

Integration af flygtninge og indvandrere i landkommuner og mindre bykommuner

*En analyse ved Teknologisk Institut for
Indenrigs- og Sundhedsministeriet*

December 2002

Integration af flygtninge og indvandrere i landkommuner og mindre bykommuner

En analyse ved Teknologisk Institut for Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Udgiver: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Tryk: Litotryk København A/S

Oplag: 750

ISBN: 87-90227-83-2 (trykt version)
87-90227-85-9 (internetversion)

Publikationen er tilgængelig på internet på : <http://www.im.dk>

Publikationen kan bestilles hos:

Danmark.dk

Tlf.: 1881

www.netboghandel.dk<<http://www.netboghandel.dk/>>

Pris: 100 kr. inkl. moms.

På danmark.dk tages alene imod bestillinger pr. telefon eller elektronisk.

Forord

Denne rapport er resultatet af en analyse på opdrag af Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunaløkonomiske afdeling, 2. økonomiske kontor, der på sekretariatsniveau koordinerer regeringens landdistriktspolitik. Opgaven er løst i perioden fra oktober 2001 til juni 2002 på grundlag af Teknologisk Instituts opgaveløsningstilbud af oktober 2001.

Da opgaven startede under den socialdemokratisk ledede regering, var udlændingepolitikken henlagt under det daværende Indenrigsministerium. Efter regeringsskiftet i slutningen af november 2001 udskiltes udlændingområdet til det nydannede Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Under hensyn til at den foreliggende analyse primært var igangsat som led i det daværende Indenrigsministeriums landdistriktspolitik, forblev projektstyringen under det nuværende Indenrigs- og Sundhedsministeriums kommunaløkonomiske afdeling. Efter konsultation med Indenrigs- og Sundhedsministeriet har regeringsskiftet ikke givet anledning til en revision af projektgrundlaget.

Til støtte for projektet har været nedsat en referencegruppe i Indenrigs- og Sundhedsministeriet med deltagelse af Kommunernes Landsforening, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Indenrigs- og Sundhedsministeriets Landdistriktsgruppe. Referencegruppen har afholdt tre møder. Medlemmerne af referencegruppen har været:

Konsulent Torben Bonde, *Integrationskontoret, Kommunernes Landsforening.*

Fuldmægtig Lars Rahbek Nielsen, *Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Økonomi- og Analysekontoret*

Fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets Landdistriktsgruppe:

Skolekonsulent Paul Erik Sonne

Jytte Aa. Møller, formand for Landsforeningen af Landsbysamfund

Thorkild Ljørring Pedersen, formand for Landdistrikternes Fællesråd

Konsulent Jane Kruse

Amtsrådsmedlem Carsten Abild, formand for Landsbyerne i Danmark

Fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunaløkonomiske afdeling, 2. økonomiske kontor:

Kontorchef Niels Jørgen Mau Pedersen

Fuldmægtig Lene Anderson

Fuldmægtig Peter Werther Andersen

Fuldmægtig Christina Møllerup

Teknologisk Instituts konsulentteam:

Trine Land Hansen

Lene Wendelboe Lassen

Tom Bødker Hansen

Kim Sørensen

Jørn Ulrick Moos.

Til faglig støtte for analysegruppen har været nedsat et ekspertpanel bestående af:

Centerleder Hanne Wittorff Tanvig, *Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikter*

Lektor, Ph.D Mehmet Ümit Necef, *Center for Mellemøststudier på Syddansk Universitet*

Centerleder Ole Hammer, *Videns-og Rådgivningscentret for indsatsen for utilpassede unge (Udrykningsholdet)*

Seniorkonsulent Bjørn Bakdal, *Udviklingscenter for Beskæftigelse på Særlige Vilkår.*

Indholdsfortegnelse

Sammenfatninger og anbefalinger	7
Undersøgelsens formål, metode og afgrænsning	21
Læsevejledning	29
1 Statistisk analyse af flytte- og beskæftigelsesmønstre for flygtninge og indvandrere i land- og småbykommuner	32
1.1 z	33
1.2 Jobskabelse.....	45
1.3 Sammenfatning af den statistiske analyse.....	49
2 Flygtninge og indvandreres egen vurdering af tilværelsen i landkommunerne.....	51
2.1 Årsager til at flytte eller blive i kommunen	55
2.2 Afrunding	67
3 Landkommuners begrænsninger og muligheder for at integrere flygtninge	68
3.1 Landkommunernes strukturelle forudsætninger for at gennemføre integrationsprogrammet	71
3.2 Landkommunernes organisatoriske forudsætninger for at gennemføre integrationsprogrammet	74
3.3 Landkommunernes forudsætninger for at boligplacere flygtninge.....	78
3.4 Forslag til landkommuners implementering af integrationsprogrammet og boligplacering	79
4 Landkommuners forudsætning for at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet	88
4.1 Forudsætninger på virksomhedsniveau.....	88
4.2 Forudsætninger blandt flygtninge	90
4.3 Forslag til integration af flygtninge på arbejdsmarkedet	93
5 Civilsamfundets rolle - frivilligt integrationsarbejde i landkommuner	115
5.1 Definition af 'frivilligt integrationsarbejde'	116
5.2 Landkommuners erfaringer med det frivillige integrationsarbejde	120

5.3	Potentialer i det frivillige integrationsarbejde - set med den lille kommunes øjne	132
Bilag 1	136
Bilag 2	139
Bilag 3	146

Sammenfatninger og anbefalinger

Rapporten er resultatet af en analyse på opdrag af Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunaløkonomiske afdeling, 2. økonomiske kontor, der på sekretariatsniveau koordinerer regeringens landdistriktspolitik. Opgaven er løst i perioden fra oktober 2001 til juni 2002.

Analysen har fokuseret på, hvorledes landkommuner og mindre bykommuner, dels kan være jobskabende for udlændinge under integrationsloven¹, dels kan gøre sig attraktive som bopælskommuner.

Perspektivet for land- og småbykommuner ses af, at der ifølge de indgåede kvoteaftaler blandt samtlige landets kommuner skal fordeles ca. 22.000 flygtninge fra tredjelande i perioden 2000-2004, heraf ca. 15.750 - *dvs. langt hovedparten* - til land- og småbykommuner. Fastholdes denne spredningspolitik i årene fremover, og holder Tænketankens seneste prognoser, kan det indebære en meget betydelig befolkningstilvækst over de næste 20 år for land- og småbykommuner. Dette rummer udviklingsperspektiver for landkommunerne, der rækker ud over selve flygtningeproblematikken.

Kommunerne fik i 1999 med integrationsloven ansvaret for at modtage og integrere flygtninge. Det har aktualiseret integrationen af flygtninge og indvandrere i landdistrikterne, samtidig med at den generelle affolkning af landdistrikterne sætter fastholdelse af lokalbefolkningen - herunder de boligplacerede flygtninge - på dagsordenen.

¹ Udlændinge under integrationsloven er i denne rapport af sproglige grunde benævnt som "flygtninge/indvandrere" eller blot flygtninge.

Integration og fastholdelse af flygtninge/indvandrere er i denne undersøgelse belyst via følgende tre datakilder:

- *Særkørsel fra Danmarks Statistik* om flyttemønstre og beskæftigelsesprocenter for flygtninge/indvandrere fra tredjelande for kommunepopulationen af 108 landkommuner og 108 småbykommuner
- *Survey via telefoninterview af flygtninge* - 81 respondenter med 7 forskellige nationaliteter - om årsager til at fraflytte henholdsvis forblive i startkommunen
- *Interviewundersøgelse* blandt 18 kommuner med interview af primært integrationsmedarbejdere og jobkonsulenter, heraf 3 casekommuner med supplerende interview af repræsentanter for virksomheder, frivillige integrationsarbejdere og flygtninge.

Den samlede undersøgelse peger på, at tre faktorer er afgørende for integration og fastholdelse af flygtninge og indvandrere i landkommunerne:

- *Kommunens håndtering af integrationsindsatsen*
- *Jobmuligheder og integration på arbejdsmarkedet*
- *Involvering af borgere og netværk i lokalsamfundet.*

Faktorerne slår ikke afgørende ud hver for sig, men spiller tværtimod sammen: På den ene side kan hverken job, bolig eller kontakt med lokalbefolkningen - hver for sig - fastholde flygtninge i landkommunerne. På den anden side optimeres muligheden for, at en flygtningefamilie forbliver i kommunen, hvis forældrene er i job eller i virksomhedspraktik, samtidig med at familien har en bolig, som den er glad for, med god kontakt med naboerne.

Flygtningenes nationalitet, job, uddannelse og familiemæssige forhold spiller også en rolle for integrationen i kommunen og lokalsamfundet. Det er en faktor, som både den centrale visitationsenhed - Udlændingestyrelsen - kommuneforening og den enkelte landkommune bør have med i visitationsbeslutninger/-ønsker. Den enkelte landkommunes vilkår i forhold til f.eks. tidligere erfaringer med flygtninge og

erhvervs- og beskæftigelsesstruktur bør tillige medtænkes i visitationen af flygtninge.

Landkommunerne har forskellige vilkår for integrationsarbejdet. Størrelsen af kommunen og dens byer har betydning for fastholdelsen af flygtninge, idet undersøgelsen viser, at fraflytningen i de mindste kommuner, landkommunerne, har været næsten dobbelt så stor som i de lidt større småbykommuner.

Undersøgelsen har tillige vist, at kommunens ledighedsprocent påvirker flygtningenes jobmuligheder - en høj ledighed gør det tilsvarende svært for flygtninge at finde arbejde. På den baggrund bør det overvejes, hvorvidt der skal visiteres flygtninge og indvandrere til områder med høj ledighed.

I forhold til den enkelte landkommune er den helt overordnede anbefaling at gå *helheds- og aktørorienteret* til integrationsarbejdet. Det betyder, at den enkelte kommune og dens nøglemedarbejdere går strategisk til værks og involverer aktører bredt i det lokale landskab. Det gælder lokalbefolkningen som helhed, private og offentlige virksomheder - og deres ledere og medarbejdere - boligforeninger og -udlejere; det gælder idræts-, kulturelle, politiske og sociale foreninger og netværk, og det gælder nabokommuner. Kommunen kan også med fordel bruge repræsentanter for flygtninge til f.eks. at formidle erfaringer fra arbejdslivet til flygtninge og om flygtninge til arbejdspladserne. Formuleringen af en integrationspolitik for kommunen kan hjælpe integrationsarbejdet på vej - politisk, strategisk og operationelt.

I det følgende uddybes anbefalingerne til landkommunerne - i forhold til:

- Kommunens håndtering af integrationsindsatsen
- Flygtninges integration på arbejdsmarkedet
- Involvering af borgere og netværk i lokalsamfundet.

Kommunens håndtering af integrationsindsatsen

Kommuner - som administrative enheder - fik med integrationsloven i 1999 overdraget hovedansvaret for at integrere flygtninge i Danmark fra Dansk Flygtningehjælp. Ansvaret indebar *dels* at tilbyde flygtninge et integrationsprogram med danskundervisning, praktik og kursus i samfundsforståelse, *dels* at tilbyde flygtninge en bolig. Landkommuner har som nævnt ovenfor nogle særlige forudsætninger for at fastholde og integrere flygtninge. Eksempelvis har små landkommuner sværere ved at fastholde flygtningene end de lidt større småbykommuner. På den anden side viser denne undersøgelse også, at landkommuners praktiske implementering af integrationsarbejdet har stor betydning for flygtningenes lyst til at blive boende i kommunen og for deres integration på arbejdsmarkedet og i lokalsamfundet, uanset hvilke forudsætninger de i øvrigt har. I det følgende præsenteres kort fem områder, som kan forbedre landkommunernes integrationsarbejde:

Samarbejde med sprogskoler om undervisning i nærområdet øger fleksibiliteten

Mange landkommuner ligger i udkantssområder med stærkt begrænsede, offentlige transportmuligheder og lange afstande mellem hjem, sprogskole og praktikplads. Flygtninge under integrationsloven har sjældent mulighed for at erhverve bil eller kørekort og er på den baggrund ofte afhængige af offentlige transportmidler. Mange landkommuner løser problemet ved at gennemføre sprogundervisning og praktik på bestemte ugedage efter den nu meget udbredte 3 + 2 model: Modellen referer til, at flygtningene undervises i dansk på en sprogskole tre hele dage om ugen og er i praktik på en arbejdsplads to dage. Flere og flere sprogskoler opretter på den anden side satellitafdelinger uden for centerkommunen. Det afkorter transportvejen for flygtningene og giver bedre muligheder for at tilbyde sprogundervisning og praktik inden for en 37 timers uge. Der er imidlertid fortsat behov for at integrere sprogundervisning og praktik - en kobling hvor 3 + 2 modellen ikke er særligt velegnet. Nogle kommuner forsøger derfor - som et næste skridt - at undervise i dansk på flygtningenes praktiksted. Danskundervisning på praktikstedet giver - udover at forkorte trans-

portvejen for flygtningene - bedre mulighed for at tilpasse undervisningen til flygtningenes arbejdsfunktion.

Samarbejde med nabokommuner forstærker integrationsindsatsen

Kommuner i almindelighed og landkommuner i særdeleshed samarbejder på flygtningeområdet. Det gør de i et omfang, så flygtningeområdet er vokset frem som et område, hvor mange kommuner samarbejder med hinanden. Et samarbejde kan på *den ene side* udnytte stor-driftsfordele med hensyn til at sammensætte undervisningshold, bruge tolkebistand m.v. På *den anden side* åbner det op for et større job- og boligmarked. Der er ikke hjemmel i lovgivningen til at formalisere et samarbejde i fælleskommunale integrationsråd. Fælleskommunale koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats har imidlertid eksisteret siden 1998 med repræsentanter for kommune, DA, LO, FTF, AF, De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) og Praktiserende Lægers Organisation (PLO). Kommunerne beslutter selv, om de ønsker at samarbejde om et koordinationsudvalg. I de tilfælde, hvor flere kommuner er gået sammen om et fælles, kommunalt koordinationsudvalg, vil et samarbejde om integration af flygtninge kunne indgå naturligt i den sammenhæng.

Samarbejde på tværs i kommunen letter administrationen

Udover et samarbejde mellem nabokommuner er der behov for at inddrage interne kommunale forvaltninger med borgerbetjening i integrationsarbejdet. Det gælder eksempelvis daginstitutioner, skatteforvaltning, folkeregister m.v., som også flygtninge kan have kontakt til. Det kan aflaste integrationsmedarbejderen, hvis flygtningene henvender sig direkte til den relevante, kommunale forvaltning fremfor, at henvendelse og sagsbehandling skal gå gennem integrationsmedarbejderen. Det kan samtidigt være en del af integrationen, at flygtningene selv kan kontakte de kommunale forvaltninger.

Samarbejde med boligforeninger og private udlejere udvider boligmarkedet

En fast bolig fremhæves *dels* som en forudsætning for, at flygtninge har overskud og ro til at lære dansk og varetage et arbejde, *dels* som

en væsentlig grund til, at flygtninge ønsker at blive boende i landkommuner. Boligmarkedet, især i de mindste landkommuner, er imidlertid stærkt begrænset og udbuddet af almennyttige boliger og muligheden for at benytte anvisningsretten sjældent til stede. De mindste landkommuner kan på den baggrund med fordel indgå i samarbejde med private udlejere eller ejendomsmæglere, der ofte har et godt kendskab til lokalområdets boligmarked. I de større kommuner med almennyttige boliger kan kommunen indgå aftaler med boligselskaber om at benytte anvisningsretten.

