Disse lighedspunkter er derefter blevet sammenlignet mellem de to grupper. Ved denne fremgangsmåde er hovedspørgsmålet opdelt i to spørgsmål. Det ene spørgsmål er om, hvad der kendetegner organisering, indsats, metoder og prioriteringer i den gruppe af kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet (*kommuner med høj score*), henholdsvis den gruppe af kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer senere i beskæftigelse end forventet (*kommuner med lav score*). Det andet spørgsmål er, om der er nogen forskel mellem grupperne.

Kombinationen af interview med sagsbehandlere, jobkonsulenter og ledere er et forsøg på at få det bedst mulige indblik i den konkrete kommunale praksis gennem de variationer i perspektiv og viden, disse repræsenterer. Samtidig kunne det muliggøre et mere indgående studie af den praksis, som Rosdahl (2004) påpeger som et vigtigt perspektiv, der kan bringe analysen tættere på væsentlige, kvalitative aspekter af integrationsindsatsen og variationen i denne. Da det imidlertid ikke har kunnet lade sig gøre systematisk at opnå interview med repræsentanter fra alle tre medarbejdergrupper, kan analysen ikke systematisk kategoriseres efter de forskellige medarbejderperspektiver. Materialet er derfor for den enkelte kommune af varierende detaljering, men da alle interviewene har beskæftiget sig med den mere praktiske del af indsatsen, er det alligevel muligt at analysere overordnede, praktiske aspekter af integrationsindsatsen. Interviewene er gennemført tre år senere end den periode, benchmarkinganalysen dækker. Dette har naturligvis betydning for, hvor detaljerede og præcise informationerne i interviewene kan blive. For det første har der i nogle tilfælde været en udskiftning undervejs således, at interviewpersonerne kun har arbejdet i kommunen i en del af perioden 1999-2002. For det andet kan deres erindring om perioden være farvet af de forandringer og udviklinger, der er sket i den mellemliggende periode.

Temaerne i interviewet med afdelingslederne var organisering af indsatsen, målsætninger for og prioriteringer af indsatsen, indsats typer og tilbudssammensætning, vurdering af sagsbehandlernes og jobkonsulenternes rolle, samarbejdsrelationer og ændringer i kommunens indsats i de senere år og evt. planer om at udvikle indsatsen fremover. Temaerne for interview med sagsbehandlere og jobkonsulenter var interviewpersonens baggrund og erfaring, organisering, personalesammensætning og normering, målsætninger for og prioriteringer af indsatsen, målgruppen, fremgangsmåder og metoder i arbejdet, indsats typer og sammensætning af tilbuddene, samarbejde internt og eksternt, holdninger til eget arbejde og flygtninge/indvandrere samt ændringer i indsats og måde at arbejde på. I de tilfælde, hvor kun en leder blev interviewet, indgik også de

temaer fra sagsbehandlerinterviewet, som ikke var dækket af temaerne i lederinterviewet.

5.1 Udvælgelse af casekommuner

I kapitel 4 er *kommuner med høj score* »parret« med kommuner med lav score. Strategien for udvælgelsen af kommuner til casestudiet har været at tage udgangspunkt i kommuner, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer tidligere i beskæftigelse end forventet, og når en sådan kommune er udvalgt, følger den kommune, »som er matchet til den«, med. Hensigten med denne matchning er, at de to grupper af kommuner med henholdsvis høj og lav score kommer til at være sammensat sammenligneligt, sådan at ligheder og forskelle mellem grupperne ikke skjules af, at grupperne er sammensat, så de reelt er usammenlignelige. Til brug for udvælgelsen af casekommuner har vi, blandt de spørgsmål fra Rambøll Managements survey, hvor kommunegrupperne adskiller sig fra hinanden, og som der er redegjort for i det foregående afsnit, optalt, hvor mange gange den enkelte kommune med høj score svarer som flertallet af de tilsvarende kommuner. Fra survey til kommunale chefer indgår 17 spørgsmål, og scoren kan således her maksimalt være 17. Fra survey til sagsbehandlere indgår 38 spørgsmål, som således er maksimumscoren. Der er for de kommuner, hvor sagsbehandlere har besvaret skemaet, beregnet en gennemsnitlig score. Nedenfor er kommunerne med høj score rangordnet efter deres score for henholdsvis kommunale chefer og sagsbehandlere. Desværre er der blandt vores udvalgte kommuner et bortfald, der bevirker, at nogle kommuner ikke kan rangordnes.

Kommunale chefer		Sagsbehandlere	
Ballerup	14	Sønderborg	26
Gentofte	14	Roskilde	24
Vejle	14	Nykøbing F	24
Hjørring	13	Ballerup	23
Helsingør	13	Hjørring	22
Nykøbing F	12	Vejle	18
Roskilde	10	Horsens	6
Horsens	10	Gentofte	-
Sønderborg	6	Helsingør	-
Tårnby	-	Tårnby	-

Der er, som det fremgår, ikke sammenfald i rangordningen for kommunale chefer og sagsbehandlere.

Kriterierne for udvælgelsen af casekommuner blev formuleret som følgende:

- ▶ Kommunens benchmarkingindikator skal afvige markant fra det forventede.
- ▶ Der skal i kommunen kunne konstateres en afgang til beskæftigelse i hele den periode, benchmarkinganalysen dækker. Dette kunne indikere, at afgang til beskæftigelse er et resultat af kommunens integrationsindsats.
- ▶ Kommunen skal score højt i surveyen for kommunale chefer og/eller sagsbehandlere.

Det giver følgende kandidater:

Ballerup: Benchmarkingindikatoren afviger signifikant fra det forventede, der er en løbende afgang til beskæftigelse, og kommunen scorer højt på begge survey.

Gentofte: Benchmarkingindikatoren afviger signifikant fra det forventede, der er en løbende afgang til beskæftigelse, og kommunen scorer højt på chefsurvey. Ingen sagsbehandlere fra kommunen har deltaget i survey.

Hjørring: Benchmarkingindikatoren afviger signifikant fra det forventede, men der er ikke en løbende afgang til beskæftigelse i hele perioden (ingen afgang efter 22-23 uger). Kommunen scorer højt på begge survey.

Helsingør: Benchmarkingindikatoren afviger signifikant fra det forventede, men der er kun en beskedent afgang efter 12-13 uger. Kommunen scorer højt på survey til kommunale chefer, men der er desværre ingen besvarelse fra sagsbehandlere.

Tårnby: Benchmarkingindikatoren afviger signifikant fra det forventede, og der er løbende afgang til beskæftigelse. Desværre har Tårnby ikke deltaget i survey.

Sønderborg: Benchmarkingindikatoren afviger ikke signifikant fra det forventede, men der er en løbende afgang til beskæftigelse. Scoren på survey blandt kommunale chefer ligger lavt, mens kommunen scorer højt på survey blandt sagsbehandlere.

Roskilde: Benchmarkingindikatoren afviger ikke signifikant fra det forventede, men der er en løbende afgang til beskæftigelse. Scoren på survey blandt kommunale chefer er på 10 ud af 17, mens kommunen scorer højt på survey blandt sagsbehandlere.

Nykøbing F: Benchmarkingindikatoren afviger ikke signifikant fra det forventede, og der er ingen afgang til beskæftigelse efter 22-23 uger. Kommunen scorer højt på både survey blandt kommunale chefer og blandt sagsbehandlere.

En række af disse kommuner havde imidlertid tidligere været udvalgt som cases til andre studier. Det gælder Ballerup, Sønderborg og Roskilde, der indgik som casekommuner i Rambøll Managements undersøgelse, og Hjørring, som har indgået i en SFI-undersøgelse. Det blev fundet uhensigtsmæssigt at udvælge disse kommuner igen. Endvidere blev Tårnby Kommune valgt fra, da de ikke havde deltaget i Rambøll Managements survey.

Dermed blev Gentofte Kommune, Helsingør Kommune og Nykøbing F Kommune udvalgt til casestudiet. Disse er matchet med Gladsaxe Kommune, Hillerød Kommune og Næstved Kommune, der er de kommuner med lav score, der minder mest om de tre kommuner fra gruppen af kommuner med høj score, set i forhold til størrelse, demografi, økonomi etc. Alle seks kommuner var villige til at stille sig til rådighed for casestudiet. Udvælgelsen af i alt seks kommuner til casestudiet er tilstrækkeligt til formålet, idet der ikke er tale om en kvantitativ analyse. De to grupper af kommuner skal, som tidligere beskrevet, repræsentere praksis i kommuner med henholdsvis høj og lav score. Ligheder inden for grupperne, som modsvares af forskelle mellem grupperne, kan være udtryk for forskelle i praksis, der har betydning for forløbet af integrationen i de forskellige kommuner. Hvorvidt disse forskelle har betydning eller ej, bliver i denne undersøgelse ikke analyseret ud fra omfanget eller udbredelsen af forskellene, men derimod ud fra en eksplorativ tilgang. Det er kvaliteten af argumenterne for, at en given forskel har betydning for integrationen sammenlignet med argumenterne imod, der er kvalitetskriteriet for gyldigheden af denne analyse.

5.2 Analyse af casekommuner

I den følgende analyse af integrationsindsatsen i de seks kommuner indgår følgende emner: målsætning og prioritering af indsatsen, værdier og principper i sagsbehandlingen, organisering af indsatsen, den konkrete indsats, virksomhedskontakten, målgruppen for integrationsindsatsen, samarbejde og informanternes vurderinger af indsatsen.

Målsætning og prioritering af indsatsen

Der er under dette tema blevet spurgt til, hvilke officielle målsætninger og politikker der administrativt og politisk er opstillet for integrationsindsatsen i kommunen, samt hvilken prioritering og bevågenhed indsatsen har – og har haft – i kommunen.

Sammenligningen af de to grupper i forhold til deres målsætninger på integrationsområdet og den prioritering, der har været af indsatsen, viser en forskel mellem de to grupper.

Gruppen af *kommuner med høj score*, har i hele den periode, vi her beskæftiger os med, haft en klar politisk dagsorden for området. Dette giver sig udslag i, at der i alle tre kommuner har været en aktiv politisk stillingtagen til integrationsindsatsen i kommunalbestyrelsen, integrationsrådet og integrations- eller socialudvalget. Der er i kommunerne blevet opstillet eksplicitte mål for integrationsindsatsen enten gennem en integrationspolitik formuleret af politikerne eller gennem virksomhedsplaner, hvor målsætningerne er udarbejdet i dialog mellem politikere og medarbejdere. I to af de tre kommuner i gruppen af *kommuner med høj score* beskrives denne politiske opmærksomhed direkte som en politisk velvilje i forhold til at styrke indsatsen og arbejdet med at integrere flygtninge og familiesammenførte i kommunen. Der er – og har været – en høj prioritering i alle tre kommuner af især den arbejdsmarkedsrettede indsats, og det er selvforsørgelsen via arbejdsmarkedet, der er formuleret som den primære målsætning. Den socialfaglige indsats er imidlertid også prioriteret som en vigtig del af målsætningen for integrationsindsatsen i disse kommuner.

Inden for gruppen af *kommuner med lav score* er prioriteringen af – og målsætningerne for – indsatsen forskellig i den nuværende indsats og indsatsen, som den var i begyndelsen af den periode, hvor kommunerne fik ansvaret for integrationsindsatsen. I begyndelsen af perioden – hvilket vil sige den periode, de er udvalgt på baggrund af – havde to kommuner ikke nogen målsætning for området, og i den tredje fungerede afdelingen på en sådan måde, at man ikke tog notits af opstillede målsætninger. Den politiske opmærksomhed – og dermed prioritering må man antage – har ikke i nogen større grad været rettet mod integrationsindsatsen i begyndelsen af perioden. For den nuværende indsats er der i gruppen af *kommuner med lav score* opstillet målsætninger for to kommuner, men heraf angiver den ene kommune, at det ikke er noget man kigger på eller anvender. Den tredje kommune har afskaffet målsætningerne og integrationspolitikken for at sikre lige rettigheder og behandling af de forskellige brugergrupper. Dette til trods arbejder alle tre kommuner efter en arbejdsmarkedsrettet målsætning, hvor selvforsørgelse i højere grad end i begyndelsen af perioden er hovedprioriteringen. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis formaliseret som en målsætning for integrationsindsatsen. I gruppen af *kommuner med lav score* beskriver nogle medarbejdere en modsætning mellem en formel opprioritering og en faktisk politisk uopmærksomhed over for integrationsindsatsen, men den generelle opfattelse især blandt lederne er, at indsatsen får en del politisk opmærksomhed.

Forskellen mellem de to grupper synes at være mere markant i begyndelsen af perioden end i den nuværende indsats. Gruppen af *kommuner med lav score* har tilnærmet sig gruppen af *kommuner med høj score* i forhold til målsætninger for og prioritering af indsatsen.

Værdier og principper i sagsbehandlingen

Interviewene har beskæftiget sig med de ideer og værdier, der bliver lagt til grund for den måde, sagsbehandlerne og jobkonsulenterne udfører deres arbejde på, samt hvilke faktiske principper og metoder, der anvendes for dette arbejde. Der er herunder blevet lagt vægt på, hvilken overensstemmelse, der er inden for afdelingen og mellem personalegrupperne i forhold til disse værdier og principper.

Når man sammenligner de forestillinger om sagsbehandlingen, som personale og ledere i de to kommunegrupper giver udtryk for, er der igen tale om en forskel, der mest er et spørgsmål om, i hvilken grad og på hvilket tidspunkt et givent perspektiv spiller ind, end om en aktuel forskel i gruppernes perspektiv på integrationsindsatsen.

Gruppen af *kommuner med høj score* beskriver samstemmende, at den officielle arbejdsmarkedsmålsætning også har været et princip, som sagsbehandlere og jobkonsulenterne i deres personlige forhold til arbejdet har lagt vægt på og opfattet som værdifuldt. Dette adskiller sig for så vidt ikke fra gruppen af *kommuner med lav score*. I denne gruppe er arbejdsmarkedsperspektivet også helt centralt som princip for den måde, sagsbehandlingen gennemføres på. Forskellen mellem de to grupper er derimod tidsperspektivet. Gruppen af *kommuner med lav score* arbejder med en meget klar opdeling i »nu« og »tidligere«, som en beskrivelse af, hvornår arbejdsmarkedsperspektivet for alvor blev afgørende for den måde, der arbejdes på, og den måde, sagsbehandlerne opfatter arbejdet på. Gruppen af *kommuner med høj score* beskriver også en vis modsætning mellem tidsperioder. Blandt disse er opdelingen dog ikke så meget en opdeling i en periode med og en uden arbejdsmarkedsperspektiv. Det er nærmere en opdeling i en periode, hvor man arbejdede med at gøre arbejdsmarkedsperspektivet til en fælles værdi og et fælles arbejdsprincip i afdelingen og en periode, hvor dette var lykkedes. Der findes i beskrivelserne fra gruppen af *kommuner med lav score* også en overgangsfase, som den der beskrives her, men den forudgående fase, hvor der ikke er et arbejdsmarkedsperspektiv som værdi og princip for sagsbehandlingen, er det, der adskiller de to grupper.

Begge kommunegrupper beskriver, at de har nogle fælles værdier og principper i forhold til arbejdet med integration ud over arbejdsmarkedsperspektivet. Gruppen af *kommuner med høj score* har både gode og dårlige erfaringer med at opnå en fælles opfattelse mellem sagsbehandler og jobkonsulent om for eksempel den enkelte klients arbejdsmarkedsparathed. To kommuner har opnået konsensus blandt disse to grupper om, hvordan der skal arbejdes med gruppen, mens den tredje ikke har opnået fælles værdier for arbejdet på dette område. De to, der har fælles værdier på dette område, beskriver disse som en del af det, der måtte arbejdes med i starten af perioden.

Gruppen af *kommuner med lav score* giver ikke noget klart billede af denne udvikling. Der er i denne gruppe mest tale om, at det konstateres, at der er fælles værdier og principper mellem personalegrupperne, men der bliver ikke givet nogle eksempler eller forklaringer, der kan underbygge dette.

To centrale principper for sagsbehandlingen angives af begge kommunegrupper. Det ene er nødvendigheden af at være fagligt grundig og metodisk i fremgangsmåden, mens det andet er nødvendigheden af at være konsekvent og stille krav over for klienten.

Det første princip for sagsbehandlingen udlægges som vigtigheden af at arbejde med en grundig afklaring af klientens baggrund, historie, ressourcer, behov og ønsker, for på den måde at kunne foretage en helhedsvurdering af situationen og udarbejde en plan, der er langsigtet og realistisk. Dette princip gør sig gældende i begge kommunegrupper, og sagsbehandlerne opfatter generelt dette som meget værdifuldt og som en forudsætning for, at arbejdsmarkedsperspektivet er realistisk. Dette princip for sagsbehandlingen synes ikke at have ændret sig over perioden.

Det andet princip synes derimod at være knyttet til den stigende betydning af arbejdsmarkedsperspektivet. Begge kommunegrupper beskriver, at de lægger stor vægt på at stille krav til klienten om at udnytte dennes ressourcer og at være konsekvent i forhold til de sanktioner, der udløses, når disse krav ikke honoreres. Dette opfattes som en modsætning til at have ondt af klienterne og at synes, det er synd, at der kræves noget af dem – især i gruppen af *kommuner med høj score*. Begge grupper beskriver dette skift som noget, der er foregået på et tidspunkt inden for den periode, vi her beskæftiger os med, men der er ikke noget konsekvent mønster at identificere i forhold til, hvornår i perioden dette præcist er sket.

Tidspunktet, hvor arbejdsmarkedsperspektivet bliver en værdi i – og et princip for – sagsbehandlingen, er den eneste betydelige forskel mellem kommunegruppernes værdier og principper for sagsbehandlingen. Det er imidlertid kendetegnende, at værdier og principper for sagsbehandlingen fylder betydeligt mindre i respondenternes svar i gruppen af *kommuner med lav score* end i gruppen af *kommuner med høj score*. Det kan der naturligvis være mange forklaringer på, men en af de mulige forklaringer er, at der er forskel på de to grupper i forhold til bevidstheden om og betydningen af værdier og principper for integrationsindsatsen.

Organisering af indsatsen

Det har været en del af hensigten med interviewene at beskrive den organisering af integrationsindsatsen, som den enkelte kommune har valgt. Der er her især blevet lagt vægt på, om afdelingen er specialiseret eller arbejder med forskellige opgaver, om den

er integreret, eller om jobkonsulenterne er placeret i en udskilt funktion, og om der er forskel mellem kommunerne i forhold til personalets faglige baggrund og kompetencer.

Organiseringen er for begge grupper vedkommende præget af en vis udvikling over perioden. Udviklingen ligger for gruppen af *kommuner med høj score* inden for det sidste år og for gruppen af *kommuner med lav score* fra omkring år 2002 og derefter. Strukturforandringerne i gruppen af *kommuner med høj score* er imidlertid relativt begrænsede for to af kommunerne og knytter sig primært til indførelsen af arbejdsmarkedscenterstrukturen. Den tredje kommune har derimod gennemført en meget omfattende omstrukturering. Før disse omstruktureringer var der nogle karakteristika til fælles inden for denne gruppe. Fælles for dem er, at den struktur, de havde tidligere – og indtil for nylig – var specialiseret i forhold til integrationsindsatsen både for sagsbehandlernes og jobkonsulenternes vedkommende. Det vil sige, at personalet udelukkende arbejdede med integrationsloven og fungerede som en selvstændig enhed organisatorisk. Man har fra starten haft »egne« jobkonsulenter og ikke benyttet eksterne leverandører eller ladet sagsbehandlere varetage denne del af opgaven. Sagsbehandlere og jobkonsulenter har siddet sammen fysisk i to af disse kommuner. Udviklingen i denne gruppe har nogle steder medført fysisk adskillelse af jobkonsulent og sagsbehandlere samt en mindre specialiseret indsats, men der er ingen klare fællestræk i den form, den nuværende organisering har. En af årsagerne til den vigende specialisering angives at være faldet i antallet af personer under integrationsloven. Dette har medført, at normeringen enten skulle sænkes eller personalet have tilført nye opgaver, som for eksempel integration af flygtninge og familiesammenførte på kontanthjælp. Samtidig har jobcenterstrukturen medført, at jobkonsulentrollen har måttet udflyttes fra afdelingerne til jobcentret og har været vanskelig at opretholde som en specialiseret funktion. For gruppen af *kommuner med lav score* har der ikke været nogle deciderede fællestræk, idet to kommuner har udviklet sig fra en ikke-specialiseret indsats til en specialiseret indsats og den sidste kommune udvikler sig modsat. Den nuværende afspecialiserede kommune har været gennem omstruktureringer i forhold til arbejdsmarkedscenterstrukturen samt i forhold til det faldende antal under integrationsloven, som også har præget gruppen af *kommuner med høj score*. De to kommuner, der har specialiseret sig, er imidlertid heller ikke fuldstændig specialiseret længere, idet de også har måttet inddrage flygtninge og familiesammenførte på kontanthjælp i afdelingens arbejdsområde for at kunne bevare normeringen.

Den eneste egentlige modsætning mellem de to grupper er, at gruppen af *kommuner med lav score* ikke har haft eller har specialiserede jobkonsulenter, hvor dette netop har kendetegnet gruppen af *kommuner med høj score*.

Et yderligere karakteristika ved selve organiseringen i gruppen af *kommuner med lav score* er, at den synes at have været vanskelig. I to kommuner beskrives arbejdet under den tidligere organisering som problematisk og af lavere kvalitet end det, der præsteres nu, enten pga. at afdelingen har arbejdet i modstrid med politiske prioriteringer og formelle kompetenceplaner, eller fordi afdelingen har været inaktiv og meget underprioriteret. Den tredje kommune beskriver til gengæld vanskeligheder med samarbejdet mellem sagsbehandlerne og en ekstern leverandør af selve arbejdsmarkedsindsatsen. I gruppen af *kommuner med høj score* findes der kun tilsvarende kritik af den tidligere indsats i en kommune, og den er primært rettet mod de værdier og principper, der har været for indsatsen.

I forhold til personalet er der meget få forskelle mellem de to grupper. Begge har ansat personale med socialrådgiveruddannelse som sagsbehandlere og udvalgt jobkonsulenter på baggrund af motivation, interesse og ideer frem for uddannelse. Gruppen af kommuner med høj score har, i modsætning til gruppen af *kommuner med lav score*, fra starten valgt at ansætte personale med erfaring med selve integrationsindsatsen fra Dansk Flygtningehjælp eller fra andre kommuner. Der er også en del af personalet i denne gruppe, der er specialuddannet inden for området. For kommunerne i gruppen af *kommuner med lav score* har der derimod ikke været nogen fællestræk i rekrutteringen i den retning, men erfaringen er blevet opbygget undervejs eller rekrutteret i forbindelse med omstruktureringer.

Den konkrete indsats

Dette tema i interviewene har sigtet mod at klarlægge, hvilke redskaber kommunerne har anvendt i den konkrete indsats over for den enkelte klient og grupper af klienter.