Integrationsministeriet har oprettet en Internetbaseret erfaringsdatabase (www.erfaringsdatabasen.dk/erfaringsdb/). Det anbefales derfor, at alle kommuner benytter sig af erfaringsdatabasen til erfaringsudveksling.

Integration på arbejdsmarkedet

Det er erfaringen blandt nogle landkommuner, at det kan være vanskeligt at skabe beskæftigelsesmuligheder og at 'åbne' lokale virksomheder for flygtninge. Dels kan virksomhedernes kendskab til flygtninge være begrænset og præget af det billede, som tegnes i de landsdækkende medier, dels benytter nogle virksomheder sig af lukkede rekrutteringskanaler (nye medarbejdere rekrutteres på anbefaling af fastansatte medarbejdere). Samtidig er den lokale erhvervsstruktur ofte præget af små virksomheder fordelt på få brancher. Variationen og udbuddet af jobåbninger kan derfor være mere snævert, end tilfældet er i større kommuner.

Også blandt flygtninge kan der være forhold, som kan gøre vejen til arbejdsmarkedet længere. En del af flygtningene har begrænset eller ingen uddannelse og erhvervs erfaring. En anden arbejdskultur og begrænsede dansk kundskaber er også faktorer, som kan påvirke mulighederne på arbejdsmarkedet.

Kommunens rolle som integrationsansvarlig er væsentlig for arbejdsmarkedsintegrationen. Her kan nævnes kommunens indsats i forhold

til det virksomhedsopsøgende arbejde og de redskaber, der anvendes for at matche lokale jobåbninger med flygtningenes kvalifikationer og baggrund.

Der er således flere områder, hvor det er muligt at igangsætte initiativer, som kan fremme adgangen til arbejdsmarkedet for flygtninge.

At der er 'flere strenge at slå på' lokalt for at fremme integrationen, understøttes af den gennemførte statistiske analyse. Ifølge denne analyse er der stor forskel mellem de 'bedste' og 'dårligste' kommuner, hvad angår jobskabelse og fastholdelse. Konklusionen fra analysen er, at succesen på disse områder ikke alene kan tilskrives socioøkonomiske faktorer (job, boliger mv.) for kommunen, men skal også ses i sammenhæng med de konkrete indsatser, der gøres i lokalsamfundet, fra kommunen, fra erhvervslivet og fra frivilliges side.

Opsøgende arbejde skaber kontakt til virksomhederne

Nogle kommuner har gode erfaringer med at bruge lokale medier (lokale aviser mv.) til at 'reklamere' for og gøre opmærksom på flygtningene som en arbejdskraftressource. Derigennem skabes kontakt til virksomheder, som de ellers ikke ville have kontakt til.

Set i relation til det virksomhedsopsøgende arbejde er det centralt, at integrationsmedarbejderne har et godt indblik i hvilke kvalifikationer, styrker og svagheder den enkelte flygtning har. Er integrationsarbejdet og det virksomhedsopsøgende arbejde fordelt på forskellige personer eller afdelinger, er det derfor centralt at koordinere indsats og vidensdele oplysninger om den enkelte flygtning.

Nogle kommuner har ligeledes gode erfaringer med at bruge jobkonsulenter med anden etnisk baggrund i det virksomhedsopsøgende arbejde; de kan mere nuanceret formidle de lediges kvalifikationer og barrierer, så fordomme og forståelseskløfter kan minimeres.

Jobskabelsen kræver tæt opfølgning og fælles ansvar

Undersøgelsen har vist, at det er vigtigt, at alle parter skal være klar over, at jobsøgningsprocessen er et fælles ansvar, som både flygtninge

og kommunerne skal tage del i. Det er derfor vigtigt, at kommunerne ikke alene påtager sig opgaven at skabe job, men at det også bliver kendt for den ledige, at der er en forventning om deltagelse i denne proces. Kommunikation om 'spillereglerne' på arbejdsmarkedet kan også være en hjælp til at fremme forståelsen af den lokale arbejdsmarkedskultur.

Flere kommuner fremhæver fordele ved at have et tæt samarbejde med flygtningene omkring afklaring af forventninger til arbejde samt reelle muligheder for beskæftigelse i forhold til den enkeltes kompetencer. Hertil kommer en løbende, tæt opfølgning over for den ledige i forhold til jobsøgning, kompetenceudvikling og forventningsafklaring.

Små virksomheder og arbejdspladser i landbruget giver nye integrationsmuligheder

Nogle kommuner har gode erfaringer med at satse på mindre virksomheder. Nogle af de fordele, som kommunerne peger på ved mindre virksomheder, er:

- De er lettere at komme i kontakt med
- De tager bedre imod flygtninge
- De tager imod flygtninge uafhængigt af ordre- og indtjeningssituation
- De har bedre tid og bruger en lavere aktivitetsperiode på at integrere flygtninge
- De har bedre forståelse for flygtninges problemer
- De forstår den opgave, som de skal tage sig af - de betragter opgaven med at integrere flygtninge som en opgave, de skal være med til at løse
- Det er sværere for flygtninge at 'gemme sig' i mindre virksomheder - integrationen i det sociale liv på virksomheden er det vigtigste.

Landbruget - der er et dominerende erhverv i mange landkommuner - oplever mangel på arbejdskraft, og projekterfaringer tyder på, at dette erhverv har potentiale til at integrere flygtninge.

Praktik på 'rigtige' arbejdspladser åbner døre til arbejdsmarkedet

Et af de redskaber, som kan tages i anvendelse for at øge virksomheders kendskab til flygtninge og deres kvalifikationer samt øge flygtninges kendskab til den danske arbejdskultur, er virksomhedspraktik. Flertallet af de interviewede kommuner har erfaring med at benytte virksomhedspraktik. Det kan på den baggrund anbefales, at brugen af virksomhedspraktik styrkes og udbredes yderligere. Virksomhedspraktikken kombineres ofte med sprogundervisning og følger 3 + 2-modellen.

Virksomhedspraktikken kan dels give den enkelte flygtning mulighed for at få et indtryk af, hvordan det er at være på en dansk arbejdsplads. Praktikken kan give inspiration til fremtidige jobmuligheder og -ønsker. Praktikken kan ligeledes fungere som en døråbner til virksomheden: Gennem praktikken får virksomheden og flygtningen mulighed for at 'se hinanden an' og bedømme, om der er basis for fast ansættelse. Hvis der er gensidig interesse for det, vælger flere kommuner at forlænge virksomhedspraktikken og nedtrappe sprogundervisningen, så flygtningen gradvist arbejder på fuld tid.

Hurtig opfølgning på virksomhedspraktik forebygger problemer

Flere kommuner har gode erfaringer med at følge op på virksomhedspraktikken, hurtigt og løbende. Opfølgningen sker ved, at integrationsmedarbejderen kigger forbi, når vedkommende er i området eller efter en bestemt periode (f.eks. 14 dage inde i praktikforløbet), hvor der tages en snak om, hvordan det går.

Det er det generelle indtryk, at hurtig opfølgning kan medvirke til at hindre eventuelle småproblemer og irritationsmomenter i at udvikle sig. Mindre virksomheder kan ligeledes have behov for at kunne trække på denne form for 'backup' løbende i praktikforløbet. Det er i den forbindelse vigtigt, at integrationsmedarbejderen (eller andre kontaktpersoner) hurtigt kan træde til, så problemerne ikke udvikler sig.

Målrettet sprogundervisning sikrer beskæftigelse

Undersøgelsen viser, at sprogfærdigheder synes at være den altoverskyggende barriere for at komme i beskæftigelse set fra flygtninges og indvandreres synsvinkel for at komme i beskæftigelse. Sprogundervisning er en væsentlig del af integrationsforløbet. Nogle kommuner har valgt at gribe sprog- og arbejdsmarkedsindsatsen alternativt an. Således har enkelte kommuner også gode erfaringer med at tilbyde målrettet sprogundervisning i forbindelse med virksomhedsforløbene: Undervisningen målrettes præcist mod den enkeltes behov i forhold til den jobfunktion vedkommende skal varetage. Det fremmer integrationen på den enkelte arbejdsplads.

Undervisningen gennemføres nogle steder ved, at en lærer fra den nærliggende sprogskole tager ud på virksomheden og underviser. Andre steder sikres den tætte kobling mellem sprogundervisning og behov i virksomheden gennem projektforbånd, hvor sproglæreren er en gennemgående person. Læreren involveres i problemerne på arbejdspladsen og er med til at følge op og afklare problemer. Det bevirker, at sproglæreren kan undervise og vejlede præcist i forhold til den enkeltes behov.

Virksomhedens forberedelse øger integrationen på arbejdspladsen

Flere af de virksomheder, som har erfaring med at beskæftige flygtninge, peger på, at det har en god effekt, hvis virksomheden forbereder sig til at ansætte flygtninge. Det er vigtigt at involvere både ledere og medarbejdere i dialogen om, hvordan arbejdspladsen skal modtage flygtningen, og hvordan vedkommende skal introduceres til arbejdsopgaver og livet på arbejdspladsen.

Der gives i den forbindelse følgende gode råd:

- Sørg for, at ideen bliver diskuteret på virksomheden blandt ledelse og medarbejdere, og at alle er informerede
- Der er muligheder for at etablere et tæt samarbejde med kommunens jobkonsulent og/eller uddannelsesinstitution

- Aftal en praktikperiode og udpeg en medarbejder som kontaktperson og ansvarlig
- Få i samarbejde med jobkonsulenten og/eller uddannelsesinstitutionen viden om, hvordan praktikperioden kan gennemføres med bedst muligt resultat
- Få defineret præcise og meningsfulde arbejdsopgaver for flygtningen
- Få afstemt forventninger - både virksomhedens og flygtningens
- Vær opmærksom på, at der kan være store kulturelle og sociale forskelle
- Inddrag jobkonsulenten og/eller uddannelsesinstitutionen med det samme, hvis der opstår problemer
- Sørg for at flygtningen bliver informeret om sikkerhedsregler på arbejdspladsen. Brug eventuelt mulighed for tolkebistand
- Støt integrationen af flygtningen i forhold til virksomhedens sociale liv.

Det er Teknologisk Instituts erfaring, at det kan være vanskeligt at få skabt den dialog på virksomheden, som ovenfor nævnte anbefalinger kræver. Bevidstheden omkring behovet er fortrinsvist en kommunal erkendelse, og kræver særlig indsats at bringe ud til virksomhederne. Det anbefales, at der udvikles en metodik eller et værktøj, der kan danne bro mellem jobkonsulenterne i kommunerne og virksomhederne. Metodikken skal fremme dialogen på virksomhederne og italesætte/virkeliggøre begreber som mangfoldighed og rummelighed på virksomhederne.

Involvering af borgere og netværk i lokalsamfundet

Vi har i undersøgelsen set, at job og beskæftigelse ikke kan stå alene som integrations- og fastholdelsesfaktorer. Samtidig siger flygtningene selv, at oplevelsen af at føle sig velkommen, kontakt til lokalbefolkningen og børnenes trivsel øger lysten til at blive boende.

Involveringen af lokalsamfundet i integrationsarbejdet spiller traditionelt en mindre rolle for landkommunerne. Men der er en stigende op-

mærksomhed over for potentialerne i såvel den brede involvering af borgere og naboer som det mere organiserede integrationsarbejde.

Det er meget forskelligt, hvilke erfaringer landkommunerne har med at spille sammen med de lokale ressourcer i integrationsarbejdet. Nogle har intet samarbejde - eventuelt med baggrund i erfaringer med, at det er besværligt. Andre har kontakt til f.eks. lokale foreninger, men ikke et egentligt etableret samarbejde. Endelig er der de landkommuner, der prioriterer samarbejdet med lokalsamfund og frivillige i et mere systematisk og organiseret integrationsarbejde.

Landkommuner kan kompensere for typisk begrænsede interne kompetenceressourcer ved at involvere personer og netværk uden for rådhuset. Ved at involvere lokalsamfundet kan kommunen øge styrkeopbakningen omkring flygtningene. Det kan lette f.eks. etableringen på arbejdsmarkedet og dermed også kommunens økonomiske ressourcer. Det kan kræve noget ekstra at involvere hele flygtningefamilier, men sker det først, vil det spille en stor rolle for fastholdelsen. For flygtningene kan samspillet med lokale foreninger og enkeltpersoner øge kendskabet til sprog og spilleregler, blandt andet i forhold til arbejdsmarked og virksomheder, myndigheder og institutioner. Det frivillige arbejde kan på den måde være afgørende for den professionelle - kommunale - indsats for integration og fastholdelse.

Kompetente nøglemedarbejdere kvalificerer integrationsarbejdet

At udnytte ressourcerne i lokalsamfundet uden for rådhuset kræver offensive integrationsmedarbejdere. De skal kunne tage kontakter til mange forskellige personer og aktører og må have mulighed for at kunne kontaktes løbende og arbejde 'ud af huset'. Den enkelte medarbejders kompetencer er afgørende, og det samme er råderummet i forhold til at kunne tage beslutninger af administrativ, økonomisk og praktisk art.

Dialog letter mødet mellem gamle og nye borgere

Kontakt mellem flygtningene og lokalbefolkningen generelt spiller en vigtig rolle for integrationen - det siger både flygtningene selv og kommunernes integrationsmedarbejdere. Kontakt med naboer og andre gør det nemmere for flygtningene at bevæge sig ud i lokalsamfundet. Flygtningene kan virke fremmede for de lokale, og risikerer at vække skepsis - allerede før de er ankommet til kommunen. Information og dialog om nuværende eller kommende flygtninge i kommunen kan afmystificere omstændighederne omkring de nye borgere. Det gælder eksempelvis naboerne i de boligområder, hvor flygtningene får til huse. Pointen er at lade flygtninge og borgere møde hinanden. Kommunen kan skabe rammerne herfor via møder mellem flygtninge og deres (kommende) naboer eller en aktiv oplysningsindsats fra kommunen til dens borgere.

Lokale netværk og foreninger optimerer integrationsarbejdet

I et lokalsamfund vil der typisk være forskellige, organiserede grupper, foreninger og organisationer omkring fysiske, sociale og politiske udfoldelser: idrætsklubber, bankforeninger, politiske partiforeninger, højskoler (eventuelt mindre, lokalt forankrede), oplysningsforbund med mange flere. I en mindre kommune vil udbuddet af foreninger og netværk måske være færre end i en stor. Til gengæld kan de måske være lettere at overskue og lettere at finde kontaktpersonerne i.

Alt efter flygtningens interesser og engagementer kan kommunen etablere samarbejder med de lokale aktører om at tiltrække flygtninge. Aktørerne kan have forskellige interesser i at inddrage flygtninge i deres aktiviteter - som ny forsvarsspiller på fodboldholdet eller kulturelt indslag i forsamlingshuset. Kommunen kan starte med at 'scanne' landskabet for foreninger og netværk. Sammen med en forberedende dialog kan det sikre matchningen af flygtning og forening.

Systematisk brug af frivillige forbedrer integrationen

Organiseret integrationsarbejde under f.eks. Dansk Flygtningehjælp eller Dansk Røde Kors kan bruges som strategisk 'redskab' af kommunen. Frivillige kan bistå flygtningene med praktisk bistand af mangfoldig art, socialt samkvem, sprog og spilleregler i det danske og

i det lokale samfund. De kan bistå kommunen direkte via erfaring om og kendskab til flygtningene og deres baggrund og via deres berøringsflader med virksomheder og andre aktører i lokalsamfundet.

Den kommune, som endnu ikke har en frivilliggruppe, kan med fordel tage kontakt til kommuner, der har erfaringer med frivilliggrupper. Systematisk brug af frivillige kræver klare aftaler om opgaver og ansvarsfordeling. Det kræver løbende dialog - kontakt og mødevirksomhed - om gensidige forventninger og praktiske udfordringer. Det er vigtigt, at der er en kontaktperson/koordinator, der er tilgængelig for de lokale aktører så meget som muligt. Kommunen bør - via egne og andre kasser - hjælpe frivilliggrupperne med økonomisk støtte til f.eks. kontorhold og aktiviteter.

Undersøgelsens formål, metode og afgrænsning

Formål

Formålet med dette projektet er at afdække indsatsområder for integration og fastholdelse af flygtninge i landkommuner efter udløbet af den 3-årige integrationsperiode:

Fastholdelse

Fastholdelse af flygtninge i landkommuner har til hensigt at bidrage til på længere sigt at opnå en geografisk mere ligelig fordeling eller spredning af flygtninge i landet samt reducere trækket mod og koncentrationen i de store byer. Projektets sigte er endvidere så vidt muligt at udnytte det udviklingspotentiale for de mindre kommuner, som de nytilkomne flygtninge/indvandrere repræsenterer. Denne vinkel er ikke mindst interessant for udkantsområder truede af affolkning.

Integration på arbejdsmarkedet

Med henblik på at udnytte den arbejdskraftressource, som flygtninge potentielt kan udgøre i landkommuner, vil projektet tillige sætte fokus på landkommuners evne og muligheder for at hjælpe flygtninge i beskæftigelse og til selvforsørgelse².

² Denne fortolkning af integration ligger på linje med integrationslovens formålsparagraf og andre officielle tilkendegivelser, herunder eksempelvis regeringens ”Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark”, der fremhæver beskæftigelse som vejen til at forbedre levevilkår og opnå større selvværd og anseelse i samfundet.

Integration i lokalsamfundet

Projektet vil som et tredje formål kortlægge flygtningenes integration i de lokalsamfund, hvor de bliver placeret. Det giver på den ene side dem selv mulighed for at komme tættere på danskere og dansk kultur og på den anden side danske borgere lejlighed til at stifte bekendtskab med de nytilkomnes kulturbaggrund.

Flygtninge kan potentielt tilføre landkommuner nye ressourcer. Perspektivet for landkommuner ses af, at der ifølge de indgåede kvoteaftaler blandt samtlige landets kommuner skal fordeles ca. 22.000 flygtninge fra tredjelande i perioden 2000-2004, heraf ca. 15.750 - dvs. langt hovedparten - til landkommuner, jf. nedenstående tabel:

Antallet af placeringer/aftale om placeringer fra 2000-2004

	Antal i alt
Landkommuner	6.384
Småbykommuner	9.371
I alt i 216 landkommuner og småbykommuner	15.755

Denne kommende 'bølge' understreger betydningen af at opruste de mindre kommuner i integrationsarbejdet, der endnu er nyt for nogle.

Med næsten en fordobling af udlændinge frem til 2020³, jf. Tænketankens seneste prognoser⁴, og med en fastholdelse af integrationslovens målsætning om en geografisk jævner fordeling af flygtninge, kan landkommuner i de kommende år se frem til en betydelig befolknings-

³ Der er dog siden årsskiftet 2001/2002 sket et drastisk fald i antallet af asylansøgere. Det samlede antal personer, der søgte asyl i Danmark i første kvartal af 2002, udgjorde således 1.877 personer mod 3.128 i gennemsnit på kvartalsplan sidste år. Fortsætter denne tendens, må tænketankens prognose revideres.

⁴ Tænketankens anden rapport "Befolkningsudviklingen 2001-2021 – mulige udviklingsforløb", Integrationsministeriet 2001.

tilvækst baseret på udlændinge - alt under forudsætning af, at man kan og ønsker at fastholde flygtninge i de små samfund. Her er tale om en størrelsesorden og et perspektiv, der kobler flygtningeproblematikken med kommunens generelle udviklingsproblematik.

Metode

Projektet vil dels kortlægge flyttemønstre og beskæftigelsesfrekvenser for flygtninge i landkommuner, dels gennemføre en kvantitativ såvel som en kvalitativ analyse af integrationsvilkår, der bestemmer flyttemønstre og beskæftigelsesfrekvenser, eksempelvis beskæftigelsesmuligheder, boligudbud, transportforhold, lokale netværk m.v.

Projektets kvantitative analyser bygger på:

- En særkørsel fra Danmarks Statistik. Særkørslen omfatter oplysninger om flyttemønstre og beskæftigelsesfrekvenser for flygtninge bosat i landkommuner samt oplysninger om deres nationalitet, køn, civilstand og alder. Det gælder både flygtninge ankommet efter integrationsloven i 1999 og de flygtninge, der ankom mellem 1995 - 1998, hvor der ikke var bopælspligt.
- Strukturelle variabler om landkommuner, herunder eksempelvis kommunens størrelse og graden af bymæssighed, arbejdsmarked, kultur, koncentration af indvandrere, boligmarked m.v.

I analysen sammenholdes flyttemønstre og beskæftigelsesfrekvenser mellem landkommuner, og det undersøges om forskelle i flyttemønstre mellem kommuner kan tilskrives de flygtningene, der bor i kommunen, herunder deres nationalitet, køn, alder og civilstand eller landkommuners strukturelle forhold som eksempelvis kommunens størrelse og graden af bymæssighed, arbejds- og boligmarked m.v.

Projektets kvalitative analyser bygger på en survey med 81 flygtninge bosiddende i landkommuner samt interview med integrationsansvarlige og jobkonsulenter i 18 landkommuner. På den baggrund er der udvalgt tre kommuner - Lemvig, Ringkøbing og Frederikssund - hvor

der er gennemført personlige interview med aktører uden for kommunen, herunder især repræsentanter for virksomheder og frivillige grupper. De 18 kommuner repræsenterer et bredt udsnit af landkommuner, herunder kommuner med:

- Mellem 2.000 beskæftigede (Hvorslev Kommune) og 15.000 beskæftigede (Thisted Kommune).
- Korte eller lange afstande til en større by og med varierende offentlige transportmuligheder. I den ene ende Frederikssund Kommune, der ligger på det københavnske S-togsnet, og i den anden ende kommuner langs den jyske vestkyst: Nibe, Blåvandshuk og Lemvig kommuner, der har længere afstande til en større by og færre offentlige transportmuligheder.
- Flygtninge fra forskellige lande, herunder dog især fra Somalia, Irak, Iran og Afghanistan.
- Geografisk beliggenhed i Jylland samt på Fyn og Sjælland.

Det har været hensigten at udvælge landkommuner, dels med forskellige forudsætninger for at integrere flygtninge, dels som på trods af eller i kraft af deres forudsætninger har fastholdt og beskæftiget en forholdsvist stor del af kommunens flygtninge og indvandrere. Kommunerne er derfor tillige udvalgt på baggrund af:

- Høj vækst i antallet af flygtninge og indvandrere i kommunen fra 1995 til 2001
- Stor andel af flygtninge i beskæftigelse
- Stor andel af flygtninge, der har fastholdt deres bopæl i kommunen.

Vækstraten og andele af flygtninge, der er fraflyttet eller beskæftigede i kommuner, tager ikke højde for flygtningenes baggrund, herunder uddannelsesbaggrund, erhvervs erfaring, arbejdsmarkedspartid m.v., eller om flygtningene er familiesammenførte med danskere eller udlændinge. På den baggrund er der ikke tale om at udvælge de 18 bedste landkommuner, idet både kommunernes forudsætninger for at integrere flygtninge samt flygtningenes egne forudsætninger for at blive integreret varierer. På den anden side forudsætter vi, at de valgte interviewkommuner har gjort et godt stykke integrationsarbejde på basis af deres respektive forudsætninger.

Kilderne til identifikation af interviewkommuner har været:

- Statistiske oplysninger om flyttemønstre, beskæftigelse og fordeling af flygtninge i landkommuner fra Danmarks Statistik (særkørsel) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Forskningsprojektets ressourcepanel og følgegruppe
- Kommuneforeninger
- Samt andre relevante kilder (eks. Eksempeldatabase fra Integrationsministeriets erfaringsdatabase).

Den kvalitative analyse har haft til hensigt at stille skarpt på de faktorer, der i praksis medvirker til at fastholde flygtningenes bopæl i lokalområderne, samt integrere dem på arbejdsmarkedet og i lokalsamfundet. På den baggrund opstilles en række anbefalinger til, hvordan landkommuner kan udnytte den ressource, som flygtningene udgør.

Analysen fokuserer - som det fremgår - ikke blot på integrationsvilkår under den 3-årige integrationsperiode, hvor flygtningene principielt er fastholdt i den først anviste bopælskommune, der samtidig lovmæssigt er pålagt en række integrationsopgaver. Datagrundlaget rækker ud over denne periode og bygger på erfaringer fra før integrationsloven, hvor flygtninge havde frit bosætningsvalg, og hvor kommunernes indsats var frivillig.

Integrationsproblematikken har gennem de seneste 5-10 år jævnligt været genstand for analyse, dog kun sporadisk med landkommunerne som fokuspunkt. Nærværende undersøgelse udnytter den eksisterende viden fra tidligere undersøgelser i det omfang den har gyldighed, også for landkommuner.

Afgrænsning

I det følgende vil to begreber, der er centrale for denne rapport, nærmere defineres, nemlig:

- Flygtninge og indvandrere fra tredjelande
- Landkommuner.

Definition af flygtninge og indvandrere fra tredjelande

Undersøgelsen omfatter flygtninge og familiesammenførte indvandrere fra tredjelande, dvs. flygtninge og indvandrere, der er omfattede af integrationsloven, herunder af dennes introduktionsprogram samt 3-årige restriktion med hensyn til flytning til en anden kommune. Undersøgelsen omfatter derimod ikke asylansøgere, der endnu ikke har fået opholdstilladelse⁵.

De anvendte begreber afgrænses således:

Integrationsloven omfatter nyankomne flygtninge, familiesammenførte til flygtninge samt andre familiesammenførte udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse den 1. januar 1999 eller senere. Introduktionsprogrammet omfatter udlændinge, der på det tidspunkt, hvor kommunen overtager integrationsansvaret, er fyldt 18 år. Programmet kan dog tilbydes uledsagede børn under 18 år.

Integrationsloven gælder overvejende udlændinge, der er statsborgere i tredjelande, derimod ikke udlændinge, der er statsborgere i et andet nordisk land, er EU/EØS-statsborgere eller er omfattede af EU's regler om visumfritagelse, og om ophævelse af indrejse- og opholdsbe- grænsninger i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser m.v.

Tredjelande omfatter lande uden for Norden, EU og Nordamerika.

En *flygtning* i asylretlig forstand er en person, der har fået flygtninge- status, dvs. opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7-8.

⁵ Regeringen har annonceret sin hensigt om jobskabelse allerede under asylstadiet. Et udspil kan forventes til efteråret 2002. Da landets 56 asylcentre overvejende ligger i landkommuner, vil et sådant skridt formentlig for mærkbare følger for integrationsarbejdet i de lokalsamfund, der huser asylcentre.

Familiesammenførte udlændinge er personer, der har fået opholdstilladelse fordi de har nære slægtninge her i landet. Som ovenfor anført omfatter denne undersøgelse kun familiesammenførte fra tredjelande.

En *indvandrer* er en person født i udlandet, hvis forældre begge (eller den ene, hvis der ikke findes oplysninger om den anden) er udenlandske statsborgere eller født i udlandet.

En *efterkommer* er en person født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er danske statsborgere født i Danmark. Undersøgelsen omfatter principielt de såkaldte 2.-generations indvandrere, selvom fokus er på de af integrationsloven omfattede udlændinge.

Indvandrere og efterkommere forbliver henholdsvis indvandrere og efterkommere, også selvom de opnår dansk statsborgerskab. I statistisk forstand kan en familie i flere generationer være efterkommere, hvis forældrene bibeholder deres udenlandske statsborgerskab.

Ovenfor er der gennemgået forskellige juridiske og statistiske definitioner på udlændingeområdet. I denne rapport benyttes undertiden af sprogligt-praktiske grunde betegnelsen *udlændinge* for undersøgelsens målgruppe, selvom betegnelsen hverken har en præcis juridisk eller statistisk definition.

Definition af land- og småbykommuner

Denne undersøgelse retter sig direkte mod landets 108 såkaldte landkommuner samt mod de 108 småbykommuner, hvis største by(mæssige bebyggelse) ikke har over 15.000 indbyggere. Undersøgelsen vil dog i begrænset omfang til sammenlignende formål også se på integrationen i de større bykommuners landdistrikter, dvs. landsbyer.

Af sproglige grunde vil udtrykkene 'landkommuner', 'land- og småbykommuner', 'småkommuner' og 'landdistrikter' blive brugt i flæng, dækkende begge de undersøgte kommunegrupper, med mindre andet udtrykkeligt fremgår.

Der findes en lang række forskellige afgrænsninger af byområder, landdistrikter og landkommuner, der baserer sig på varierende opfattelser af, hvilke karakteristika, der kendetegner en by, en landkommune og et landdistrikt. Nedenstående gennemgås de afgrænsninger, der finder anvendelse i denne undersøgelse, og som også sædvanligt lægges til grund i Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunaløkonomiske analyser.

Et byområde afgrænses på baggrund af Danmarks Statistiks byopgørelse som ”.. en sammenhængende bebyggelse, der på opgørelsestidspunktet har mindst 200 indbyggere.”

Landdistrikterne er områderne uden for byområderne. Der er tale om en negativ definition - den 'rest', der ligger rundt om byområderne. Eftersom de fleste kommuner består af såvel by- som landområder, ville en ideel geografisk afgrænsning af landdistrikter gå på tværs af kommunegrænser.

Landkommunerne afgrænses som kommuner, hvis største by pr. 1. januar 1994 havde mindre end 3.000 indbyggere. De øvrige kommuner afgrænses som bykommuner. Landkommunerne deles op i tre kommunegrupper - udkantskommuner, centernære landkommuner og øvrige landkommuner.

Udkantskommunerne afgrænses, hvor ikke andet er nævnt, som landkommuner, hvis største by havde mindre end 3.000 indbyggere i 1994, som er beliggende mere end 40 km fra nærmeste, stærke geografiske center, og som er beliggende mere end 30 km fra nærmeste geografiske center i øvrigt. Desuden er landkommuner, der er mindre økommuner, med undtagelse af Fanø Kommune, afgrænsede som udkantskommuner.

Centernære landkommunerne er landkommuner som:

- ligger mindre end 20 km. fra stærke centerkommuner eller
- ligger mindre end 15 km. fra øvrige centerkommuner eller
- har en kommunegrænse, der støder op til en centerkommune.

Øvrige landkommuner er kommuner, der ikke er afgrænsede som udkantskommuner eller centernære landkommuner.

Landkommunerne omfatter i henhold til afgrænsningen 108 kommuner, heraf 33 udkantskommuner.

Det bemærkes i den forbindelse, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i sin egenskab af koordinerende ministerium på landdistriktsområdet har bevaret rollen som projektets opdragsgiver, også efter udskillelsen fra ministeriet af et særligt Integrationsministerium. Projektet blev da heller ikke oprindeligt igangsat af Indenrigs- og Sundhedsministeriets daværende flygtningeafdeling, derimod af Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunaløkonomiske afdeling med sigte på at levere bidrag til den årlige Landdistriktsredegørelse til Folketinget.

Det understreger behovet for konsekvent at vinkle undersøgelsen ud fra land- og småbykommunernes særlige forhold, fremfor fra generelle flygtningetemaer, hvilket sidste risikerer blot at føre til duplikering af tidligere undersøgelser - foruden at miste fokus i analysen. Et eksempel til belysning heraf: Når barrierer for integration/fastholdelse tages op i denne undersøgelse, vil det primært være barrierer, der knytter sig til landkommunernes særlige levevilkår, f.eks. pendlingsproblemer, mangel på lejeboliger eller fravær af lokale, etniske netværk, derimod i mindre grad generelle - og ofte behandlede - barrierer, såsom manglende sprogkundskab, mindstelønnens størrelse eller regler for ydelse af uddannelsesstøtte.