Der er mange ligheder mellem kommunerne i de to grupper, når man sammenligner den måde, de rent praktisk vælger at løse de forskellige opgaver på. Disse lighedstræk går imidlertid også igen mellem de to grupper, så det samlede billede er, at der ikke er den store variation i den praktiske indsats. Dette dækker imidlertid over, at enkelte kommuner kan vælge at løse opgaverne på en måde, der afviger fra den generelle, men dette vil udelukkende kunne kendetegne den enkelte kommune, og ikke den gruppe den repræsenterer. Alle kommunerne gennemfører forløb, der kombinerer sprogundervisning og praktik som hovedindsatsen, når de har modtaget en klient under integrationsloven. De iværksætter alle både sprogundervisning og sprogpraktik så tidligt som muligt. De individuelle kontrakter udarbejdes i mere eller mindre endelig form inden for den fastsatte tidsfrist. Der bruges både virksomhedspraktik, sprogpraktik, løntilskud og mentorer som hovedindsatsen. Alle kommunerne benytter sig af kommunale projekter, men dette er i langt overvejende grad som et tilbud i starten af integrationsperioden og oftest med et afklarende sigte. Den praktiske indsats er derudover kendetegnet ved at

være indrettet efter de principper for – og værdier i – sagsbehandlingen, der er beskrevet tidligere.

I gruppen af *kommuner med høj score* er der to kommuner, der foretager placeringen af klienter i praktik på baggrund af en database over klientens ressourcer og ønsker henholdsvis virksomhedernes profil og krav. Dette beskrives som et meget nyttigt værktøj i forhold til at opnå bedst mulig match.

I gruppen af *kommuner med høj score* beskrives tæt opfølgning og hurtig respons på problemer med et praktikforløb eller lignende som en del af deres praksis, hvor disse karakteristika i gruppen af *kommuner med lav score* mere beskrives som noget ønskværdigt, de endnu ikke helt kan opfylde. Denne forskel er imidlertid kun korrekt i forhold til to af de tre kommuner i gruppen af *kommuner med lav score*.

I forhold til den konkrete indsats er det vanskeligt at bedømme betydningen af tidsperspektivet. De forskelle, der er beskrevet her, baserer sig på beskrivelserne af praksis, som den ser ud nu, eller som de interviewede generelt har opfattet den. Der er enkelte mere præcise gengivelser af, hvordan den tidligere indsats adskiller sig fra den nuværende, men disse er ikke systematisk oplyst for nogen af grupperne. Der synes generelt at være sket nogle skift i forhold til anvendelsen af kommunale projekter, men dette er ikke noget, der adskiller grupperne.

Virksomhedskontakten

Kontakten til virksomhederne varetages på forskellige vis og er placeret forskellige steder i organisationen. I gruppen af *kommuner med høj score* er virksomhedskontakten placeret hos job- eller virksomhedskonsulenter, som allerede beskrevet i forhold til organiseringen. Noget tilsvarende gør sig gældende for gruppen af *kommuner med lav score*. I to kommuner i gruppen af *kommuner med høj score* er der frivillige aktører, der indgår i virksomhedskontakten og skaffer praktikpladser og lignende. Det er et fællestræk, at man tilstræber at samarbejde med små og mellemstore virksomheder og gerne fx håndværksvirksomheder. Denne strategi anlægges fordi, det er erfaringen, at disse virksomheder er lettere at matche til klienterne på grund af den overskuelige størrelse samt de mere begrænsede uddannelses- og sprogkrav, der stilles i fx håndværksvirksomheder. Der er to kommuner, der beskriver, at de søger virksomheder uden for kommunegrænsen, fordi de ikke har en tilstrækkelig mængde og bredde inden for denne. Den tredje kommune oplever ikke problemer med at skaffe virksomheder inden for kommunen.

I modsætning til dette er der for gruppen af *kommuner med lav score* ingen lighedstræk. Der anvendes ganske vist jobkonsulenter, men disse har i én af kommunerne væ-

ret ansat hos en privat leverandør, der ikke er integreret i forvaltningen. Der er to kommuner, der på forskellig vis har forsøgt sig med kampagner for at skaffe kontakt til det lokale arbejdsmarked, og dette beskrives ikke som nogen succes i forhold til at fremskaffe praktikpladser, der kunne blive til ordinære job.

Det kendetegner alle seks kommuner, at der kun er enkelte eller ingen store virksomheder, som der kan indgås aftaler med i lokalområdet. Dette er en af årsagerne til, at kommunerne med høj score vælger små og mellemstore virksomheder. Det er ikke klart, om kommunerne med lav score anvender samme strategi generelt.

Målgruppen for integrationsindsatsen

Dette tema i interviewene har drejet sig om flere forskellige aspekter ved de klientgrupper, som integrationsindsatsen retter sig mod i den enkelte kommune. Især har helbred, uddannelse, social og kulturel baggrund været omdrejningspunkter. To fællestæk synes at gøre sig gældende for både gruppen af *kommuner med lav score* og gruppen af *kommuner med høj score*. Det ene fællestæk er, at kommunerne har oplevet et betydeligt fald i antallet af personer under integrationsloven og især personer med ydelser under integrationsloven. Faldet er naturligvis af forskelligt omfang kommunerne imellem, men er alle steder ganske betydeligt. Det andet fællestæk er, at fem af de seks kommuner mener, at de flygtninge og familiesammenførte, der modtages under integrationsloven på nuværende tidspunkt, er meget præget af traumer samt dårligt fysisk og psykisk helbred. Den sjette kommune er af den opfattelse, at målgruppen hele tiden har været præget af disse karakteristika.

Alle øvrige beskrivelser af målgruppen for integrationsindsatsen må siges at være meget præget af specifikke, lokale forhold. Sammensætningen af oprindelseslande, uddannelsesniveau og kultur i netværket af flygtninge og familiesammenførte, der allerede bor i lokalområdet, er ikke sammenlignelige faktorer, uanset at de ifølge respondenterne tildeles betydning som en væsentlig faktor i integrationsindsatsen.

Samarbejde

I casekommunerne søgtes specielt samarbejdet med AF og med sprogskolerne belyst. Derudover kan der naturligvis være et samarbejde med en lang række andre institutioner og enkeltpersoner. Andre samarbejdsrelationer, som kan være af betydning for integrationsindsatsen, er derfor så vidt muligt også søgt afdækket.

Samarbejde med AF

I alle kommunerne nævnes, at samarbejdet med AF er meget beskedent, hvis der overhovedet er noget samarbejde ud over det formelle med at tilmelde arbejdsmarkedsparete til AF. Uanset kommunetype synes vurderingen endvidere at være, at AF

ikke formidler job til personer under integrationsloven. Ifølge AF fordi AF ikke har job til denne gruppe, men i nogle interview peges der også på, at AF har for lidt kendskab til flygtninge og familiesammenførte og derfor opfatter dem som svære at indplacere.

Samarbejde med sprogskolen

I alle tre *kommuner med høj score* angives sprogskolen som den nærmeste samarbejdspartner. I én af kommunerne nævnes dog ikke et samarbejde, der går ud over administrative procedurer. I de to andre kommuner synes der at være et samarbejde om at etablere arbejdsmarkedsrettede projekter og/eller virksomhedspraktik.

I alle tre *kommuner med lav score* samarbejdes om den administrative del om henvisning og registrering af fremmøde mv. Samarbejde med sprogskolen synes at være tættere i de to af kommunerne, hvor sprogcentret er beliggende i kommunen, end i den kommune, hvor det ikke er tilfældet. Der afholdes møder, hvis der er særlige problemer eller ved udslusning. I én af kommunerne nævnes et samarbejde med sprogskolen om at etablere praktikforløb eller særlige uddannelsesforløb i sammenhæng med sprogundervisningen.

Der kan ikke identificeres et samarbejdsmønster med sprogskolen, der adskiller *kommuner med høj score* fra de andre kommuner. Der er i begge kommunegrupper eksempler på et tæt samarbejde mellem kommune og sprogskole om at etablere praktikophold o.l. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at dette samarbejde har betydning for integrationsindsatsen i de kommuner, hvor det er sket. Det må dog nok erkendes, at casestudiet ikke i tilstrækkelig grad har belyst sprogskolernes rolle i integrationsindsatsen, og at der således kan gøre sig forhold gældende, der ikke er rapporteret.

Samarbejde med frivillige

I alle tre *kommuner med høj score* nævnes et samarbejde med frivillige enkeltpersoner eller frivillige organisationer. Det synes dog at være mest systematisk i to af kommunerne, hvor der både samarbejdes om at introducere flygtninge/familiesammenførte til det danske samfund og om at finde job. I den ene af kommunerne beror dette på et engagement hos en tidligere skoleleder, der udnytter det netværk, som hans job har givet ham. I ingen af kommunerne med lav score, nævnes et samarbejde med frivillige enkeltpersoner eller organisationer.

Samarbejde med andre

Der er ikke noget klart mønster i, hvem andre der nævnes som samarbejdspartnere i *kommuner med høj score*. I én kommune nævnes praktiserende læger og viceværter eller boligselskaber, men et tilsvarende samarbejde må nødvendigvis finde sted også i de andre kommuner. Det samme kan siges om skoler og daginstitutioner, som nævnes i

en anden af kommunerne. Den tredje kommune synes at have en større palet af samarbejdspartnere end i de øvrige to kommuner.

Heller ikke i *kommuner med lav score* er der mønster i, hvilke andre der nævnes som samarbejdspartnere. I én af kommunerne rapporteres problematikken omkring samarbejdet med praktiserende læger og sygemeldinger.

Forskellen mellem de to grupper synes hovedsagelig at knytte sig til samarbejdet med frivillige enkeltpersoner eller organisationer. I *kommuner med høj score* er frivillige inddraget i integrationsarbejdet, mens det ikke er nævnt i de øvrige kommuner.

Interviewedes vurderinger af indsatsen

De vurderinger af integrationsindsatsen i kommunen, som medarbejdere og ledelse har givet udtryk for i interviewene, peger ikke i samme retning. Medarbejderne og lederne nævner forskellige områder af integrationsindsatsen, organiseringen og integrationspolitikken i kommunen, når de skal vurdere styrker og svagheder ved indsatsen. Der er alligevel et gennemgående mønster i interviewene. I *kommuner med høj score* udtrykkes der kun i ét tilfælde kritik af eller utilfredshed med integrationsindsatsen. Det drejer sig om en leder, der er utilfreds med en netop gennemført omstrukturering. Der er i de øvrige interview i denne gruppe kommuner kun meget begrænsede udtryk for personlige holdninger, der er rettet mod selv integrationsindsatsen, og der er ikke nogen kritik af selve integrationsindsatsen.

Hvis man derimod kigger på gruppen af *kommuner med lav score*, udtrykker alle de ledere og ansatte, der er blevet interviewet, en utilfredshed med integrationsindsatsens vilkår i den konkrete kommune. I to kommuner rettes utilfredsheden mod den politiske prioritering af indsatsen og de valg i forhold til prioritering og organisering, der er truffet på den baggrund. I to kommuner rettes kritikken mod den forringelse af arbejdsvilkårene og selve integrationsindsatsen, som de mange formkrav integrationsloven opstiller for indsats og metoder angiveligt medfører. Det samlede indtryk er, at der i disse kommuner findes en utilfredshed med de vilkår og rammer for integrationsindsatsen, som personalet er underlagt. Utilfredsheden med en eller flere dele af integrationsindsatsen i kommunen er dermed mere markant i denne gruppe af kommuner end i *kommuner med høj score*.

Materialet i denne undersøgelse er ikke af en beskaffenhed, der muliggør en forklaring af denne forskel. Forskellen kan være tilfældig, den kan skyldes en faktisk forskel i, hvor stramt de enkelte afdelinger bliver styret, eller det kan skyldes en særlig, institutionaliseret forståelse af arbejdsvilkårene på arbejdspladsen. Uanset årsagerne til denne

opfattelse er det alligevel værd at overveje den betydning for integrationsindsatsens kvalitet, som en sådan kritisk opfattelse af arbejdsvilkårene kan have.

Andre forhold

Hensigten med denne undersøgelse er at lede efter overensstemmelser inden for kommunegrupperne og modsætning mellem kommunegrupperne. Derfor er nogle udsagn fra interviewene ikke tillagt betydning i analysen, fordi de ikke optræder systematisk. Der er dog alligevel enkelte emner, der optræder flere steder i materialet, og som kan have betydning for forståelsen af effekten af integrationsindsatsen.

I tre interview fra to kommuner beskrives der en sammenhæng mellem diskussioner om integration af familiesammenførte og flygtninge i den offentlige debat, og de vilkår integrationsindsatsen foregår under i kommunen. I den ene kommune, der tilhører gruppen af *kommuner med høj score*, er oplevelsen, at kommunens integrationsindsats i forbindelse med indførelsen af integrationsloven blev markant forbedret på politisk foranledning. Årsagen var en kritik af kommunens hidtidige indsats på området, der havde verseret i dagspressen. I den anden kommune, der tilhører gruppen af *kommuner med lav score*, er oplevelsen, at den offentlige debat forstærker fordommene over for flygtninge og familiesammenførte på det lokale arbejdsmarked. I interviewene beskriver både leder og jobkonsulent, at når pressen i perioder dække sager, der stiller familiesammenførte og flygtninge i et ugunstigt lys, så bliver det sværere at få aftaler med arbejdsgiverne, og disse har større mistillid til – og flere fordomme om – flygtninge og familiesammenførte.

I interviewene blev der spurgt, om der var specielle forhold, der gjorde sig gældende på det lokale arbejdsmarked, og hvordan de opfatter mulighederne for at få et arbejde som flygtning eller familiesammenført. Uanset hvilken gruppe, kommunen tilhørte, har flere af dem svaret enslydende. Der findes muligheder for at finde et praktikforløb og få indplaceret klienterne i virksomheder, men den egentlige udfordring er at få skabt et ordinært job i den virksomhed, hvor der er en praktikplads. Beskrivelserne i disse interview placerer barrieren i forhold til arbejdsmarkedet – for i hvert fald nogle af klienterne – på arbejdspladsen. Barrieren er, om de arbejdsopgaver, der kan skabes et praktikforløb omkring, kan forvandles til et ordinært job. Barrieren i forhold til overhovedet at komme ud på arbejdspladserne er ikke fraværende i disse interview, men denne betones som et mindre problem end den anden barriere. Andre interview er imidlertid mindre entydige i forhold til, hvilken barriere der opfattes som den væsentligste.

5.3 Overblik over centrale forskelle mellem kommunegrupperne

De to grupper adskiller sig ved, at gruppen af *kommuner med høj score* har haft en tydelig politisk prioritering og målsætning af indsatsen i hele perioden, og de har i hele

perioden arbejdet med en arbejdsmarkedsrettet dagsorden, hvor gruppen af *kommuner med lav score* først har fået den prioritering og målsætning senere. Arbejdsmarkeds- perspektivet har også været en konkret værdi i selve sagsbehandlingen i hele perioden i gruppen af *kommuner med høj score*. Gruppen af *kommuner med lav score* har først fået dette indarbejdet i sagsbehandlingen på et senere tidspunkt. Gruppen af *kommuner med høj score* har endvidere formået tidligt at gøre dette til en af de fælles værdier i afdelingen og har arbejdet på at opnå dette. Beskrivelserne af disse fælles værdier tillægges større vægt i denne gruppe end i gruppen af *kommuner med lav score*.

Gruppen af *kommuner med høj score* har haft en specialiseret og integreret integrationsindsats gennem hele perioden både for jobkonsulenternes og sagsbehandlingernes vedkommende. Gruppen af *kommuner med lav score* har fået en specialiseret indsats senere i perioden for sagsbehandlingernes vedkommende. For jobkonsulenternes vedkommende er disse ikke integreret eller specialiseret. I gruppen af *kommuner med lav score*, er der generelt en tendens til at beskrive den tidligere organisering af indsatsen som problematisk i forhold til samarbejde og arbejdsmetoder. Dette kan ikke genfindes i gruppen af *kommuner med høj score*. Gruppen af *kommuner med høj score* har dog eksempler på kritik af den tidligere indsats indhold og værdier.

Der er i gruppen af *kommuner med høj score* et samarbejde med frivillige aktører, hvilket ikke er tilfældet i gruppen af *kommuner med lav score*.

De interviewede viser i gruppen af *kommuner med høj score* ikke nogen generel negativ holdning til de vilkår, de arbejder under i integrationsindsatsen i den pågældende kommune. Det er derimod tilfældet i gruppen af *kommuner med lav score*, hvor sådanne holdninger er udbredte og retter sig mod politisk prioritering, organisering, arbejds- vilkår, selve indsatsen og de lovgivningsmæssige rammer.

Generelle udviklingstendenser

Interviewene er gennemført i kommuner, der er udvalgt på baggrund af data, der stammer fra en fire år lang periode, der slutter tre år før interviewtidspunktet. De nærmere forhold omkring dette er behandlet i kapitel 2, men der er i forhold til selve analysen nogle konsekvenser af dette, som kort skal kommenteres her.

Perioden 1999 til 2002, som er den tidsperiode, kommunerne er udvalgt på baggrund af, er præget af indførelsen af integrationsloven og overflytningen af opgaver fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne. Samtidig ligger perioden umiddelbart i forlængelse af *aktivlinjens* endelige, kommunale gennembrud med gennemførelsen af Lov om aktiv socialpolitik. Interviewenes beskrivelser af praksis i integrationsindsatsen er set i den kontekst ikke blot udtryk for, hvordan man i den konkrete kommune har valgt at løse

opgaverne, men også udtryk for en generel forandring i den måde kommuner som sådan løser disse opgaver. Rosdahl (2004:13f) beskriver tre generelle udviklingstræk for integrationsindsatsen: den er blevet mere aktiv, den er blevet mere direkte beskæftigelsesrettet og den er blevet mere integreret.

Den udvikling, som har ført mod en mere aktiv indsats og mod en mere direkte beskæftigelsesrettet indsats, skyldes antageligt både ændringer i lovgivning og i organisatoriske forhold for integrationsindsatsen og beskæftigelsesindsatsen som helhed. Disse kan igen føres tilbage til politiske og holdningsmæssige forandringer op til og i den tidsperiode vi her beskæftiger os med. Den organisatoriske integration af indsatsen kan ikke umiddelbart føres tilbage til disse faktorer. Integration, forstået som fysisk og organisatorisk integration og koordination af de centrale arbejdsopgaver inden for integrationsindsatsen, kan ifølge Rosdahl (2004) forklares som en læringsproces, hvor kommunerne, ud fra de erfaringer de har gjort sig efter overtagelsen af integrationsområdet, har foretaget organisatoriske justeringer. I analysen viser det sig tydeligt, at disse tre forandringsprocesser har betydning for, hvordan den enkelte kommune løser integrationsopgaven. Da det tidsperspektiv, der faktisk arbejdes med i interviewene, strækker sig fra 1999 frem til interviewtidspunktet, bliver billedet af forholdet mellem de to grupper mindre dominerende end generelle og lokale forandringer. Forskellen mellem grupperne på et givet tidspunkt er ikke nødvendigvis meget større end forskellen på den samme kommune »før« og »nu«. Der synes alligevel at være en vis konvergens i den praksis, de to grupper repræsenterer. Denne konvergens kan i høj grad opsummeres af de tre overskrifter for forandring, som Rosdahl (2004) har opstillet (se ovenstående). Gruppen af *kommuner med høj score* kan som udgangspunkt betegnes med alle tre overskrifter. Gruppen af *kommuner med lav score* bevæger sig i retning af disse, således at integrationsindsatsen i stigende grad er integreret, aktiv og beskæftigelsesrettet.

Vilkårene for integrationsindsatsen er imidlertid ikke ophørt med at forandre sig. Analysen giver et indtryk af et brud med denne konvergens og en bevægelse mod nye karakteristika for den kommunale integrationsindsats. For det første har faldet i antallet af nye klienter under integrationsloven medført en afspecialisering og disintegrering af indsatsen i flere kommuner ud fra praktiske og organisatoriske overvejelser. Der er også flere af interviewene, der peger i en retning, der kan modvirke den beskæftigelsesrettede indsats, idet der observeres, at ændringer i lovgivningen på området har medført, at de flygtninge, man nu modtager, er meget præget af traumer samt fysisk og psykisk sygdom.

Litteratur

Abrahamson, Peter (1995): Aktivlinien – en ny tendens i socialpolitikken. I Bent Greve (red.) *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik – en kritisk analyse*. Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.

Andersen, Signe Hald, Eskil Heinesen og Leif Husted (2005a): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2002*. akf forlaget, København.

Andersen, Signe Hald, Eskil Heinesen og Leif Husted (2005b): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2003*. akf forlaget, København.

Carstens, Annette (1992): Rundt om aktivlinien. I *Social Kritik – tidsskrift for social analyse og debat*, 21, København.

Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldagsintroduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo, Oslo.

Heinesen, Eskil, Søren C. Winter, Ina Risom Bøge og Leif Husted (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*. akf forlaget, København.

Husted, Leif og Eskil Heinesen (2004): *Benchmark-analyse af kommunernes integrationsindsats i forhold til udlændinge omfattet af integrationsloven*. akf forlaget, København.

Husted, Leif og Eskil Heinesen (2006): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003*. akf forlaget, København.

IDELE – Identification, Dissemination and Exchange of good practice in Local Employment development and promoting better governance (2005): *Programme for Employment*. Stockholm, Sweden: www.ecotec.com/idele/themes/integrate/

Integrationsverket (2004) *Integration – var god dröj – Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001*. Rapportserie 2004:01, Stockholm.

Korac, Maja (2003): *Integration and How We Facilitate It: A Comparative Study of the Settlement Experiences of Refugees in Italy and the Netherlands*. I *Sociology*, 37(1), SAGE Publications, London.

Le Grand, Carl og Ryszard Szulkin (2000): *Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the immigrant-Native Earnings Gap in Sweden*. Working Paper Series No 7/2000, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Rambøll Management (2005): *Integration i udvikling – Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven*. Århus.

Rooth, Dan-Olof (1999): *Refugee Immigrants in Sweden – educational investments and labour market integration*. Doctoral Dissertation, Lund University, Lund.

Rosdahl, Anders (2004): *Aspekter af integrationsindsatsen i 6 kommuner – en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse*. Socialforskningsinstituttet, København. Arbejdspapir 3:2004.

Rydgren, Jens (2004): *Mechanisms of exclusion: Ethnic discrimination in the Swedish labour market*. I *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(4). University of Sussex.