Læsevejledning

Rapporten består metodisk af en kvantitativ og kvalitativ del. Førstnævnte rummes af kapitlerne 1 og 2, mens den mere kvalitative del bliver behandlet i kapitlerne 3, 4 og 5. Den kvalitative såvel som kvantitative del kan læses adskilt. Det anbefales dog, at den kvantitative del understøttes af den mere kvalitative tilgang. Herunder gives

en kort introduktion til de temaer, der bliver behandlet i rapportens analyserende kapitler:

Kapitel 1: I rapportens første, analyserende kapitel er det formålet at belyse flytte- og beskæftigelsesmønstre for flygtninge og indvandrere i land- og småkommuner. Belysningen underbygges primært af statistiske oplysninger fra en særkørsel foretaget af Danmarks Statistik. Der er i et vist omfang også inddraget resultater fra beslægtede undersøgelser af nyere dato. Der bliver sat fokus på socioøkonomiske faktorer i forhold til fastholdelse i landkommunerne samt flyttemønstre mellem kommunerne og byer.

Kapitel 2: Denne delanalyse har til formål at bidrage med udsagn, der kan forklare, underbygge eller give indikationer af forklaringer omkring flytte- og fastholdelsesårsager. Delanalysen er bygget op omkring en telefonenquete med 81 respondenter af anden etnisk herkomst. Resultaterne sammenholdes med såvel de statistiske oplysninger fra kapitel 1 som andre erfaringer på området.

Kapitlerne 3-5 udgør som nævnt rapportens kvalitative del. De oplysninger og skildringer, der er givet i disse kapitler, bygger på en række interview med integrationsansvarlige og jobkonsulenter såvel som andre lokale myndigheds- og ikke myndighedspersoner, der beskæftiger sig med integrationsindsatsen i kommunerne. I alt er der repræsenteret 18 kommuner i undersøgelsen. I den kvalitative del er der taget udgangspunkt i at se på fastholdelsesproblematikken ud fra et aktørperspektiv, der rummer: kommunen som aktør, arbejdsmarkedet som integrationsforanstaltning og civilsamfundets rolle som medaktør. Hertil kommer flygtninge og indvandrere selv, hvis oplevelser i kommunerne med fokus på ønsker om forblivelse eller fraflytning fortrinsvist indgår i foregående delanalyse.

Kapitel 3: Kapitel 3 stiller skarpt på kommunernes vilkår for integration af flygtninge med fokus på muligheder og barrierer. I kapitlet afdækkes landkommunernes strukturelle og organisatoriske forudsætninger for at gennemføre integrationsprogrammet samt de vilkår, der

blandt andet gør sig gældende omkring boligplacering og tværkommunalt samarbejde.

Kapitel 4: Dette kapitel går tæt på landkommunernes forudsætninger og vilkår for at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet. Det er formålet at fremhæve nogle af de barrierer såvel som muligheder, der eksisterer omkring arbejdsmarkedet som integrationsskabende foranstaltning på det praktiske såvel som personlige område. Det handler således både om de vilkår, der gør sig gældende omkring flygtninge og indvanderne som arbejdskraftressource og de forhold, der gør sig gældende for lokalområdet, virksomhederne og de erhvervsstrukturer, der findes i de tyndtbefolkede områder. Der bliver givet en række konkrete anbefalinger til handlemuligheder såvel som eksemplificeringer af tiltag og projekter.

Kapitel 5: Civilsamfundet som aktør i integrations- og fastholdelsesproblematikken er hovedtemaet i sidste kapitel af den kvalitative del. I kapitlet gives der eksempler på, hvordan civilsamfundet deltager i en mere socialorienteret integrationsindsats samt landkommunernes erfaringer med og oplevelser af det frivillige initiativ i praksis. Endeligt gives der eksempler på de potentialer, der ligger i at inddrage frivillige i integrationsarbejdet samt de fordele der, set ud fra et kommunalt synspunkt, kan opnås.

1 Statistisk analyse af flytte- og beskæftigelsesmønstre for flygtninge og indvandrere i land- og småbykommuner

Antallet af indvandrere og efterkommere er vokset markant de sidste 20 år. 1. januar 1980 var der 152.958 indvandrere og efterkommere, 1. januar 1990 var der 214.571 og 1. januar 2002 var der 415.331 indvandrere og efterkommere, heraf 311.369 fra tredjelande. 7,7 pct. af befolkningen i dag er således indvandrere eller efterkommere.

Beskæftigelses- og flyttemønstre for flygtninge og indvandrere er jævnlige blevet statistisk belyst, dog ikke med særligt fokus på land- og småbykommuner. Formålet med de her gennemførte analyser har været:

- At sammenholde konklusionerne for land- og småbykommuner med de analyser, der allerede foreligger for samtlige kommuner; er drivkræfter og mønstre de samme? Eller adskiller land- og småbykommuner sig på væsentlige punkter fra gennemsnittet eller fra store bykommuner?
- At konstatere mulige forskelle inden for land- og småbykommuner beroende på kommunestørrelse og geografisk beliggenhed (f.eks. udkantskommuner ctr. centernære kommuner).
- At finde mulige sammenhænge inden for gruppen af land- og småbykommuner mellem på den ene side integrationsresultater (beskæftigelse + fastholdelse), på den anden side socioøkonomiske/strukturelle/demografiske forhold ved henholdsvis kommunerne og ved flygtninge/indvandrere.
- At benchmark kommunerne (top 15 - bund 15) som én af indgangene til at udsøge, dokumentere og sprede viden om best practice.

Vi har fra Danmarks Statistik indhentet data om flyttemønstre og beskæftigelsesprocenter for flygtninge/indvandrere fra tredjelande for vores kommunepopulation, dvs. 108 landkommuner og 108 småby-

kommuner (hvor største by ikke har over 15.000 indbyggere). Den statistiske analyse rummer en vis usikkerhed, blandt andet fordi antallet af flygtninge i mange småkommuner er lavt. Det betyder i en analyse af flyttemønstre, at en enkelt eller ganske få flytninger kan give et meget stort udsving og derved mindske de statistiske sammenhænge. Tilsvarende svinger visse af de kommunale baggrundsvariabler noget fra år til år. For eksempel er beskæftigelsestallene blandt indvandrere noget varierende over tid i småkommuner. Ser man f.eks. på beskæftigelsesfrekvensen for henholdsvis 1999 og 2000 konstaterer man, at en kommune det ene år kan have en høj score, mens resultatet det andet år er mindre godt. En nærmere redegørelse for graden af usikkerhed er indeholdt i bilag 2.

Med dette forbehold fremlægges i det følgende en statistisk belysning af land- og småbykommunernes integrationsresultater i henseende til fastholdelse (flyttemønstre) og jobskabelse. Endvidere i henseende til mulige sammenhænge med socioøkonomiske baggrundsfaktorer hos henholdsvis kommunerne og flygtningegrupperne. Resultaterne vil løbende blive sammenholdt med tidligere gennemførte analyser omfattende samtlige kommuner.

1.1 Fastholdelse/flyttemønstre

Inden for de 216 land- og småbykommuner er undersøgt flyttemønstre for flygtninge/indvandrere fra tredjelande, der fik opholdstilladelse og bopæl i årene 1995-98. 1998 var det sidste år med fri bosætningsadgang for flygtninge, og dermed adgang til at flytte mellem kommunerne. Integrationslovens treårige fastholdelse af de boliganviste fra og med 1999 ændrede radikalt på flytteadgangen. En analyse af flyttemønstrene blandt 1999-populationen og senere tjener på nuværende tidspunkt kun til at konstatere integrationslovens effektivitet, derimod ikke til at belyse eventuelt ophobede flytteønsker, som muligt kan udløse en flyttebølge i løbet af indeværende år. Da sigtet med det foreliggende projekt er at forbedre mulighederne for en langsigtet fastholdelse af udlændinge i landkommunerne, dvs. ud over den treårige,

bundne periode, må den statistiske analyse derfor gribe tilbage til flytteadfærden blandt udlændinge, der kom hertil umiddelbart inden integrationslovens ikrafttræden, dvs. 1995-98.

Det skal understreges, at der før integrationsloven ikke var tale om en lovhjemlet, kommunal integrationsindsats, og at de udarbejdede oversigter ikke nødvendigvis afspejler kvaliteten af kommunernes lovpligtige indsats i dag over for de siden 1999 tilkomne udlændinge; de kommuner, der i det følgende er bundplacerede, kan således meget vel have styrket indsatsen siden 1999. Ligeledes kan der for den enkelte kommune være forklaring på en bundplacering, der udspringer af flygtningegruppernes konkrete sammensætning og baggrund. Tilbage står imidlertid, at spredningen mellem kommuner i evnen til at fastholde udlændinge er så markant, at den må give anledning til overvejelse, ikke mindst over perspektivet i at hæve bundniveauet, som integrationsloven forventeligt allerede har bidraget til.

I det statistiske tabelbilag, bilag 4, er vist de 15 landkommuner og 15 småbykommuner i henholdsvis top og bund i henseende til evnen til at fastholde udlændinge i kommunen, udtrykt ved fraflytningsprocenten. Tabellen viser således, hvor mange pct. af de flygtninge/indvandrere, der fik opholdstilladelse i perioden 1995-98, der pr. 1.1.2001 var fraflyttet kommunen. Heraf fremgår det, at de bedst og dårligst scorende kommuner varierer mellem ca. 10 og 90 pct., hvor 10 pct.'s fraflytning er udtryk for en meget høj fastholdelsesevne, medens 90 pct. er udtryk for, at næsten samtlige oprindeligt bosatte udlændinge er fraflyttet kommunen.

En væsentlig observation i den forbindelse er, at udkantslandkommuner og centernære landkommuner er ligeligt repræsenterede både i top og bund. Man kunne måske på forhånd have forventet, at centernære landkommuner ville have domineret i toppen og udkantslandkommuner i bunden, blandt andet på grund af forskelle i tilgængelighed til nærmeste bycenter. Dette er imidlertid ikke tilfældet inden for gruppen af landkommuner.

Sammenligner man derimod gruppen af landkommuner med gruppen af småbykommuner, ser man en forskel, idet småbykommunerne med en gennemsnitlig fraflytningsprocent på kun 39,54 ligger klart bedre end landkommunerne med 61,92 pct. Attraktionskraften og fastholdelseevnen synes således inden for den samlede gruppe af land- og småbykommuner at have sammenhæng med bystørrelsen og med den grad af bymiljø, der trods alt adskiller den lille provinsby på 10.000 indbyggere fra en landsby.

Sammenhængen mellem bystørrelse og attraktionskraft rejser naturligt spørgsmålet om, hvilken slags tilflytningskommune udlændingene vælger, når de fraflytter en land- eller småbykommune. Flytter de til København/Århus? Eller måske snarere til den nærmeste lidt større provinsby, f.eks. fra Jelling til Vejle? Flyttemønstret vises i nedenstående tabel.

Valg af tilflytningskommune (flytninger blandt 1995-98 populationen baseret på bopælen den 1. Januar 2001)

Tilflytningskommuner	Samme kommune	Land kommune	Småbykommune	Hovedstadsområdet	Århus, Odense, Ålborg	Større provinsbykommune	I alt
Fraflytningskommuner							
Landkommune	3.478	320	1.377	490	562	2.907	9.124
	38 pct.	3,5 pct.	15,1 pct.	5,4 pct.	6,2 pct.	31,8 pct.	100 pct.
Småbykommune	8.070	406	1.203	697	801	2.170	13.347
	60,5 pct.	3 pct.	9 pct.	5,2 pct.	6 pct.	16,3 pct.	100 pct.

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

Dette flyttemønster forekommer yderst interessant - og understøttende for en fortsat spredningsstrategi. Tallene viser, at flytning fra småkommuner til den anden yderlighed, dvs. de allerstørste og ghettoiserede kommuner, er undtagelsen. Hovedstrømmen ved fraflytning fra de mindre kommuner går i retning af de større provinsbyer, formentlig den nærliggende provinsby, som man i forvejen kender; altså (Jelling til Vejle) modellen, jf. ovenfor.

Selvom landkommunerne måske også i fremtiden vil få svært ved at holde på de tildelte udlændinge, så tyder tallene her dog på, at en indledende socialisering i de mindre land- og småbymiljøer virker i retning af at friholde hovedstaden og de allerstørste provinsbyer som flyttemål.

Denne socialiseringsmekanisme understøttes i nogen grad af *Damm (2000)*⁶, der i sin undersøgelse påviser, at flytningen fra mellemstore kommuner overvejende går til andre mellemstore kommuner - men altså ikke til København/Århus. I samme retning taler bosætningsmønstret for to flygtningegrupper fra 80'erne og midt 90'erne - tamilerne og bosnierne - der fra starten blev spredt ud blandt mange provinskommuner og *ikke* blev boligplaceret i hovedstadsområdet. Disse to grupper har fortsat et spredt boligmønster, muligt på grund af fraværet af den magnet, som netværket af landsmænd i hovedstaden normalt udgør.

*AKF*⁷ påviser i en analyse, at de fleste flytninger (blandt flygtninge) foregår de første 3-4 år - igen en observation, der tyder på, at en socialiseringsproces spiller ind og dæmper flyttetilbøjeligheden efter et vist åremål. *AKF*'s observation er væsentlig i samspil med Integrationsloven, der dikterer, at flygtninge de første tre år forbliver i den kommune, som de anvises. Det skal blive interessant at analysere flyttetilbøjeligheden blandt de i 1999 boligplacerede i land- og småbykommuner, når de fra 2002 frit kan flytte. Er de 'faldet til' i løbet af de tre år i kraft af en socialisering, eller udløses der en bølge af ophobede flytteønsker? En første analyse heraf kan tidligst gennemføres efter udløbet

⁶ Damm, A.P., Handelshøjskolen i Århus "Push factors and movers and stayers among refugees subject to settlement policy. The case of Denmark", working paper 2000.

⁷ *AKF* 2001: "Social og etnisk bestemt bosætning".

af 2002 - det første 'frie' år. Som foreløbig indikator kan peges på en af Cowi⁸ gennemført undersøgelse fra 2000 om blandt andet flytteønsker blandt flygtninge. Undersøgelsen viser, at 40 pct. af flygtningene ønsker at blive i den kommune de bor i i dag, mens 26 pct. ønsker at flytte. Undersøgelsen viser, at jo mindre kommunen er, desto større en andel af flygtningene ønsker at fraflytte. Dette understøttes af *Indenrigs- og Sundhedsministeriets* undersøgelse fra 1999 af udlændinges flyttemønstre i Danmark⁹. Undersøgelsen viser en tendens til, at udenlandske statsborgere flytter fra kommuner, der har en lav andel udenlandske statsborgere fra tredjelande - typisk landkommuner - til kommuner, der har en høj andel udenlandske statsborgere fra tredjelande. Analysen tyder på, at en vigtig motivation for at flytte er, at udlændinge gerne vil bo i kommuner, hvor der også bor andre udlændinge.

Damm (2000) finder på grundlag af sin analyse af boligplacerede i småkommuner under 10.000 indbyggere, at den nuværende danske fordelingspolitik er urealistisk; boligplacering af flygtninge i udkantskommuner med få beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder fremmer ifølge Damm ikke spredningen af de etniske minoriteter på længere sigt. Heroverfor står dog tilkendegivelser fra praktikere som den tidligere formand for foreningen 'Det skæve Danmark', borgmester Arne Toft, Arden Kommune, der hævder, at netop landkommunerne - givet de rette økonomiske vilkår - vil være særligt egnede til at løse integrationsopgaven.