Bilag 1 Figurer, der viser varighed indtil beskæftigelse i udvalgte kommuner

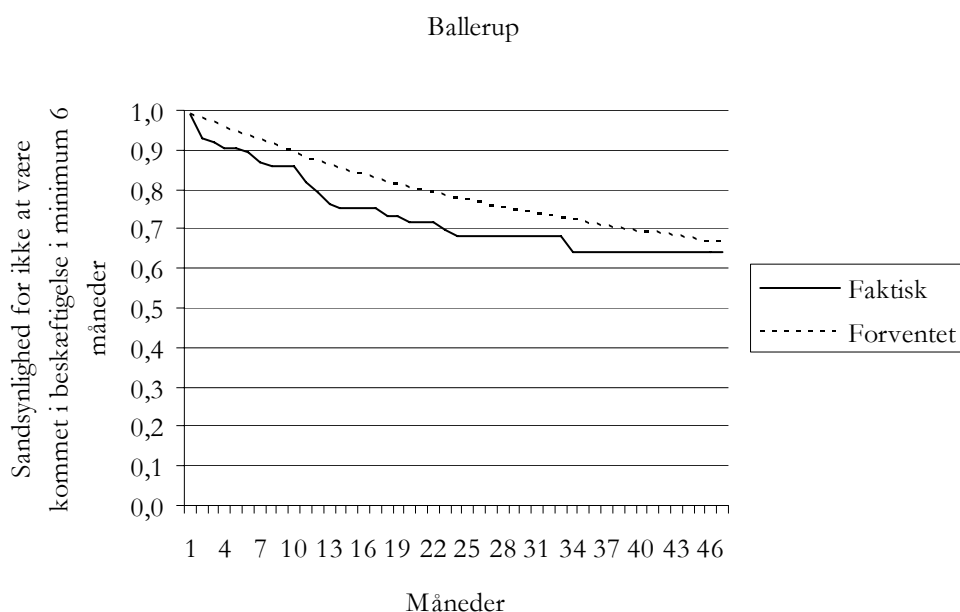
I dette bilag vises profilen med hensyn til, hvor hurtigt flygtninge og familiesammenførte i de udvalgte kommuner faktisk kommer i beskæftigelse eller i ordinær uddannelse i forhold til det forventede ud fra benchmarkinganalysen (se afsnit 4.2).^{iv}

Ballerup Kommune og Brøndby Kommune

Begge kommuner ligger på Københavns vestegn.

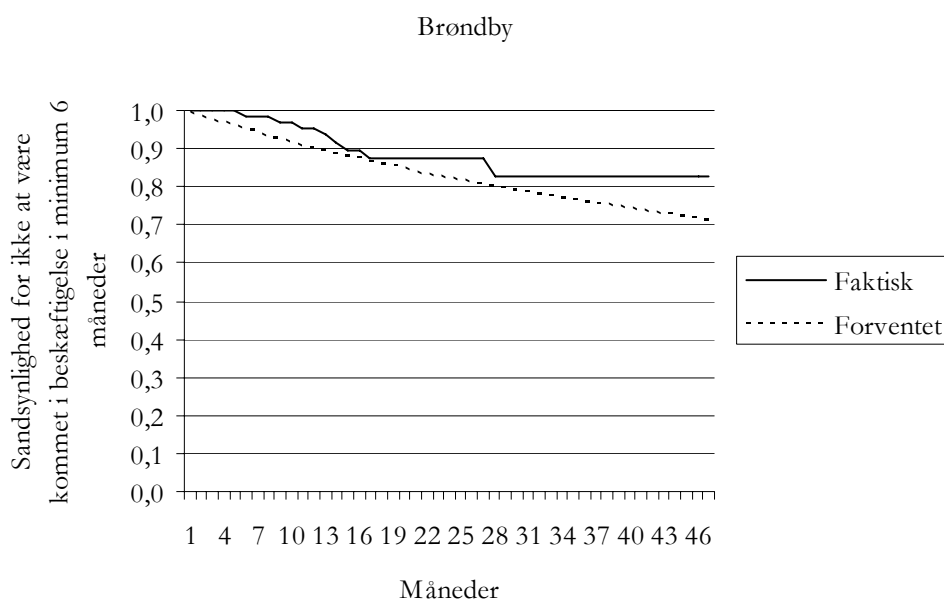
Ballerup Kommune

Det fremgår af nedenstående figur, at i forholde til det forventede er der i Ballerup Kommune en særlig stor afgang fra ledighed i de første uger efter opholdstilladelsen, men den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er i hele den observerede periode højere end det forventede. I slutningen af perioden er der ikke stor forskel mellem den faktiske og den forventede sandsynlighed, så når Ballerup ligger højt i benchmarkinganalysen, skyldes det, at relativt mange kommer hurtigt i beskæftigelse.



Brøndby Kommune

I Brøndby Kommune er afgang fra ledighed hovedsagelig koncentreret tidligt efter opholdstilladelsen (jf. figur), mens der kun er en beskeden afgang senere end 20 uger efter opholdstilladelsen. Den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er i hele perioden lavere end det forventede, men forskellen er størst i slutningen af perioden.



Sammenligning

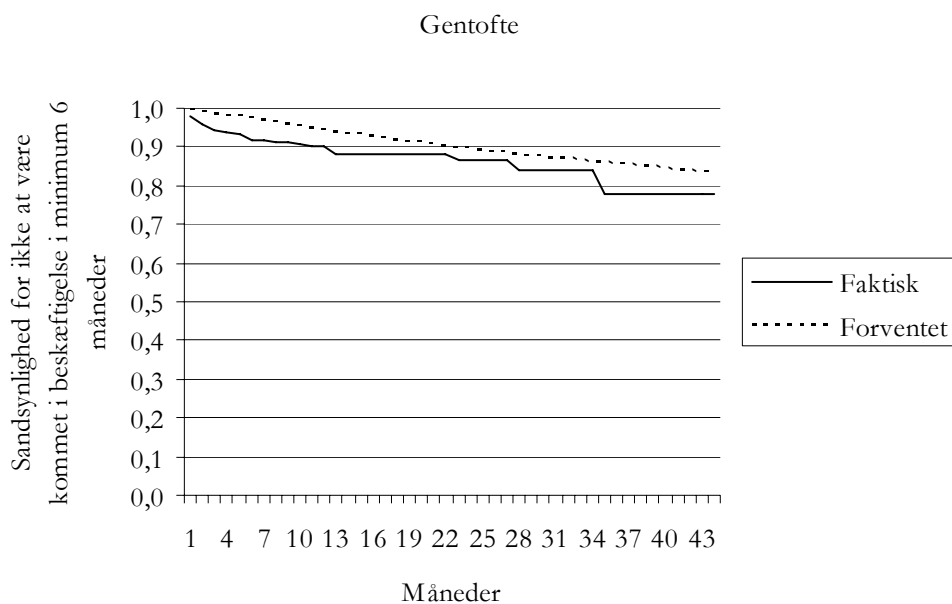
Den forventede sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er næsten sammenfaldende i de to kommuner. Alt i alt skulle integrationsopgavens sværhedsgrad derfor være på samme niveau i de to kommuner. Den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er imidlertid på ethvert tidspunkt efter opholdstilladelsen større i Ballerup Kommune end i Brøndby Kommune.

Gentofte Kommune og Gladsaxe Kommune

Kommunerne er nabokommuner i den østlige del af Københavns Amt.

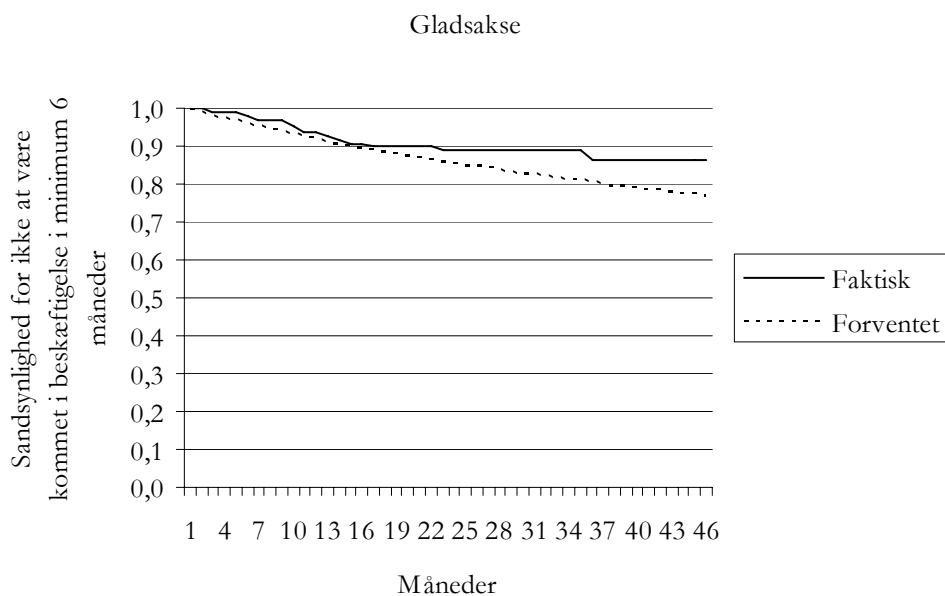
Gentofte Kommune

I Gentofte Kommune er der i forhold til det forventede en større afgang fra ledighed i de første måneder efter opholdstilladelse og 20-35 måneder efter. Slutniveauet for fortsat at være uden beskæftigelse ligger under det forventede, hvilket indikerer en større sandsynlighed end forventet for at være kommet i beskæftigelse.



Gladsaxe Kommune

Den faktiske sandsynlighed for afgang fra ledighed ligger i Gladsaxe Kommune i de første 16-17 måneder efter opholdstilladelsen omkring det forventede. Derefter er den faktiske afgang beskeden og mindre end det forventede, således at slutniveauet for fortsat at være uden beskæftigelse ligger over det forventede (se nedenstående figur).



Sammenligning

Den forventede sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er højere i Gladsaxe Kommune end i Gentofte Kommune. Gentofte Kommune har således en sværere integrati-

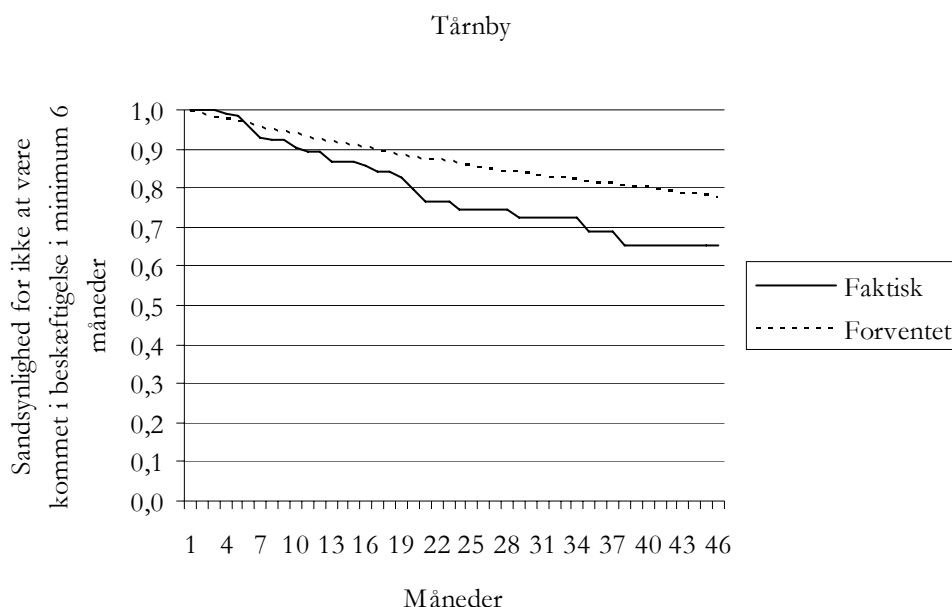
onsopgave. Profilen af den faktiske sandsynlighed for at komme i beskæftigelse ligner også meget hinanden i de to kommuner, men sandsynligheden for faktisk at komme i beskæftigelse er større i Gentofte i de første måneder efter opholdstilladelsen og efter ca. 25 måneder.

Tårnby Kommune og Allerød Kommune

Tårnby Kommune og Allerød Kommune er ikke nabokommuner, men ligger begge i hovedstadsområdet.