⁸ "Flygtninges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark", Cowi 2000

⁹ "Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner. Kommunale nøgletal på udlændingområdet", Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), maj 1999.

Flyttemønstret under integrationsloven

For en fuldstændigheds skyld har Teknologisk Institut undersøgt flytteprocenten blandt 1999-årgangen af flygtninge/indvandrere. Denne gruppe er omfattet af integrationslovens treårige bopælspligt, og man måtte derfor forvente et markant fald i flytteprocenten sammenlignet med 1995-98 årgangene. En sådan bevægelse er da også tydelig, hvad nedenstående tabel viser.

Fald i flytteprocenten under integrationsloven (1999)

	Flygtninge/indvandr. 1995-98	Flygtninge/indvandr. 1999
Landkommuner	61,9	14,6
Bykommuner	39,5	11,8

Kilde : Særkørsel fra Danmarks statistik

Integrationsloven virker således på kort sigt effektivt efter sin hensigt. Om faldet i flytteprocenten dækker over ophobede flytteønsker med en 'ketchupeffekt', når den treårige restriktion ophæves, eller om der i løbet af de tre år sker en socialisering og tilpasning til den anviste kommune, der dæmper fraflytningen, kan kun fremtidige analyser vise. Det anbefales, at man i starten af 2003 gennemfører en analyse af flyttemønstrene for 1999-årgangen, hvor denne årgang gennem hele 2002 har haft fri bosætningsadgang.

Mulige sammenhænge mellem flyttetilbøjelighed og en række socioøkonomiske forhold

Ved hjælp af statistisk metode¹⁰ har vi inden for hver af de to kommunegrupper undersøgt mulige sammenhænge mellem flytteprocenten i den enkelte kommune og en række socioøkonomiske faktorer af mulig betydning for flyttetilbøjeligheden. Faktorerne er udvalgt på grundlag af hvilke faktorer, der er benyttet i tidligere, tilsvarende analyser på landsplan samt ud fra Teknologisk Instituts antagelser om relevansen. Der er tale om faktorer vedrørende:

¹⁰ Der er gennemført en regressionsanalyse.

- Kommunens størrelse og graden af bymæssighed
- Arbejdsmarked
- Boligudbud
- Skattetryk
- Indkomstniveau
- Kultur
- Socialt serviceniveau og
- Koncentration af indvandrere.

Hovedkonklusionen af denne analyse er, at ingen af de udvalgte socioøkonomiske faktorer enkeltvist har nogen høj forklaringsværdi i forhold til flyttemønstrene. For en nærmere analyse heraf henvises til bilag 2. I det følgende skal dog knyttes kommentarer til specielt jobskabelse og lejeboligudbud som fastholdelsesfaktorer.

Jobskabelse som fastholdelsesfaktor

En mulig forhåndsformodning om at de kommuner, der er bedst til at skaffe udlændingene i arbejde, dermed automatisk ligger i toppen i henseende til at fastholde dem i kommunen, holder ikke stik. Om udlændingen er i job eller ej synes i denne undersøgelse kun at spille en mindre rolle for flytteprocenten (hvilket naturligvis ikke overflødiggør jobskabelse).

Denne svage sammenhæng mellem jobskabelse og fastholdelse kan genfindes i en undersøgelse fra *Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1999)*¹¹. Heraf fremgår det, at udlændinge, der har et arbejde, næsten er lige så tilbøjelige til at flytte som udlændinge, der ikke har et arbejde, jf. tabellen nedenfor. Tabellen viser, at flytteprocenten for udlændinge uden arbejde (21 pct.) ikke er markant højere end for personer i arbejde (18 pct.) - eller omvendt, at fastholdelsesprocenten for perso-

¹¹ "Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner. Kommunale nøgletal på udlændingeområdet", Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), maj 1999

ner i arbejde (82 pct.) ikke er markant højere end for personer uden arbejde (79 pct.).

Beskæftigelsesstatus for flyttede og ikke-flyttede udenlandske statsborgere fra tredjelande. Personer flyttet i perioden 1995-98

	Flyttede (pct.)	Ikke flyttede (pct.)
I arbejde	18	82
Uden arbejde	21	79

Kilde: Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner. Kommunale nøgletal på udlændingeområdet, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration)

I modsat retning peger en undersøgelse fra AKF¹² af flygtninge og indvandreres flyttemønstre fra 1995 på, at der faktisk er en markant sammenhæng mellem beskæftigelse og flyttetilbøjelighed. Af undersøgelsen fremgår det, at personer med en fast tilknytning til arbejdsmarkedet i mindre omfang end ledige flytter væk fra en kommune.

På grundlag af de foreliggende undersøgelser er der således næppe grundlag for at drage nogen entydig konklusion vedrørende sammenhængen mellem beskæftigelse og fastholdelse. Samtidig kan man nok konkludere, at jobskabelse i sig selv ikke er patentløsningen til at fastholde flygtninge i de små kommuner.

Jobskabelse i en landkommune medvirker således nok til integration i det danske samfund, derimod ikke i afgørende grad til fastholdelse i den pågældende kommune.

Lejeboliger som fastholdelsesfaktor

Indvandrere og efterkommere fra tredjelande adskiller sig fra befolkningen som helhed ved fortrinsvis at bo i almene boliger. Mens 60,8pct. af indvandrere og efterkommere fra tredjelande bor i almene boliger, gælder dette kun for 17pct. af befolkningen som helhed.

¹² ”Etniske minoriteter, integration og mobilitet”, AKF 1995.

Der kan være flere forklaringer herpå. De almene boliger har i perioder været nemmere at få adgang til end andre boliger, og udlændinge har måske også været mere villige til at flytte ind i dette byggeri end andre befolkningsgrupper. For flygtningenes vedkommende har der været tale om, at kommunerne skulle skaffe dem en bolig, og på grund af kommunernes anvisningsret til almene boliger er mange flygtninge blevet placeret der, og er siden blevet boende. Endelig er der en sammenhæng mellem, at mange udlændinge er på overførselsindkomst, og at mange bor i almene boliger.

Hummelgaard et al. (1995)¹³ påviser en statistisk positiv sammenhæng mellem udlændinges forbliven i den oprindelige bosættingskommune og andelen af lejeboliger ud af kommunens samlede boligmasse. Vi har set på, om denne sammenhæng også har gyldighed inden for land- og småbykommuner, jf. nedenstående tabel, der sammenligner lejeboligudbuddet i henholdsvis top 15- og bund 15-kommuner i henseende til at fastholde udlændinge.

Lejeboligers betydning for fastholdelse af flygtninge i kommunen

Kommunetype	Gennemsnitlig procent af lejeboliger
Landkommune top 15	24,1
Landkommune bund 15	23,6
Småbykommune top 15	35,4
Småbykommune bund 15	26,3

Kilde: Særkørsel fra Danmarks statistik

De 15 landkommuner, der er bedst til at holde på udlændingene (top 15), har en gennemsnitlig procent af lejeboliger på 24,1, de 15 dårligste en procent på 23,6 - altså næsten ingen forskel, cf. Hummelgaard et al ovenfor.

For landkommunernes vedkommende synes lejeboligudbuddet således ikke at spille nogen rolle som forklaringsfaktor på fraflytningstilbøj-

¹³ Hummelgaard m.fl., "Etniske minoriteter, integration og mobilitet", AKF 1995

lighed. Derimod finder man i småbykommunerne den forventede sammenhæng mellem et stort lejeboligudbud og en øget evne til at fastholde udlændinge, idet top-15 kommunerne har et større lejeboligudbud end bundkommunerne.

Vi har i denne forbindelse rettet telefonisk forespørgsel til integrationsforvaltningen i tre større bykommuner, Herning, Aalborg og Næstved, som ellers ikke er omfattede af denne undersøgelse, for at høre, i hvilket omfang sådanne kommuner boligplacere flygtninge ude i kommunens landsbyer, og hvilke erfaringer man har hermed. Det samstemmende svar i Næstved og Herning var, at udplacering i landsbyer er undtagelsen, dels på grund af manglen på passende boligudbud ude i landsbyerne, dels fordi flygtningene ønsker at bo inde i byen. Aalborg oplyste, at ud af 55 placerede boenheder i en periode i 2001 lå de 8 uden for selve Aalborg by - uden at der dog hermed var tale om klassiske landsbyer snarere 'sovebyer'. En udtalelse fra én af kommunerne lød: "*Hvis vi endelig har boligplaceret dem i en landsby, flytter de ind til byen, så snart de kan komme af sted med det*". Denne udtalelse fra en praktiker er interessant, fordi integrationslovens 3-årige flytterestriktion ikke gælder inden for den enkelte kommune. Flyttemønstrene mellem land og by inden for en sådan større bykommune kan derfor være et fingerpeg om kommende, tilsvarende flyttemønstre mellem land og by - *over kommunegrænserne* - når den 3-årige restriktionsperiode ophører.

Flere socioøkonomiske forklaringsfaktorer i kombination

Der er herefter ikke en enkelt socioøkonomisk forklaringsfaktor for fraflytning eller et enkelt håndgreb, f.eks. jobskabelse, der løser fraflytningsproblemet i landkommuner. Flere faktorer der virker sammen og trækker i samme retning, kan dog have en vis forklaringskraft. Tager man f.eks. tilsammen tre af de hver for sig højst scorende variabler: Udbuddet af udlejningsboliger (indikerer overkommelig boligudgift), andelen af tosprogede elever (indikerer koncentration af udlændinge) og erhvervsfrekvensen blandt indvandrere fra tredjelande (indikerer jobmuligheder), kan disse tre faktorer tilsammen i småbykommunerne forklare 28 pct. af variationen i flytteprocent. (Når disse variabler stiger, er der færre der flytter). Tilbage står imidlertid, at 72

pct. af variationen må forklares på anden vis, hvilket uddybes i det følgende.

Demografisk betingede flyttefaktorer

Foruden de socioøkonomiske forhold er der set nærmere på andre faktoreres mulige betydning for fraflytning/bosætning i kommunerne. Der tegner sig to nærliggende forklaringsmuligheder på den meget store variation i flytteprocent mellem kommunerne:

- Flytningenes demografiske baggrund, dvs. nationalitet, alder, køn og familieforhold. Dette vil i det følgende blive statistisk belyst
- Kvaliteten af kommunens og lokalsamfundets konkrete integrationsindsats. Dette unddrager sig statistisk belystning, men dækkes af vores kvalitative undersøgelser, der er fremlagt i kapitlerne 4-7.

I det følgende vises flytteprocenten *blandt 1998-årgangen* af flygtninge/indvandrere fra tredjelande, opdelt på nationalitet, køn, civilstand og alder, jf. nedenstående tabeller.

Flytteprocent blandt indvandrere fra tredjelande i landkommunerne opdelt efter statsborgerskab (1998-årgangen)

Statsborgerskab	Antal indvandrere i 1998	Antal flytninger 1998-2001	Flytteprocent
STATSLØSE	4	1	25
BOSNIEN-HERCEGOVINA	22	7	32
TYRKIET	12	5	42
SOMALIA	111	78	70
IRAK	231	165	71
JUGOSLAVIEN	61	50	82
AFGHANISTAN	49	41	84
ØVRIGE LANDE	1402	739	53
I alt i landkommuner	1892	1086	57

Kilde : Danmarks statistik, særkørsel

Flytteprocent blandt indvandrere fra tredjelande i småbykommunerne opdelt efter statsborgerskab (1998)

Statsborgerskab	Antal indvandrere (1998)	Antal flytninger 1998-2001	Flytteprocent
BOSNIEN-HERCEGOVINA	71	17	24
TYRKIET	83	24	29
JUGOSLAVIEN	69	37	54
AFGHANISTAN	89	49	55
SOMALIA	225	137	61
IRAK	428	274	64
STATSLØSE	23	19	83
ØVRIGE LANDE	2265	1200	53
I alt i småbykommuner	3253	1757	54

Kilde : Danmarks statistik, særkørsel

Man konstaterer her en markant sammenhæng mellem flyttetilbøjelighed og nationalitet - med bosniere og tyrkere som de grupper, der åbenbart har haft lettest ved at tilpasse sig et land- og småbymiljø.

Flytteprocent blandt flygtninge. Fordelt efter køn, alder og civilstand.

	Landkommuner	Småbykommuner
<i>Flyttepct kønsopdelt</i>		
Kvinder	51,9	49,7
Mænd	62,5	57,5
<i>Flytteprocent. Opdelt efter civilstand</i>		
Giftede	44,0	40,4
Ugifte	64,4	61,9
<i>Flytteprocent. Aldersopdelt</i>		
0-17 årige	55,2	48,5
18-34 årige	65,1	62,5
35-årige og ældre	42,6	39,0

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

Som det fremgår af tabellen, er der en større mobilitet blandt mænd end kvinder - mænd flytter hyppigere end kvinder. Forskellen er dog ikke markant. Der er ligeledes en større mobilitet blandt ugifte end

blandt gifte, en konklusion der genfindes i tidligere analyser omfattende samtlige kommuner, f.eks. Hummelgaard et al (1995). Alder har også betydning for fraflytningsprocenten. Mobiliteten er således højere i aldersgruppen 18-34 årige; en konstatering der er sammenfaldende med Indenrigs- og Sundhedsministeriets førnævnte analyse fra 1999 omfattende samtlige kommuner.

Sammenfattende kan man på grundlag af den her foretagne statistiske analyse og tidligere samstemmende undersøgelser på landsplan konkludere, at flygtningenes demografiske baggrund har sammenhæng med flyttetilbøjeligheden også i land- og småbykommuner. Det anbefales at prioritere fortsat udbygning af viden om sådanne sammenhænge med henblik på bedre match-making i den fremtidige visitation af flygtninge til land- og småbykommuner.

1.2 Jobskabelse

Desværre har indvandrere og efterkommere fra tredjelande i dag en meget dårlig tilknytning til arbejdsmarkedet. Deres arbejdsløshed var pr. 1. januar 2000 på 14 pct. for gruppen i alderen 16-66 år mod 6pct. for indvandrere og efterkommere fra EU, Norden og Nordamerika og 4pct. for den øvrige befolkning. Ligeledes stod mange 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande helt uden for arbejdstyrken. Gruppen havde pr. 1. januar 2000 en erhvervsfrekvens på kun 52 pct. mod 67 pct. for indvandrere og efterkommere fra EU, Norden og Nordamerika, og 79 pct. for den øvrige befolkning. Gruppens beskæftigelsesfrekvens var 45 pct. mod 75 pct. for den øvrige befolkning.

Endvidere gælder, at integration på arbejdsmarkedet generelt er betydeligt bedre blandt mænd end blandt kvinder, samt - glædeligvis - at efterkommerne klarer sig bedre end indvandrerne.

Hvis indvandrere og efterkommere i 2021 skal have samme beskæftigelsesfrekvens, som danskerne har i dag, skal godt 281.000 indvandre-re og efterkommere fra tredjelande være i beskæftigelse i 2021. Det er

ca. 216.500 flere, end der var beskæftiget pr. 1. januar 2000, og ca. 118.500 flere, end der med den nuværende beskæftigelsesfrekvens vil være i arbejde i 2021 (Tænketanken 2001). Tænketanken understreger hermed behovet for en øget indsats for at styrke udlændingenes tilknytning til arbejdsmarkedet, hvis det skal undgås, at befolkningsudviklingen yderligere bidrager til at øge forsørgerbyrden.

Selv om det i det foregående er påvist, at jobskabelse ikke er det afgørende middel til at fastholde udlændinge i landområderne, så er jobskabelse og selvforsørgelse for udlændinge afgørende for accepten og respekten i lokalsamfundet og dermed for integrationsmulighederne i bredere forstand.

Hertil kommer, at den stigende mangel på arbejdskraft i mange landkommuner¹⁴ gør det indlysende nødvendigt at udnytte den ressource, som de nytilkomne udlændinge rummer.

Set i relation til arbejdsmarkedet i landkommuner er der flere kendetegn herved, som henholdsvis kan lette eller hæmme den beskæftigelsesmæssige integration for flygtninge.

Arbejdsmarkedet i landkommuner og småbykommuner er generelt karakteriseret ved:

- Der er i land- og småbykommunerne en markant større andel af de beskæftigede, der arbejder inden for 'landbrug, gartneri og skovbrug'. Selvom antallet af arbejdspladser i jordbruget alene i perioden 1993-97 er faldet med 14,6 pct. i landkommunerne, har jordbruget dog stadig en helt afgørende arbejdsmarkedsmæssig betydning i disse kommuner. Dette er af betydning for integrationsmulighederne i landkommuner, idet en relativt stor del af de flygtninge

¹⁴ Det gælder f.eks. i landbrugserhvervet, hvor de små årgange nu mærkes, jf. artiklen "Landbruget har job til flygtninge, i tidsskriftet Danske Kommuner nr. 3/2000.

ge, der opnår asyl i Danmark, kommer fra landbrugsområder i deres hjemlande. Det drejer sig blandt andet om bosniere, somaliere og kosova-albanere.

- Ligeledes er en større andel beskæftiget inden for traditionelle industrier, f.eks. fødevarer, tekstil, jern & metal, møbler, råstofudvinding og sten, ler og glas. Inden for disse erhverv er der mange stillinger, som ikke kræver perfekte dansk kundskaber og et højt uddannelsesniveau. En relativt mindre andel er beskæftiget inden for forretningsservice, offentlig administration og sygehusvæsenet, dvs. erhverv der normalt kræver meget gode dansk kundskaber og et højt uddannelsesniveau.
- Endvidere er der i land- og småbykommuner en større andel lønmodtagere på grundløn. Dette hænger naturligvis sammen med branchestrukturerne og er med til at styrke formodningen om, at en indvandrer har bedre beskæftigelsesmuligheder i disse kommuner.
- Land- og småbykommunernes arbejdsmarked er karakteriseret ved et lavere uddannelsesniveau end landsgennemsnittet. Flygtninge uden faglig uddannelse vil derfor, alt andet lige, lettere kunne udfylde job i sådanne regioner.
- Land- og småbykommuner har i gennemsnit færre arbejdspladser pr. indbygger end øvrige kommuner. I modsætning til de foran anførte karakteristika taler det imod, at indvandrere har lettere ved at finde arbejde i land- og småbykommuner.
- Endelig er der en større andel af indbyggerne i land- og småbykommuner, der udpendler end i øvrige kommuner. Pendling kan ofte være et stort praktisk problem for flygtninge/indvandrere, fordi det kræver bil eller gode, offentlige transportmuligheder.

Finansministeriet har i *Budgetredegørelse 2001* gennemført en benchmarking af samtlige kommuners integrationsindsats i relation til jobskabelse. Blandt konklusionerne herfra skal nævnes:

- Der er betydelig spredning mellem top og bund, selv efter korrektion for forskelle i kommunernes udlændingesammensætning
- En del af disse forskelle kan forklares med forskelle i den generelle beskæftigelsessituation i kommunerne

- Forskellene forklares i øvrigt med henvisning til kommunernes konkrete integrationsindsats, herunder tæt kontakt til det private erhvervsliv samt vægt på danskunderskaber.

Vi har med Danmarks Statistik som kilde opstillet en fuldstændig rangliste over beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere fra tredjelande i land- og småbykommuner. Vi har her valgt de senest tilgængelige tal (1. januar 2000). Oversigten (bilag 3) rummer kun land- og småbykommuner, men behandler disse under ét. Formålet er ikke at fremhæve eller udhænge enkeltkommuner, men igen at påvise en markant spredning i resultaterne, der ikke alene kan henføres til kommunens socioøkonomiske stade, f.eks. antallet af arbejdspladser eller kommunens generelle ledighed, men også må tilskrives andre forhold som køn, alder, nationalitet, opholdstid i Danmark - og ikke mindst: konkrete indsatser fra lokalsamfundet.

Man konstaterer blandt land- og småbykommuner en spredning i beskæftigelsesfrekvens fra omkring 70 pct. i de bedste kommuner ned til omkring 20 pct. i de svagest scorende kommuner. Om end bundfeltet er domineret af socioøkonomisk svagere stillede kommuner, jf. også Finansministeriets ovenfor refererede konklusioner, så finder man dog også bedre stillede kommuner heriblandt, ligesom man finder udkantskommuner langt højere oppe i feltet.

Dette tyder på, at kommunens og lokalsamfundets konkrete indsats for at få de nytilkomne udlændinge i arbejde, også i land- og småbykommuner, spiller en væsentlig rolle for resultatet.

Når de bedste udkantskommuner gennem målrettede indsatser kan præstere en beskæftigelsesfrekvens over 50 pct., viser det endvidere det betydelige potentiale for merbeskæftigelse blandt udlændinge i land- og småbykommuner, hvis 'best practice' udbredes til alle kommuner.

1.3 Sammenfatning af den statistiske analyse

Vores analyser viser en markant spredning i integrationsresultater mellem de bedste og de dårligste kommuner både på jobskabelse og fastholdelse. Kommuner der scorer højt på jobskabelse, er ikke nødvendigvis de bedste til at holde på udlændingene. Jobskabelse på kort sigt og fastholdelse på længere sigt i de små kommuner er hver for sig centrale mål for integrationsindsatsen, men må forfølges med hver sine midler.

Resultaterne i henseende til jobskabelse og fastholdelse er blevet sammenholdt med data om kommunernes socioøkonomiske struktur (job, boliger, udkant ctr. center m.v.). Den måske lidt overraskende hovedkonklusion heraf er, at der ikke kan påvises en markant sammenhæng mellem kommunens socioøkonomiske stilling og dens resultater i henseende til fastholdelse af flygtninge. Dog må bystørrelsen tillægges betydning, idet fraflytningen i landkommunerne har været næsten dobbelt så stor som i småbykommunerne.

For så vidt angår jobskabelse kan der påvises en vis sammenhæng til kommunens generelle beskæftigelsessituation.

De store variationer i kommunernes integrationsresultater må derfor i høj grad tilskrives forskelle i flygtningegruppernes sammensætning samt - ikke mindst - de konkrete indsatser, der gøres i lokalsamfundet - fra kommunen, fra erhvervslivet og fra frivillig side.

Som metode til styrkelse af integrationen kommer 'best practice' og erfaringsspredning derved i fokus frem for kommunens generelle og mere langsigtede, socioøkonomiske udvikling (der er væsentlig af mange andre grunde). Eller med andre ord: Selv om kommunens socioøkonomiske stade ikke kan fralægges en vis betydning for integrationsmulighederne, kan det på den anden side heller ikke bruges som undskyldning for dårlige resultater på integrationsområdet!

Som metode til forbedring må endvidere viden om de forskellige flygtningegrupperes særpræg fortsat udvikles og udnyttes i den fremtidige visitation mellem kommuner.

Jobskabelse i en landkommune medvirker nok til integration i det danske samfund, derimod ikke i afgørende grad til fastholdelse i den pågældende kommune. Integration og fastholdelse er således begreber med forskelligt betydningsindhold - ikke nødvendigvis overlappende og ikke nødvendigvis indbyrdes kausale. De to mål må derfor forfølges hver for sig med de hertil egnede midler.

I relation til integrationslovens spredningsmålsætning har det været specielt interessant at konstatere, at flyttestrømmen ikke går fra landkommuner til de ghettoiserede største byer, men i hovedsagen til mellemstore bykommuner. Den indledende boligplacering i de mindre kommuner indebærer øjensynligt en socialiseringsproces, der - forhåbentlig også på længere sigt - modvirker en koncentration i storbyerne.

Analysen viser, at flytteprocenten blandt 1999-årgangen af flygtninge/indvandrere er faldet markant i forhold til de tidligere årgange, der ikke er omfattede af integrationslovens bopælspligt. Integrationsloven virker således på kort sigt effektivt efter sin hensigt. Om faldet i flytteprocenten dækker over ophobede flytteønsker med en 'ketchup-effekt', når den treårige restriktion ophæves, eller om der i løbet af de tre år sker en socialisering og tilpasning til den anviste kommune, der dæmper fraflytningen, kan kun fremtidige analyser vise. Det anbefales, at man i starten af 2003 gennemfører en analyse af flyttemønstrene for 1999-årgangen, hvor denne årgang gennem hele 2002 har haft fri bosætningsadgang.

2 Flygtninge og indvandreres egen vurdering af tilværelsen i landkommunerne

En stor del af vores viden omkring fraflytningen fra landkommuner til store kommuner baserer sig fortrinsvis på statistiske indikatorer. Undersøgelsens foregående kapitler har illustreret, at en række forskellige faktorer spiller ind i beslutningerne om at flytte. Vi ved på baggrund af vores statistiske analyse såvel som tidligere analyser på området¹⁵, at yngre flytter mere end ældre, og unge flytter særligt, når de påbegynder en uddannelse. Arbejdsmarkedstilknytningen er ligeledes en udslagsgivende faktor, idet beskæftigede flytter mindre end ikke beskæftigede. Personer, der har eller får små børn, flytter mindre end andre, ligesom også personer med en højere husstandsindkomst flytter mindre. Der er også en tendens til, at det er de samme familier, der flytter igen og igen, og at enlige flytter mere end par. En række af disse forhold er med til at forklare, at flygtninge og indvandrere generelt flytter mere end andre. De er yngre og i langt højere grad ledige. Før 1999 gjaldt det desuden, at gruppen flyttede hyppigst i den første tid de var i landet¹⁶. Lovændringen fra 1999 har ændret dette mønster.

Aks undersøgelse fra 1995 viste, at det havde en selvstændig betydning for beslutningen om at flytte væk fra en kommune, at der ikke er særligt mange af samme nationalitet som dem selv. Boligstrukturen spiller ligeledes ind i flyttemønstrene. Kommuner med relativt få lejeboliger oplever flere fraflytninger til forskel fra kommuner med mange lejeboliger. Dette skal formentlig ses som konsekvens af, at lejeboliger

¹⁵ Eksempelvis "Etniske minoriteter, integration og mobilitet", AKF 1995

¹⁶ "Etniske minoriteter, integration og mobilitet", AKF 1995

ligerne er eneste relevante boligform for flygtninge på grund af deres økonomiske formåen samt kommunernes anvisningsret.

Ovennævnte eksempler er givet for at illustrere, hvor grænsen går for den viden, der eksisterer i dag omkring flygtninge og indvandreres flyttemønstre i Danmark. Der vides relativt lidt om de mere kvalitative årsager, der kan forklare tendenserne. Langt den overvejende viden bygger på registerdata, der fungerer som et godt grundlag, for at vise sammenhænge mellem nogle af de ovenfor nævnte parametre og tilbøjeligheden til at flytte til bestemte egne af landet for bestemte udlændingegrupper¹⁷.

Spørgsmålet er imidlertid hvordan flygtningene og indvandrerne selv opfatter årsagerne til at blive i eller fraflytte de mindre kommuner. Hvad virker som udstødende henholdsvis tiltrækkende faktorer?

I forlængelse af at en stor del af analysearbejdet, der ligger til grund for denne undersøgelse, har taget afsæt i at finde oplysninger hos de udførende aktører, samt at en del af videngrundlaget er statistisk baseret, skal der også stilles de essentielle spørgsmål omkring flyttetrang til personerne, hvorom det hele handler. Der er derfor iværksat en mindre spørgeundersøgelse, der har til formål at belyse flygtninge og indvandreres ønsker om at fraflytte en mindre kommune henholdsvis forblive i kommunen. Begge synsvinkler er vigtige i forståelsen af, hvad der er udslagsgivende for flyttetringen såvel som fastholdelsesmulighederne.

¹⁷ Surveyen adskiller sig fra andre undersøgelser på området ved at have fokus på landkommunevinklen.

Baggrundoplysninger

Undersøgelsen omfatter kun 81 respondenter og skal derfor ikke opfattes som en repræsentativ undersøgelse på området. Populært sagt tjener miniundersøgelsen et formål om at finde indikationer af, hvad der synes at være udslagsgivende for flygtninges og indvandreres mobilitet.

Undersøgelsen beskæftiger sig hovedsageligt med spørgsmål, der indkredser udslagsgivende faktorer, for at blive i eller fraflytte en kommune, såvel som holdninger til arbejde. Sidstnævnte er valgt ud fra en tese om, at arbejde fungerer godt som fastholdelseskriterium såvel som integrationskatalysator.

Undersøgelsen er som nævnt ikke repræsentativ, og resultaterne skal derfor heller ikke tolkes som sådan. Undersøgelsen er i bedste fald retningsbestemmende for de valgte temaer, der er spurgt om.

Undersøgelsen baserer sig på svar, som er indhentet ved telefoninterview. Tosprogede interviewere fra Catinet fra forestået indhentningen af svar. I undersøgelsen indgår besvarelser fra personer, der kommer fra: Libanon (3), ex-Jugoslavien (33), Tyrkiet (17), Somalia (6), Irak (10) og Pakistan (9).

I rapportens bilagsdel findes resultaterne fra surveyen.

Hvem har vi spurgt?

I undersøgelsen indgår 81 mænd og kvinder fordelt på 7 nationer. Respondenterne er udvalgt i forhold til deres bopæl og etniske baggrund. Det var et mål at finde respondenter i alle de kommuner, der indgår i forskningsrapporten. Det har imidlertid ikke været et tilstrækkeligt udvælgelsesgrundlag, hvorfor respondenter fra andre landkommuner også indgår. Over 60 pct. af respondenterne har boet i Danmark i min-

dre end 9 år. Aldersfordelingen blandt dem er jævn med overvægt af personer i alderen 30-39 år. Lidt over halvdelen kommer oprindeligt fra byområder med et indbyggertal over 50.000. Det betyder, at en stor del af respondenterne reelt har en referenceramme med hensyn til geografi, befolkningstæthed, aktivitetsmuligheder m.v., der adskiller sig noget fra den virkelighed de befinder sig i dag. Hvorvidt det har haft indflydelse på vurderingerne kan vi kun gætte på. Undersøgelsen vil ikke kunne give svar i denne retning.

Det afgørende spørgsmål for undersøgelsen er at finde forklaringer på, hvorfor nogle ønsker at rejse, mens andre vil blive i de små kommuner. *Førstnævnte* kan give forklaringer af såvel personlig som mere strukturel karakter. Særligt de strukturelle forhold kan være interessante at få frem, da det traditionelt er her kommunerne har en mulighed for at gribe ind og muligvis ændre på utilsigtede eller utilfredsstillende forhold. Hvad angår de strukturelle forhold tænkes især på forhold, der vedrører kommunernes institutioner, boforhold, m.v. Når det handler om de mere personlige årsager, såsom ønsker om at være, hvor andre med samme etniske baggrund befinder sig, er det givetvis helt andre håndtag, der skal drejes på.