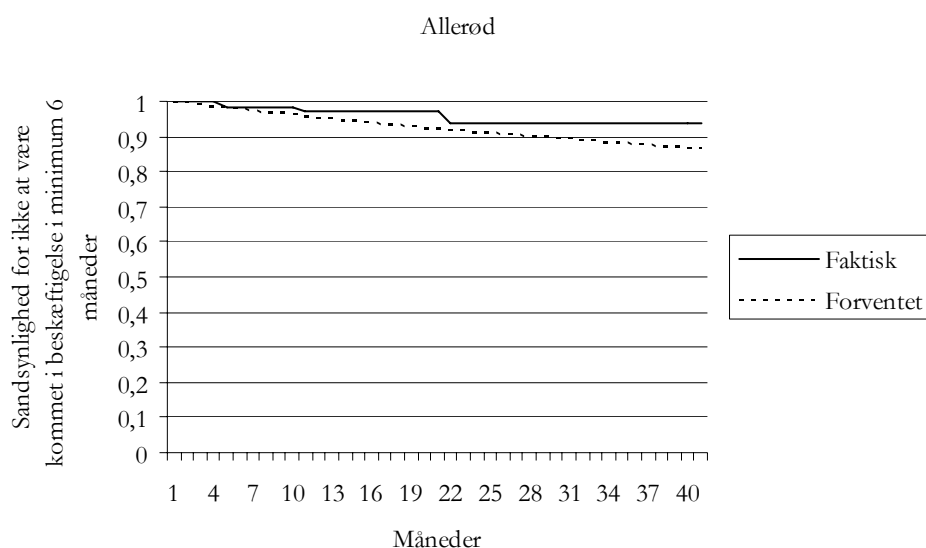
Tårnby Kommune

Den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er i Tårnby Kommune jævnt stigende gennem hele den observerede periode. Bortset fra de første ca. seks måneder er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse større end det forventede, og slutniveauet for sandsynligheden er større (se figur).



Allerød Kommune

I Allerød Kommune er der kun en beskeden afgang fra ledighed, og den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er på alle tidspunkter i observationsperioden lavere end den forventede (jf. figur).



Sammenligning

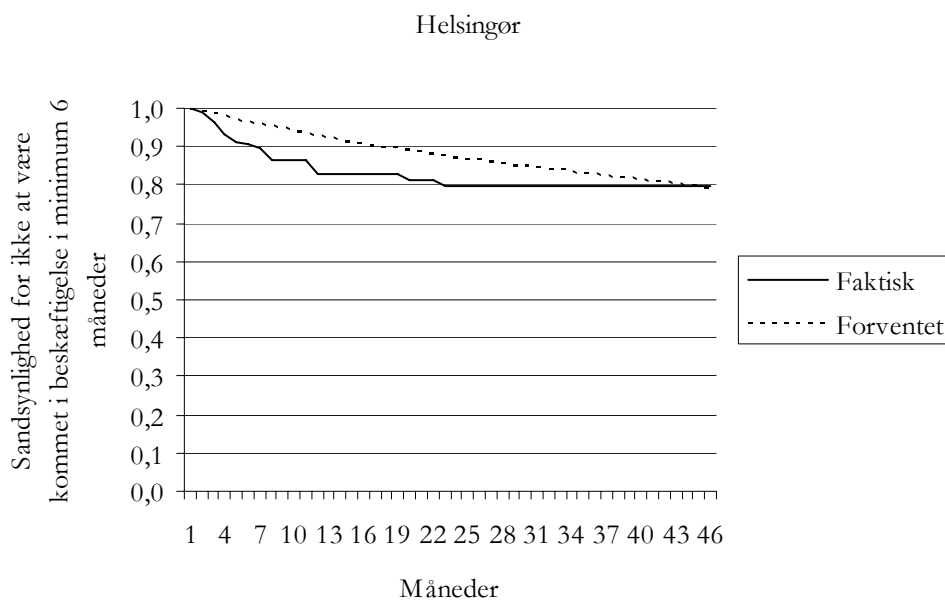
Den forventede sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er større i Tårnby Kommune end i Allerød Kommune, således at integrationsopgaven på forhånd må bedømmes som sværere i Allerød Kommune. I Allerød Kommune er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse imidlertid på alle tidspunkter mindre end det forventede, mens den i Tårnby Kommune på alle tidspunkter er større.

Helsingør Kommune og Hillerød Kommune

Kommunerne er begge beliggende i Frederiksborg Amt i Nordsjælland.

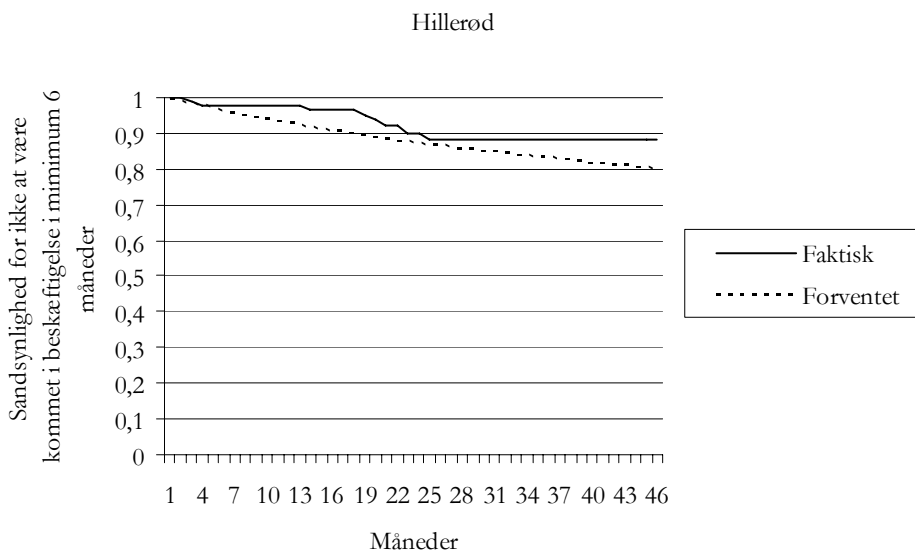
Helsingør Kommune

I Helsingør Kommune er der i forhold til det forventede en stor afgang fra ledighed i de første 10-15 måneder efter opholdstilladelsen. Derefter er afgang fra ledighed meget begrænset, og ved udgangen af observationsperioden er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse stort set sammenfaldende med den forventede (se figur).



Hillerød Kommune

I Hillerød Kommune er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse i hele perioden mindre end den forventede, og afgang fra ledighed forekommer hovedsagelig 18-25 måneder efter opholdstilladelsen.



Sammenligning

Kurverne for den forventede sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er stort set sammenfaldende i Helsingør og Hillerød Kommuner, således at integrationsopgaven kan siges at være lige svær i de to kommuner. Den faktiske sandsynlighed for at være

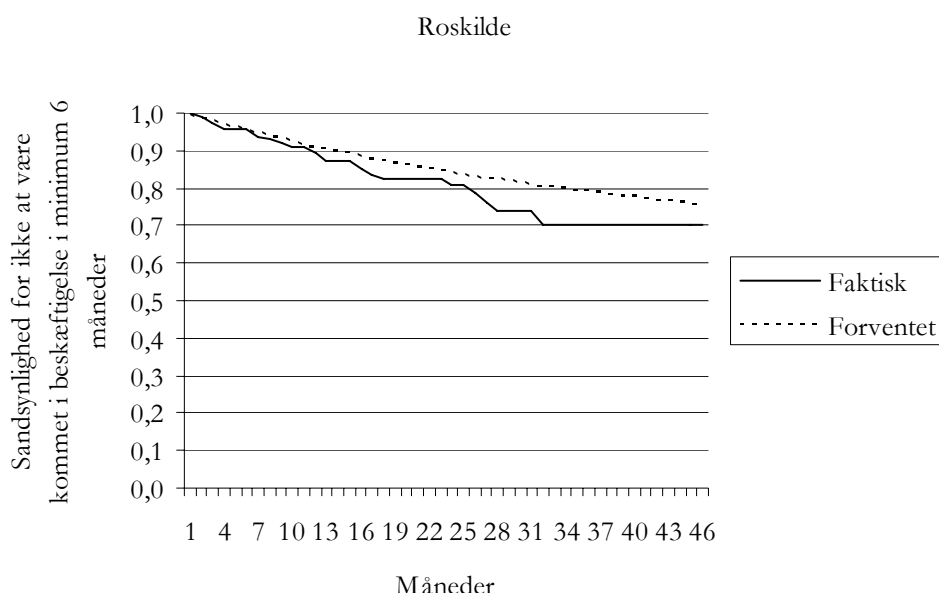
kommet i beskæftigelse er imidlertid i hele den observerede periode større i Helsingør end i Hillerød.

Roskilde Kommune og Holbæk Kommune

Roskilde Kommune er en del af hovedstadsområdet, mens Holbæk Kommune ligger i det nordlige Vestsjælland, men de ligger geografisk ikke så langt fra hinanden.

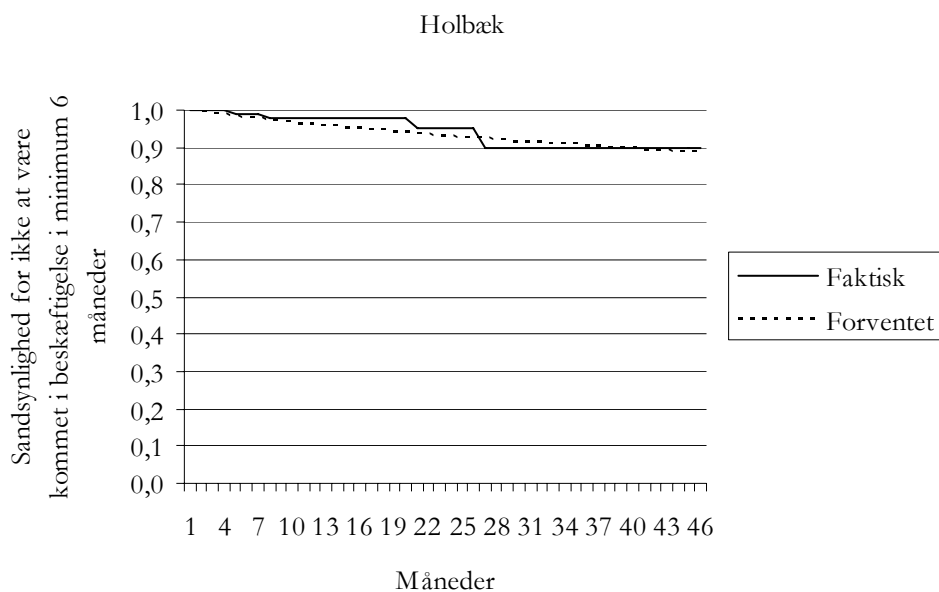
Roskilde Kommune

I Roskilde Kommune er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse stigende gennem de første ca. 34 måneder efter opholdstilladelsen. I de første ca. 10 måneder er den faktiske sandsynlighed tæt på den forventede, mens den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse derefter er større end den forventede.



Holbæk Kommune

Der er i Holbæk Kommune kun en beskeden afgang fra ledighed. Det var også at forvente, eftersom den forventede sandsynlighed for at komme i beskæftigelse ligger på et relativt lavt niveau. Den faktiske adskiller sig fra den forventede især ved, at den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er lavere end den forventede 10-28 måneder efter opholdstilladelsen. Slutniveauet for den faktiske og den forventede sandsynlighed er ens.



Sammenligning

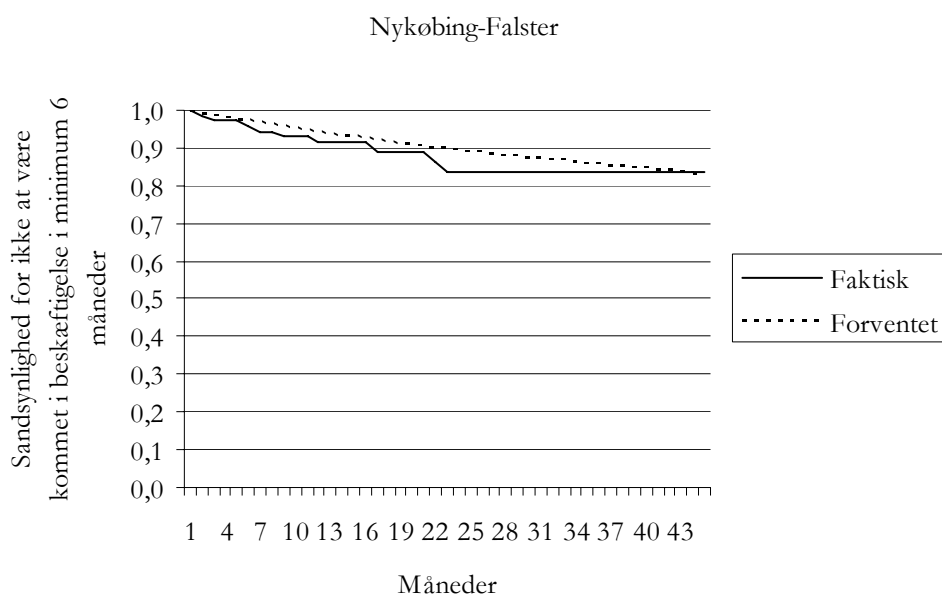
Ud fra kurven med den forventede sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse kan det udledes, at integrationsopgaven er betydeligt sværere i Holbæk Kommune end i Roskilde Kommune. Roskilde skiller sig ud ved, at der gennem hele den observerede periode er en stigende sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse, mens afgang til beskæftigelse i Holbæk er koncentreret i en periode 20-28 måneder efter opholdstilladelsen.

Nykøbing F Kommune og Næstved Kommune

Begge kommuner er en del af Storstrøms Amt.

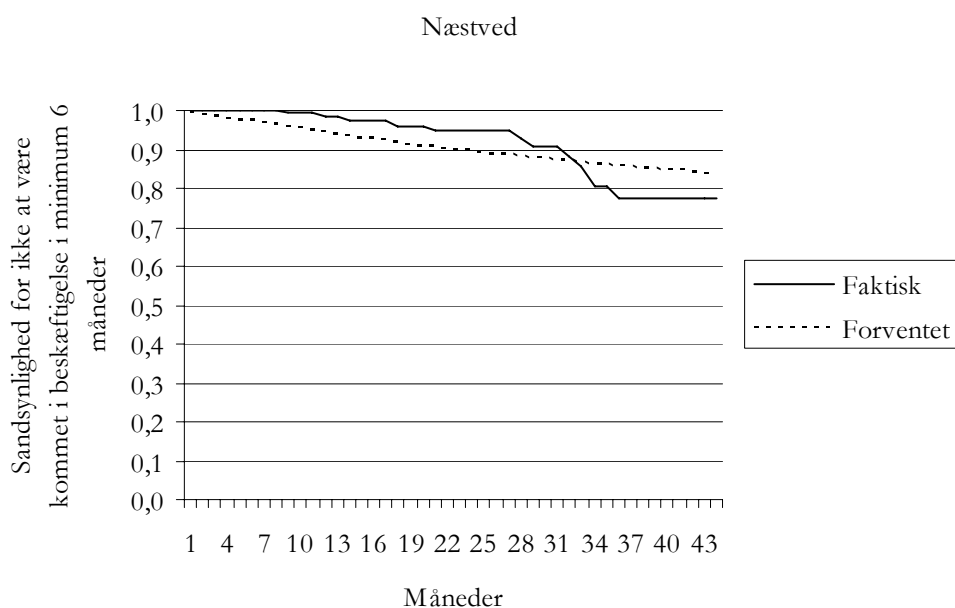
Nykøbing F Kommune

Afgangen fra ledighed sker i Nykøbing F inden for de første ti måneder efter opholdstilladelse og 20-25 måneder efter (se nedenstående figur). Indtil ca. 20 måneder efter opholdstilladelsen er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse kun lidt højere end den forventede, og det er primært 20-25 måneder efter opholdstilladelsen, at den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er noget højere end den forventede. I slutningen af observationsperioden er der sammenfald mellem den faktiske og den forventede sandsynlighed.



Næstved Kommune

I forhold til det forventede er der i de første ca. 27 måneder kun en beskeden afgang fra ledighed til beskæftigelse. Sandsynligheden for at opnå beskæftigelse stiger imidlertid betydeligt 27-34 måneder efter opholdstilladelsen, således at den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse efter ca. 36 måneder er større end den forventede.



Sammenligning

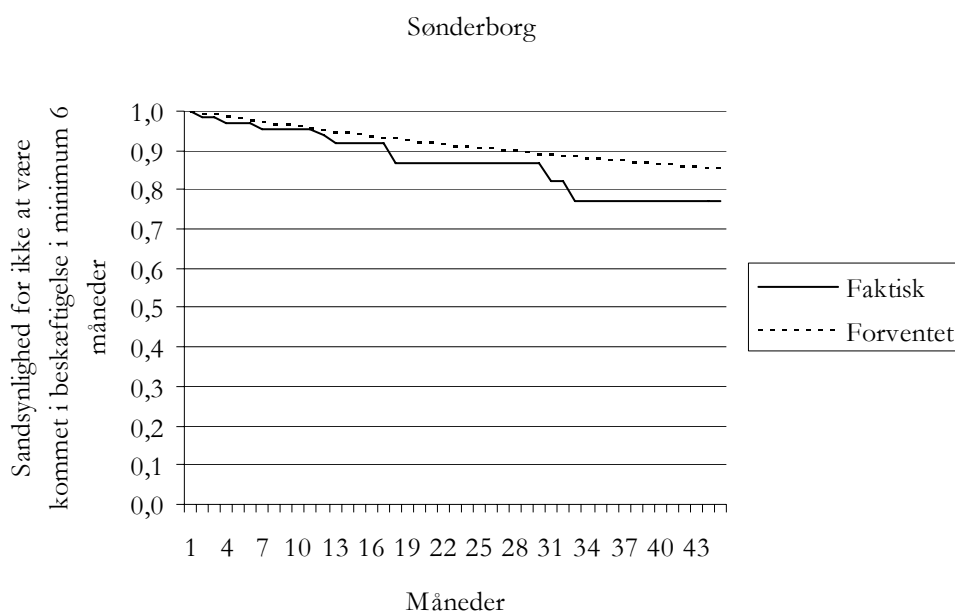
Kurverne for den forventede sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er stort set sammenfaldende i de to kommuner, hvilket kan tages som udtryk for, at integrationsopgaven er nogenlunde på samme niveau i de to kommuner. Profilen for den faktiske sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er forskellig på den måde, at sandsynligheden for at være kommet i beskæftigelse stiger forholdsvis hurtigt i Nykøbing F Kommune, mens sandsynligheden i Næstved Kommune først stiger markant sent efter opholdstilladelsen. Til gengæld er sandsynligheden for at være kommet i beskæftigelse efter 43 måneder større i Næstved end i Nykøbing F.

Sønderborg Kommune og Haderslev Kommune

Kommunerne er beliggende i den sydøstlige del af Sønderjyllands Amt.

Sønderborg Kommune

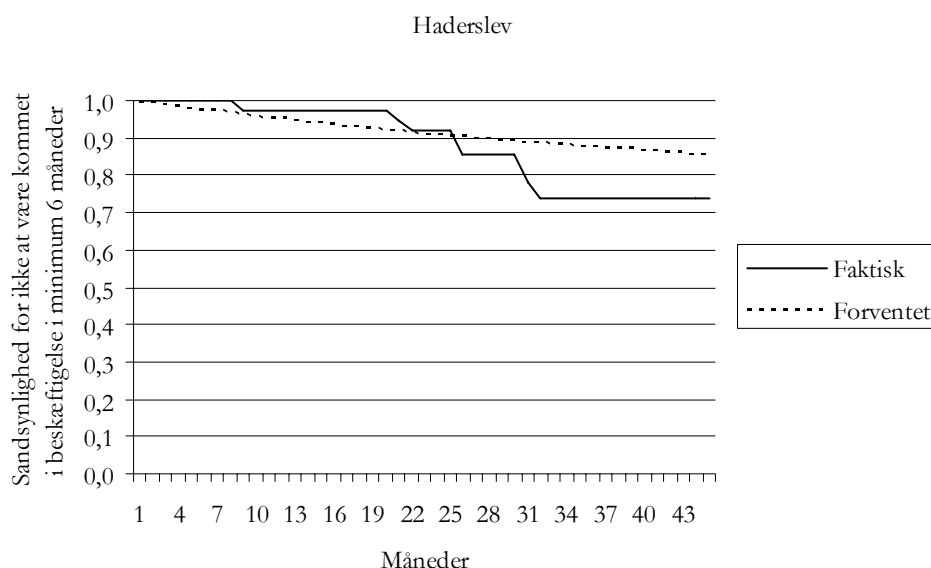
I Sønderborg Kommune er der især en afgang fra ledighed inden for de første 10-15 måneder efter opholdstilladelsen, men også omkring 30 måneder efter. Den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er i hele perioden større end den forventede, hvilket således også gælder slutniveauet.



Haderslev Kommune

I Haderslev Kommune er der kun en beskedne afgang fra ledighed inden for de første 20 måneder efter opholdstilladelsen, mens den hyppigste afgang er mellem 20 og 32 måneder efter. Indtil ca. 25 måneder efter opholdstilladelsen er den faktiske sandsyn-

lighed for at være kommet i beskæftigelse således mindre end den forventede, mens den faktiske sandsynlighed er større derefter.



Sammenligning

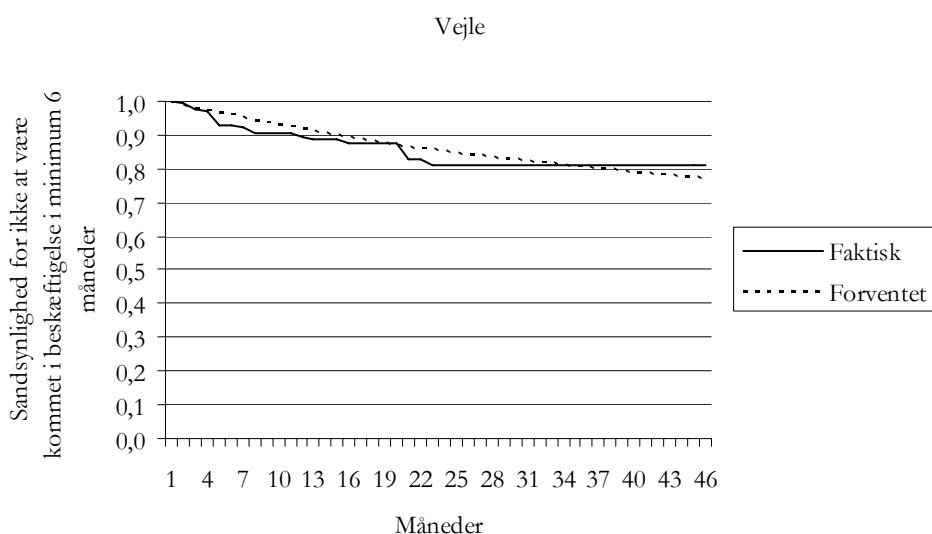
Den forventede sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er stort set sammenfaldende i de to kommuner, og integrationsopgaven er således på samme niveau. Sønderborg Kommune adskiller sig fra Haderslev Kommune ved at den faktiske sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er større i de første ca. 25 måneder efter opholdstilladelsen. Efter godt 30 måneder er sandsynligheden for at være kommet i beskæftigelse faktisk større i Haderslev Kommune.

Vejle Kommune og Svendborg Kommune

Vejle Kommune og Svendborg Kommune ligger i to forskellige amter, men ligger dog i den samme region.