Svarfordeling

Det har været et mål for undersøgelsen at finde to lige store grupper af personer, der henholdsvis ønsker og ikke ønsker at flytte. Dette er gjort for at have et tilstrækkeligt antal respondenter i begge grupper, til at kunne opnå en vis repræsentativitet i besvarelserne. Dette betyder derfor også, at der er en relativt ligelig fordeling mellem dem, der faktisk udtrykker ønsker om at flytte, og dem der vil blive. 46 pct. af respondenterne i undersøgelsen har svaret ja på spørgsmålet: "Kunne du tænke dig at flytte til en større by?" 56pct. har svaret nej på spørgsmålet.

Udsagn fra *sidstnævnte* - de der ønsker at blive - kan bruges til at belyse de positive elementer, der findes i de små kommuner, og som kan være fastholdelseskriterier. Erfaringer fra interview i kommunerne

viser, at det i denne situation ikke kun vil være strukturelle og fysiske indretninger i kommunen, der som udgangspunkt vil kunne ændres på. Personlige initiativer såvel som frivilliges engagement kan hjælpe integrationsarbejdet og dermed måske fastholdelsen på vej. Som analysen af respondenternes svar vil vise, er dette måske ikke udtømmende for alle handlemuligheder.

2.1 Årsager til at flytte eller blive i kommunen

De familiemæssige bånd samt ønsket om at øge sine muligheder for at finde arbejde synes at veje tungest på vægtskålen i spørgsmålet om, hvad der kan være motiverende for at flytte til en større kommune.

De små kommuners lod er i flere sammenhænge fraværet af arbejdspladser. En undersøgelse af flygtninge og indvandreres flyttemønstre fra 1995 påpeger samme forhold mellem arbejde og flyttetilbøjelighed som nærværende undersøgelse. Undersøgelsen, som blev foretaget af AKF, erfarer at arbejde både kan være en motivationsfaktor for at blive såvel som at flytte:

”Graden af arbejdsmarkedstilknytning har betydning for beslutningen om at flytte. Personer med fast tilknytning til arbejdsmarkedet flytter i mindre udstrækning væk fra en kommune. Dette kan hænge sammen med, at ledige i nogle tilfælde finder et nyt arbejde, som forudsætter bopælsskift”¹⁸.

¹⁸ ”Etniske minoriteter, integration og mobilitet”, AKF 1995. I modsætning til nærværende survey er AKF undersøgelsen bredere anlagt mht. fokusområde. Mens denne survey handler om landkommunerne, har AKF inddraget hele landet som undersøgelsesområde inkl. Hovedstaden.

Som det er nævnt i foregående kapitel peger undersøgelser vedrørende beskæftigelse som fastholdelseskriterium i flere retninger. Vi kan ikke på baggrund af nærværende undersøgelses kvantitative input afgøre de korrekte sammenhænge. Vi finder det dog logisk at antage, at vilkårene for forankring i lokalsamfund ikke forringes af, at den boligplacerede finder arbejde i nærheden, tværtimod. Ønsket om at søge væk fra kommunen blandt dem, der har arbejde, er noget mindre (35 pct.)¹⁹ end blandt de ledige (55 pct.).

Beskæftigelse

46 pct. af alle respondenterne oplyser, at de er i beskæftigelse. For 10 pct. vedkommende af dem, der er i beskæftigelse, gælder det, at det er støtte-arbejde. Kvinderne, der deltager i undersøgelsen, har højere ledighed end mændene. Af de 46 pct., der er i beskæftigelse, udgør mændene 62 pct..

Der følger tilsyneladende nogle andre behov i kølvandet på at være i beskæftigelse. Eksempelvis er kulturelle fritidsaktiviteter (46 pct.) samt nærheden til personer med samme nationale baggrund (46 pct.) vigtigere. Disse begrundelser vægtes meget lavt blandt den ledige del af de adspurgte flygtninge og indvandrere. Kun godt 25 pct. af de ledige respondenter angiver kulturelle fritidsaktiviteter såvel som nærheden til andre med samme nationalitet som en årsag til at flytte. Der er til gengæld ingen forskel på beskæftigede og ikke beskæftigede i forhold til ønsket om at være i nærheden af familie og venner.

AKF konkluderer i deres rapport omkring etniske minoriteters integration og mobilitet, at "...de etniske minoriteter i almindelighed foretrækker at bo, hvor der er flere af deres egen nationalitet". Sammenhængen anskueliggøres af, at flyttesandsynligheden for flygtninge og

¹⁹ Parenteserne angiver hvor mange, der har svaret positivt på spørgsmålet fra den pågældende gruppe af respondenter.

indvandrere reduceres, hvis der er mange fra de etniske minoriteter generelt. Det bemærkes endvidere, at "...befolkningen som helhed i højere grad flytter væk fra kommuner, hvor andelen af etniske minoriteter er høj"²⁰.

Du svarede for lidt siden, at du gerne vil flytte til en større kommune. Hvad er årsagen?

Svarmuligheder	Ja (pct.)	Nej (pct.)
Er det fordi du vil være tættere på din familie og venner?	60	40
Er det fordi du vil have bedre muligheder for at finde arbejde?	54	46
Er det fordi du vil finde bedre institutionspladser til dine børn?	38	62
Er det fordi du vil bo, hvor der er andre med samme nationalitet som dig selv?	32	68
Er det fordi du vil have flere kulturelle fritidsaktiviteter end du kan få i din nuværende kommune?	32	67
Er det fordi transportmulighederne er for dårlige?	24	76
Er det fordi en anden kommune bedre vil kunne hjælpe dig til at få arbejde?	22	78
Er det fordi du vil have en bedre bolig?	19	81
Er det fordi dine børn ikke trives?	19	81
Er det fordi du ikke kan komme i kontakt med danskerne og lokalsamfundet?	16	84
Er det fordi du ikke føler dig velkommen i kommunen?	11	89

Det skal bemærkes, at begrundelserne for at flytte i relativt sjælden grad bliver kædet sammen med trivselsmæssige spørgsmål. Det gælder for så vidt spørgsmålene vedrørende børnenes trivsel, oplevelsen af ikke at føle sig velkommen i kommunen såvel som kontakten til lokalbefolkningen. Det er vanskeligt på baggrund af materialet at afgøre, hvorvidt opfattelserne af disse elementers mindre betydning skyldes, at de pågældende respondenter ikke har et erfaringsgrundlag, der gør dem i stand til at vurdere betydningen, eller om det reelt er

²⁰ "Etniske minoriteter, integration og mobilitet", AKF 1995.

fordi det ikke opleves som en udstødningsfaktor. Det kan imidlertid konstateres, at netop de nævnte faktorer spiller en væsentlig rolle for dem, der ikke ønsker at flytte fra kommunen.

Således synes netop de værdier, der vedrører forhold som: kontakt til lokalbefolkningen, det at føle sig velkommen og børnenes trivsel at betyde meget i forhold til at blive i kommunen. Boligen har, i lighed med nærværet af venner og familier, også en afgørende betydning for lysten til at blive i kommunen.

Boligens betydning

Personer, der bor i ejerboliger, har – specielt for mænd i almindelighed – lavere flyttesandsynlighed end lejere. Det kan ses i sammenhænge med, at det oftest er forbundet med betydeligt højere omkostninger at fraflytte en ejerbolig end en lejebolig.

Kilde: "Etniske minoriteter, integration og mobilitet", AKF, 1995

En lang række af de kommuner, der er interviewet i forbindelse med nærværende undersøgelse, viser, at børnene kommer i centrum i flere forskellige sammenhænge som direkte eller indirekte fastholdelsesfaktor eller kilde til integration. I en nordjysk kommune er det integrationsmedarbejderes opfattelse, at en del af flygtningene vil flytte, når de har mulighed for det. Det er fortrinsvis de unge uden børn, der vil flytte til storbyerne, hvor der eventuelt er familie og venner. *"De unge synes der er for kedeligt og sker for lidt i kommunen"*. Derimod forventer familier med børn at forblive i kommunen. *"Det er mere besværligt at flytte, når man har børn. Flere familier har også skabt sig et socialt netværk"*. Integrationsmedarbejderens synspunkt omkring manglende aktivitetsmuligheder underbygges af en af respondenterne:

"Vores kommune er meget lille, og mulighederne er ikke særligt store. Jeg synes at alt ligger langt væk, der er langt til butikkerne, skolen og alt sådan noget, dette irriterer mig meget".

En integrationsmedarbejder i Midtjylland opfatter boligplaceringen som en af de vigtigste strenge at spille på i forhold til fastholdelse. Som princip ønsker kommunen ikke at sende familier ud til boliger, hvor kommunes medarbejdere ikke selv vil bo. Der er også kun positive tilkendegivelser at rapportere om, når familierne bliver spurgt om tilfredsheden med boligen. Integrationsmedarbejderen gør opmærksom på, at det ikke alene er boligens beskaffenhed, der kan være afgørende, men muligheden for, at familien kan sætte sit personlige præg på omgivelserne.

I Midtjylland genfindes holdningen. Integrationsmedarbejderen mener, at boligen i sig selv kan være et fastholdelseskriterium. Desuden er det hans opfattelse, at en velfungerende skole og det, at børnene har social kontakt med danske børn m.v., kan have stor indflydelse på forældrenes lyst til at flytte.

Kontakten til danskerne i lokalsamfundet synes ikke at fylde så meget i respondenternes bevidsthed. En respondent mener dog, at mulighederne for at få kontakt må være større i byerne:

”Jeg mener, at der er en større forståelse over for udlændinge blandt befolkningen i de større byer. Folk er mere internationale og åbne over for hinanden. Der er ikke nogen stor forskel på udlændinge og danskere i en storby”.

Motivationen til at flytte kan også skyldes, at der bor forholdsvist få eller ingen med samme nationale baggrund. Dette synspunkt deles af 32 pct. af respondenterne. Forklaringen kan være som en af respondenterne her fortæller:

”Der bor ingen med den samme nationalitet som mig, så derfor vil jeg gerne flytte til et sted, hvor der også er mulighed for at træffe og omgås folk, der kommer fra det samme område som mig”.

Du svarede, at du ikke har lyst til at flytte til en større kommune. Hvad er årsagen?

Svarmuligheder	Ja (pct.)	Nej (pct.)
Er det fordi mulighederne for at få arbejde i kommunen eller i nærheden af kommunen er gode?	21	79
Er det fordi kommunen hjælper dig med at finde arbejde?	9	81
Er det fordi din familie og venner bor her, og det er vigtigt for dig at bo, hvor de er?	65	35
Er det fordi du ønsker at bo, hvor der er andre med samme etniske baggrund som du selv?	27	73
Er det fordi du har god kontakt til danskerne i lokalsamfundet?	64	36
Er det fordi din bolig er god?	64	36
Er det fordi transportmulighederne er tilstrækkeligt gode?	23	77
Er det fordi kommunen har de kulturelle fritidsaktiviteter, du har brug for?	16	84
Er det fordi du føler dig velkommen der hvor du er?	73	27
Er det fordi dine børn trives godt?	50	50
Er det fordi dine børn har nogle gode institutionspladser?	34	65

Trivselsspørgsmålet er ikke ensidigt et element til fastholdelse. Mistrivsel kan selvsagt have stik modsat virkning. Dette synes også at være tilfældet blandt de respondenter, der er arbejdsløse. De angiver langt hyppigere deres børns mistrivsel i institutioner som en årsag til at fraflytte kommunen end beskæftigede. Der er tale om, at godt 50 pct. af de ledige respondenter angiver netop denne begrundelse som fraflytningsgrund. Det tilsvarende spørgsmål stillet til beskæftigede viser, at stort set ingen har dette problem (15 pct.).

De personer, der ikke har lyst til at flytte, forklarer i ringe grad kommunens udbud af arbejdspladser som årsag hertil. Det er, som nævnt, andre, ikke jobrelaterede faktorer, der bruges som begrundelser. Man kunne konkludere ud fra en viden om, at de der foretrækker at blive boende oftest er i arbejde, at manglende arbejdspladser kun er en vigtig årsag til at flytte for dem, der ikke har et job.

Det skal imidlertid bemærkes, at kultur- og fritidsaktiviteter spiller en større rolle for dem, der ønsker at flytte end for dem, der foretrækker

at blive. Kultur- og fritidsaktiviteter synes stort set ikke at have nogen betydning for dem, der bliver (16pct.). Det kan dog ikke entydigt tages til indtægt for, at det ikke har nogen betydning. 32 pct. af de adspurgte, som ønsker at flytte, nævnte at det netop var fraværet af kulturelle fritidsaktiviteter, der blandt andet var årsagen til ønsket om at flytte. En respondent udtrykker det på følgende måde:

”Der er ikke så mange aktiviteter her. Det er en af grundene til, at vi gerne vil flytte til en større by. Samtidig er der ikke så mange valgmuligheder her, hvilket også gør, at vi ønsker at flytte”.

Hvorvidt kommunernes begrænsede muligheder for at tilbyde transport er et problem, kan være vanskeligt at svare entydigt på i forhold til de foreliggende oplysninger. Det kan slås fast, at transportmulighederne ikke bliver bedømt at være et aktiv i forhold til at blive i kommunen. Færre ledige end beskæftigede synes transportmulighederne er en medvirkende årsag til at blive. Omvendt angiver forholdsvist få transportmulighederne som et så stort problem, at de foretrækker at flytte. Fordelingen mellem ledige og beskæftigede er nogenlunde ligelig. Vi har tidligere været inde på, at særligt unge havde en 'flygtig natur' i forhold til de små kommuner. Det er derfor ikke overraskende, at det særligt er de unge, der angiver transportmulighederne såvel som kultur- og fritidsaktiviteterne som grund til at flytte. Hvad angår de helt unge, der medvirker i undersøgelsen (15-20 år), er det tydeligvis væsentligt andre værdier, de sætter højest i forhold til at flytte. 80pct. af de unge fortæller, at de ønsker at bo, hvor der er andre af samme nationalitet. Ligeledes synes kontakten til lokalbefolkningen ikke at spille nogen nævneværdig rolle for gruppen²¹.

²¹ Det bør nævnes, at sontringen baserer sig på ganske få respondenter. I gruppen af unge indgår kun 5 personer i kategorien af dem, der ønsker at flytte.

Spiller transportmulighederne en rolle?

Svarmuligheder	Ledig (ja) ipct.	Beskæftigede (ja) ipct.
Du ønsker at flytte.. er det fordi transportmulighederne er for dårlige?	23	25
Du ønsker ikke at flytte...Er det fordi transportmulighederne er tilstrækkeligt gode?	15	29

Tabellen skal ikke summe 100pct., da resultaterne er plukket ud af et større skema.

Et stort flertal af de respondenter, der tilkendegiver, at de ønsker at blive boende i kommunen, fremhæver i de uddybende bemærkninger ofte det gode naboskab og den varme velkomst, de har fået, som den udslagsgivende faktor. Udsagnene er ofte som følgende:

"Vi er blevet meget godt taget imod, og befolkningen her er meget imødekommende".

"De er virkelig gode mennesker og er rigtigt søde".

"Vi har det godt her, og vi føler os velkommen, hvilket er meget vigtigt".

Beskæftigelse som integrationsfaktor

Som vi har været inde på, har både tidligere og nærværende undersøgelse påpeget arbejde som et integrationsfremmende element. Også i den brede opinion, der er gengivet i den offentlige debat, synes der at være en generel, bred opbakning til tankesættet bag intentionerne, hvor enten motivet er selvforsørgelse eller integration. Problemet er imidlertid, at det går noget trægt med at få udlændinge ind på arbejdsmarkedet. Spekulationerne herom er naturligvis mange. En del af forklaringen er, at der fortsat er væsentlige uligheder i den arbejdskraft, der efterspørges, de kompetencer der udbydes og eventuel modstand på arbejdspladserne.