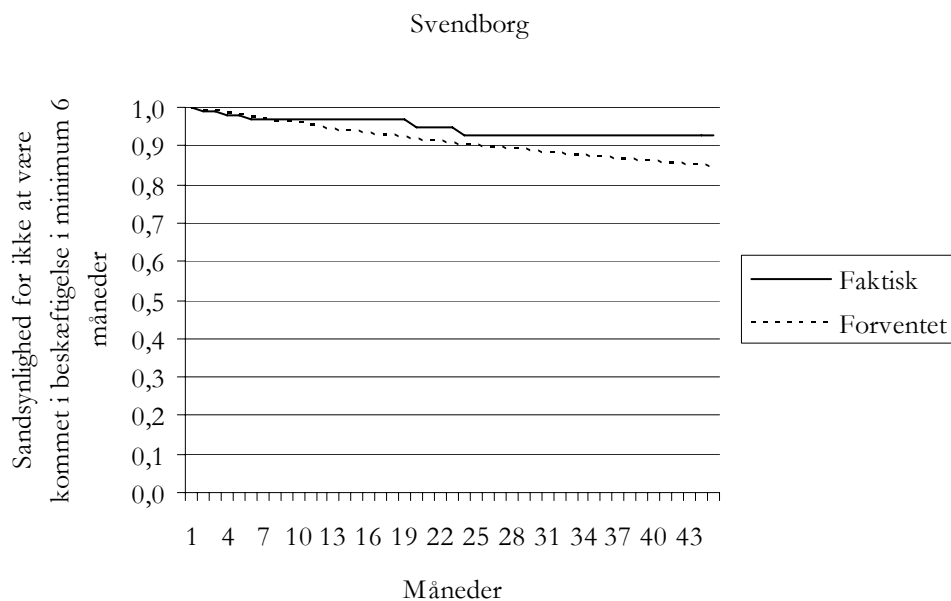
Vejle Kommune

Afgangen fra ledighed er i Vejle Kommune jævnt fordelt over de første 20-25 måneder efter opholdstilladelsen, hvor den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er en smule større end den forventede (jf. figur nedenfor). I de efterfølgende måneder er der stort set ingen afgang til beskæftigelse, og efter 46 måneder er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse mindre end den forventede.



Svendborg Kommune

I Svendborg Kommune er der kun en beskeden afgang fra ledighed, dels kort tid efter opholdstilladelsen, dels mellem 20-25 måneder efter. Når der er gået mere end seks måneder efter opholdstilladelsen, er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse mindre end den forventede.



Sammenligning

Den forventede sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er større i Vejle Kommune end i Svendborg Kommune, og Svendborg Kommunes integrationsopgave er således sværere end Vejle Kommunes. Den faktiske sandsynlighed for at være kommet i be-

skæftigelse stiger betydeligt hurtigere i Vejle Kommune end i Svendborg Kommune i de første ca. 20 måneder efter opholdstilladelsen, men i begge kommuner er afgang til beskæftigelse meget beskeden. Det er således først og fremmest en større afgang til beskæftigelse i de første måneder efter opholdstilladelsen, der adskiller Vejle Kommune fra Svendborg Kommune.

Horsens Kommune og Skanderborg Kommune

Kommunerne er næsten nabokommuner og beliggende i det østlige Jylland.

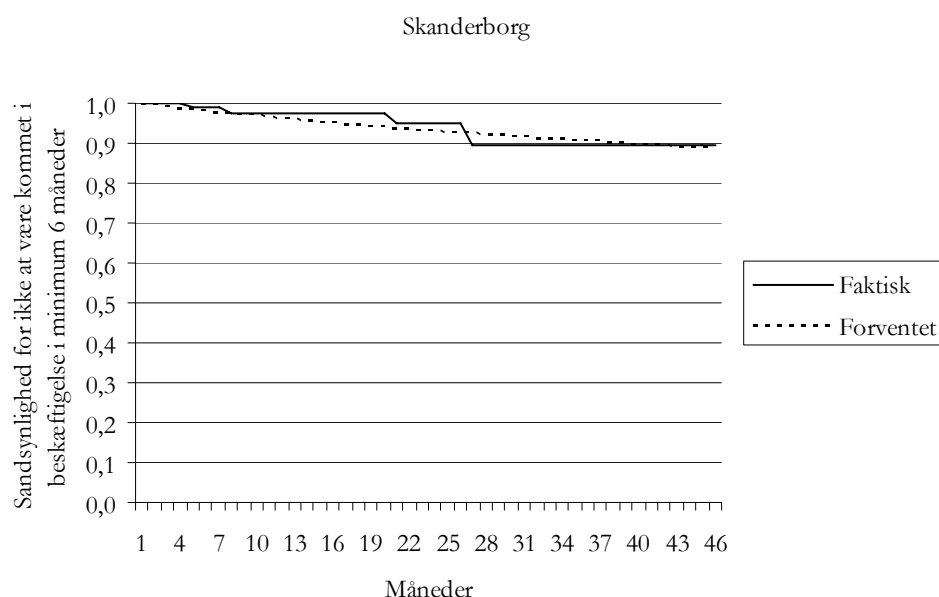
Horsens Kommune

Afgangen fra ledighed er i Horsens Kommune størst inden for de første 15 måneder efter opholdstilladelsen, men der er også en vis afgang 25-35 måneder efter opholdstilladelsen. Indtil ca. 25 måneder efter opholdstilladelsen er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse større end den forventede, men derefter er der ikke den store forskel på faktisk og forventet sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse.



Skanderborg Kommune

I Skanderborg Kommune er der kun en beskeden afgang fra ledighed, og den ligger hovedsagelig 20-27 måneder efter opholdstilladelsen. Indtil ca. 27 måneder efter opholdstilladelsen er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse mindre end den forventede. Derefter ligger den faktiske sandsynlighed omkring niveauet for den forventede (jf. figur).



Sammenligning

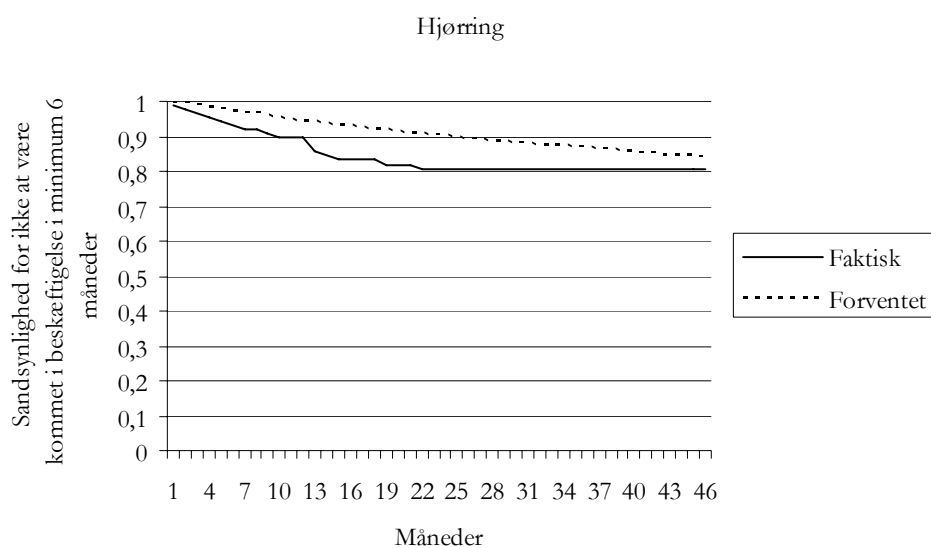
Den forventede sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er mindre i Skanderborg Kommune end i Horsens Kommune, og Skanderborg Kommune kan således siges at have en sværere integrationsopgave end Horsens Kommune. Den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er da også mindre i Skanderborg Kommune end i Horsens Kommune. Forskellen mellem de to kommuner er især, at i Horsens Kommune er den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse lidt større end den forventede i de første ca. 20 måneder efter opholdstilladelsen, mens den i Skanderborg Kommune er mindre end forventet. I begge kommuner ligger den faktiske og den forventede sandsynlighed på et stort set sammenfaldende niveau efter 46 måneder.

Hjørring Kommune og Dronninglund Kommune

De to kommuner er begge beliggende i Vendsyssel.

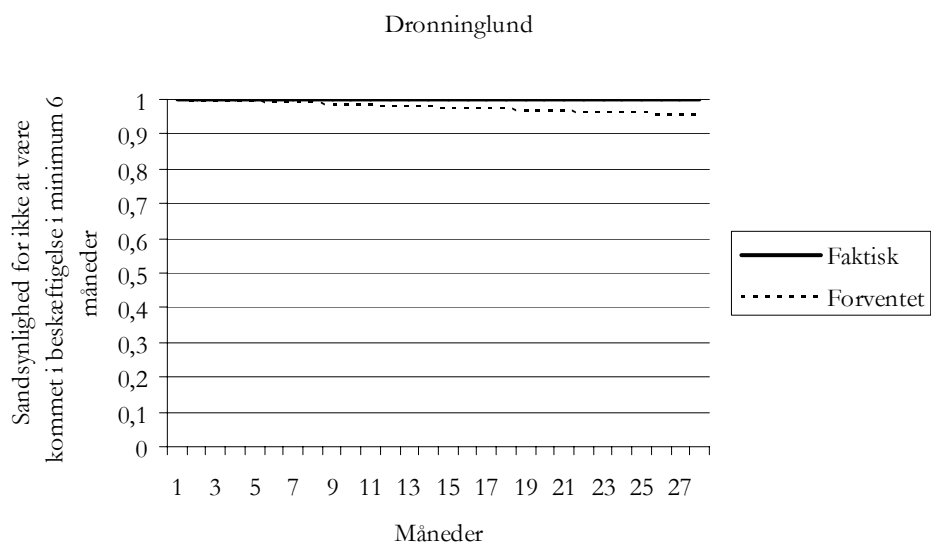
Hjørring Kommune

Afgangen fra ledighed er i Hjørring Kommune koncentreret inden for de første ca. 23 måneder efter opholdstilladelsen, og den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er derfor i denne periode større end den forventede. Efter ca. 23 måneder er der imidlertid ingen afgang til beskæftigelse, men den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse er alligevel højere end den forventede efter 46 uger.



Dronninglund Kommune

Der er kun en begrænset forventet sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse i Dronninglund Kommune, men der er ingen faktisk afgang fra ledighed til beskæftigelse. Det skal her bemærkes, at analyseperioden i dette tilfælde kun er 28 måneder efter opholdstilladelsen.



Sammenligning

Den forventede sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er lavere i Dronninglund Kommune end i Hjørring Kommune, og integrationsopgaven er således sværere i Dronninglund end i Hjørring. De to kommuner adskiller sig desuden ved, at den faktiske sandsynlighed for at være kommet i beskæftigelse i Hjørring Kommune stiger de første

ca. 23 måneder. Det gør den ikke i Dronninglund, hvor sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er 0 i alle de første 28 måneder.

Noter

ⁱ Der er taget højde for at personer, der er ankommet sent i perioden (dvs. som er ankommet i det sidste halvår af 2002), ikke har haft mulighed for at afslutte deres ledighedsperiode.

ⁱⁱ Således indgår Frederiksberg, Høje Taastrup, Rødovre, Solrød og Sorø ikke, selv om de er blandt de kommuner, hvor den faktiske værdi afviger mest fra den forventede.

ⁱⁱⁱ Kommunerne er: Hvidovre, Lyngby-Tårnby, Søllerød, Hørsholm, Greve, Middelfart, Esbjerg, Ribe, Egved, Fredericia, Kolding, Herning, Holstebro, Odder, Randers, Silkeborg, Skive, Thisted, Viborg og Frederikshavn.

^{iv} Det skal bemærkes, at de kommenterede parvise forskelle mellem kommunerne ikke bygger på statistiske test, men på en visuel sammenligning af figurerne.