De mange interview, der har været gennemført i forbindelse med undersøgelsen, giver et klart indtryk af, at udlændingenes indstilling, forventninger, forudsætninger og ønsker m.v. varierer meget. De kommuner vi har talt med repræsenterer mange forskellige udlændingegrupper med vidt forskellige baggrunde. Mangfoldigheden i forventninger, forudsætninger og ønsker vil derfor også være stor. De

integrationsansvarlige i kommunerne fremhæver imidlertid heterogeniteten blandt udlændingene som en kompleksitetsskabende faktor for integrationsarbejdet. Det kan imidlertid skabe visse problemer i nogle af kommunerne i forhold til at yde en målrettet indsats. Vanskelighederne er særligt udtalte i de kommuner, der modtager et relativt begrænset antal udlændinge, og hvor mulighederne for at udforme en differentieret indsats, der modsvarer forventninger og forudsætninger såvel som krav og interesser i kommunen, kan være få.

Det er vanskeligt, ud fra en ressourcemæssig betragtning at lave individuelt tilpassede forløb, som passer til alles behov. I rapporten 'Udlændingenes egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark'²² eksemplificeres problemstillingen ud fra en betragtning om, at udlændingenes uddannelsesmæssige baggrund er udslagsgivende for ønsker til indholdet i kurset i samfundsforståelse. Denne betragtning genfindes også i forventningerne til job og jobskabelsesprocessen. En integrationsmedarbejder i en østjysk kommune fortæller:

"Vi har en familie, der kommer fra Aserbajdsjan. Manden og konen er ingeniører. Deres krav til mig som integrationsansvarlig og til dem selv er noget forskellige fra, hvad de andre stiller. De er meget selv-drevne og er langt foran de andre".

I det følgende vil vi på et meget overordnet plan forsøge at vurdere udlændingenes ønsker, muligheder og opfattelse af egen deltagelse på arbejdsmarkedet. Baggrunden er, at den arbejdsmæssige tilknytning til lokalområdet i lighed med ovenstående analyse synes at have en positiv fastholdelseeffekt.

²² "Udlændingenes egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark", COWI 2000.

Det handler helt basalt om at kunne forsørge sin familie. Langt den overvejende del af respondenterne (72 pct.) angiver forsørgelsesparametret som den vigtigste grund til at arbejde. Meget få respondenter ser arbejde som en mulighed for at styrke deres sprog. Arbejde ses i det hele taget ikke som en decideret kilde til integration i den forstand, at integration dækker over kulturel forståelse, styrkelse af sprogkunderskaber, respekt og lignende.

Hvad er ifølge dig den vigtigste grund til at arbejde?*

Svarmuligheder	Fordeling i pct.
Jeg kan forsørge mig selv/familie	72
Andet	31
Det giver mig mere indhold i tilværelsen	28
Pga. personlige og sociale relationer	28
For at få tiden til at gå	12
Det giver mig større indsigt i den danske kultur	9
Det skaber større respekt	7
Det er den eneste måde jeg lærer sproget på	6
Jeg kan leve op til min families forventninger i hjemlandet	4
Ved ikke	4

**Mulighed for at angive flere grunde*

En væsentlig del af integrationsindsatsen i kommunerne retter sig mod at finde beskæftigelse til flygtninge og indvandrere. I løbet af integrationsperiodens treårige forløb er det et mål i sig selv, at den enkelte skal bringes i beskæftigelse ved egen og kommunens hjælp. Det er også tanken, at flygtningene og indvandrerne selv skal være opsøgende på arbejdsmarkedet under som efter integrationsperioden. Respondenterne i undersøgelsen er blevet spurgt om deres vurdering af, hvem der har opgaven at finde arbejde.

Mener du, at det overvejende er din eller de offentlige myndigheders opgave at finde arbejde til dig, hvis du skulle have dig et nyt arbejde?

Svarmuligheder	Fordeling i pct.
Langt overvejende min opgave	41
Både min og de offentlige myndigheders opgave	33
Overvejende min opgave	11
Langt overvejende myndigheders opgave	9
Ved ikke	5
Overvejende myndigheders opgave	1

Umiddelbart deler respondenterne sig i to lige store grupper. 43 pct. mener det er en opgave, der skal varetages af personen selv såvel som de offentlige myndigheder. Tilsvarende har 52 pct. en opfattelse af, at det er deres egen forpligtelse. Det er især den ledige del af respondenterne, der mener at opgaven er et fælles anliggende mellem dem selv og det offentlige. Det kan synes naturligt, eftersom det ligeledes er dem, der har størst tilknytning til de jobformidlende myndigheder i kommunen eller eventuelt i AF. Der er som følge heraf også flest kvinder, der mener at de offentlige myndigheder skal være involverede i deres jobsøgen. Det skal naturligvis nævnes, at den største samlede gruppe mener, at det langt overvejende er deres egen opgave at finde job.

Som det fremgår af nedenstående skema, er der stor opmærksomhed omkring sprogkundskaber. Det at kunne sproget er en naturlig og grundlæggende forudsætning for at få adgang til arbejdsmarkedet.

*Hvis du skal have et nyt arbejde, hvad ser du så som de væsentligste barrierer for at komme i arbejde?**

Svarmuligheder	Fordeling i pct.
Sprogkunderskaber	47
Der er ingen	19
Diskrimination/modstand på arbejdspladsen	16
Ved ikke	15
Andet	11
Jeg har ikke de kvalifikationer, der skal til	4
Jeg kan ikke få godkendt min uddannelse	4
Sprogundervisning ikke tilstrækkeligt erhvervsrettet	3
Manglende social kontakt til etniske danskere	1
Mangel på job jeg kan få med min uddannelse	1
Mange uskrevne og underforståede regler på arbejdspladsen	1
"Jeg tror ikke jeg må tage ordinært arbejde i introduktionsperioden"	1
Jeg venter blot på at kunne vende tilbage til mit hjemland	-
Virksomheders uformelle rekrutteringskanaler (brug af allerede ansattes netværk)	-
Lang transporttid	-
Det kan ikke betale sig økonomisk set	-

* Mulighed for at angive flere barrierer

De øvrige markeringer er for svagt repræsenterede til, at der med rimelighed kan konkluderes noget generelt. Det er dog iøjnefaldende, at diskrimination/modstand på arbejdspladsen har så relativt stor genkendelse. Opfattelsen deles endvidere ligeligt af ledige og beskæftigede.

Enkelte respondenter tilkendegiver, at det at være fremmede giver dem et dårligt udgangspunkt, for i det hele taget at komme i betragtning. Følgende bemærkninger er faldet i forbindelse med interviewene omkring de oplevede barrierer:

"Fordi jeg er fremmed. Folk bliver bange og nervøse når de ser en fremmed. De vil hellere ansætte en dansker end en udlænding".

"De foretrækker i de fleste tilfælde at ansætte danskere. Jeg mener, at man som fremmed automatisk bliver stillet i anden række. Ens navn betyder en del, når man skal ud at søge arbejde".

En anden påpeger også den manglende arbejds erfaring som en væsentlig barriere:

”Jeg har ingen stor arbejds erfaring hjemme fra, og synes derfor det bliver svært at få arbejde”.

2.2 Afrunding

Sammenfattende kan det konstateres, at visse forhold i lokalområdet kan virke frastødende/fastholdene på indvandrere og flygtninge i landkommunerne. Der synes, at være en klar overensstemmelse mellem generel trivsel, nærhed til familie og venner, arbejdsmarkedstilknnytning og børn og så ønsket om at blive i landkommunerne. Der synes ligeledes, at være forhold, som peger i retning af, at kontakten til lokalbefolkningen har betydning i et fastholdelsesøjemed. Samme forhold, der virker fastholdene, kan samtidig fungere som frastødningsgrunde. Eksempelvis ses manglende kontakt til familie, venner eller andre personer med samme nationalitet som et afsavn, der kan virke fremmede for ønske om at flytte. Ligeledes er børns trivsel vigtig. Mistrivsel i institutioner mv. samt ringe kontakt til lokalbefolkningen kan have samme virkning.

Surveyen må ikke betragtes som et endegyldigt udtryk for, hvad flygtninge og indvandrere mener om deres tilværelse i landkommunerne. Surveyen kan dog give indikationer omkring hvad, der kan være motiverende henholdsvis demotiverende omkring opholdet i en landkommune samt hvilke forhold, der betragtes som de væsentligste barrierer for at få fodfæste på arbejdsmarkedet. De meget klare tilkendegivelser, der er givet som forklaringer for flyttetrang eller ønsker om at blive, begrundelser for at arbejde, opgaven at finde arbejde samt barrierer for at komme i arbejde, vurderes at være retningsvisende indikationer for hvordan billedet tegner sig.

3 Landkommuners begrænsninger og muligheder for at integrere flygtninge

Dette kapitel præsenterer landkommuners forudsætninger for at integrere flygtninge, herunder hvordan disse forudsætninger slår igennem i praksis, samt opstiller forslag til, hvordan muligheder inden for de givne rammer kan udnyttes. Afsnittet vil stille skarpt på aktørernes særlige begrænsninger og muligheder for at integrere flygtninge.

Kapitlet bygger på interview med integrationsansvarlige i 18 landkommuner. Se tekstboks.

Kommuner i undersøgelsen

Følgende landkommuner og mindre kommuner har deltaget i forskningsprojektets interviewdel:

Blåvandshuk, Bramsnæs, Frederikssund, Grenå, Hvorslev, Lemvig, Morsø, Munkebo, Nibe, Nørre-Snedede, Pandrup, Purhus, Ringkøbing, Rudkøbing, Sindal, Skævinge, Thisted og Ørbæk.

En kommune - som administrativ enhed - er en central aktør i integrationen af flygtninge, idet kommunerne den 1. januar 1999 overtog en række forpligtelser i forbindelse med at integrere flygtninge. Forpligtelserne indebærer, at kommunerne har pligt til at:

- *Gennemføre et introduktionsprogram*, der består af tre hovedelementer: Danskundervisning, samfundsforståelse og aktivering. Introduktionsprogrammet skal iværksættes en måned efter flygtningens ankomst til kommunen og vare tre år. Integrationsprogram-

met skal have en gennemsnitlig varighed på 30 timer pr. uge²³. En handlingsplan, der beskriver det nærmere indhold i integrationsprogrammets tre hovedelementer, skal udarbejdes og løbende evalueres i samarbejde med den pågældende flygtning²⁴.

- *Anvise bolig til flygtningene*. Tidligere havde kommunen pligt til at anvise en bolig inden for tre måneder efter, at ansvaret for flygtningene er overgået til kommunalbestyrelsen. Indtil det var muligt at anvise en bolig, skulle kommunalbestyrelsen anvise de pågældende flygtninge et midlertidigt opholdssted. Den anviste bolig skulle være passende i forhold til den enkelte flygtnings behov²⁵. En ny aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti vil imidlertid indebære, at flygtninges retskrav på bolig inden for tre måneder afskaffes. Regeringen vil fastholde kommunernes pligt til at fremskaffe boliger, men i stedet for retskravet indføres en bestemmelse om, at kommunerne skal anvise nyankomne flygtninge en bolig *snarest muligt*. Dette indebærer, at kommunerne skal vurdere, om andre boligsøgende end flygtninge har samme eller større behov for at få anvist en bolig. Kravet om at boligen skal være passende i forhold til den enkelte flygtnings behov afskaffes. I stedet præciseres det, at boligen skal opfylde kravene i bygningslovgivningen²⁶.

²³ ”Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark” (integrationsloven), kapitel 4, §§ 16-18.

²⁴ ”Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark” (integrationsloven), kapitel 4, § 19.

²⁵ ”Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark” (integrationsloven), kapitel 3, §§ 12 og 14.

²⁶ ”Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti vedrørende lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love”.

På den baggrund har stort set alle landets *landkommuner* i 1999 og/eller 2000 modtaget et antal flygtninge, som skal blive boende i kommunen i tre år, for blandt andet at opretholde retten til integrationsydelse. Flygtninge og indvandrere havde tidligere i højere grad mulighed for selv at bestemme, hvor de ville bosætte sig. Det har medført en koncentration af flygtninge og indvandrere i hovedstadsområdet og de tre store provinsbyer: Århus, Odense og Aalborg. Disse kommuner har på den baggrund opbygget et godt erfaringsgrundlag for at integrere flygtninge, hvorimod mange landkommuner med integrationsloven for første gang har fået til opgave at integrere flygtninge.

Det var imidlertid ikke en ny opgave for alle landkommuner - en del overtog ansvaret for integration af flygtninge før 1999. Ansvaret omfattede især flygtninge fra krigen i det tidligere Jugoslavien, der ankom i midten af 90'erne. Ud af de 18 landkommuner, som er blevet interviewet til denne undersøgelse, havde ca. halvdelen erfaringer med at integrere flygtninge, der ankom før 1999²⁷. Det rejser spørgsmålet om disse kommuner har været bedre rustede til at integrere flygtningene, der ankom efter 1999 under integrationsloven.

De integrationsansvarlige i kommuner med integrationserfaringer før 1999 peger selv på, at de bosniske flygtninge ofte er blevet godt integreret, og relativt mange har job, hvorimod de flygtninge, der kom efter integrationsloven i 1999, står over for helt andre og sværere udfordringer. De har brug for en mere grundlæggende introduktion til det danske samfund og er en mindre homogen gruppe: De har forskellige sprog, uddannelsesbaggrund, erhvervs erfaring m.v. Der er ifølge de integrationsansvarlige ikke mange erfaringer, som kan overføres fra integrationen af bosniske flygtninge til de flygtninge, der er ankommet efter 1999. Forskelligheden stiller andre og større krav til især land-

²⁷ Ringkøbing, Nr, Snede, Grenå, Lemvig, Morsø, Munkebo, Pandrup, Thisted og Purhus Kommuner.

kommuner. Endelig var kun få integrationsansvarlige ansat i kommunen i den periode, hvor flygtninge fra krigen i det tidligere Jugoslavien ankom. Personaleudskiftninger betyder, at den erfaring, der er bundet til den integrationsansvarlige, ikke længere er til stede i kommunen.

Interviewene afspejler imidlertid, at kommuner med integrationserfaringer fra før 1999, og hvor personkredsen eller den akkumulerede viden om integrationsindsatsen er fastholdt i kommunen, aktivt bygger videre på denne erfaring. I mange tilfælde er de imidlertid ikke bevidste om, at de anvender denne erfaring. Eksempelvis havde en kommune - som ikke mente de anvendte erfaringer fra før 1999 - i midten af 90'erne satset stærkt på at integrere bosniske flygtninge i de relativt få større virksomheder i kommunen. Da flere af disse lukkede, valgte kommunen med integrationslovsflygningene i stedet at satse på små virksomheder i kommunen. Interviewene afdækker på samme måde i en række andre eksempler, at kommuner der overtog ansvaret for at integrere flygtninge før 1999, lægger denne erfaring til grund for integration af flygtninge under integrationsloven. Det kan på den baggrund forventes, at erfaringsgrundlaget for at integrere flygtninge i landkommuner og mindre kommuner løbende forbedres samt at det vil afspejle sig i integrationsarbejdets resultater.

Landkommuner har imidlertid en række særlige, strukturelle og organisatoriske forudsætninger for at gennemføre integrationsprogrammet samt anviser bolig til flygtninge og dermed sikre en vellykket integration af flygningene. De uddybes i de følgende afsnit med udgangspunkt i interview med integrationsansvarlige i 18 landkommuner:

3.1 Landkommunernes strukturelle forudsætninger for at gennemføre integrationsprogrammet

Integrationsprogrammet skal sikre, at nyankomne flygtninge bliver selvforsørgende og lever op til integrationslovens øvrige formål om deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundet. Introduktions-

programmet består af tre hovedelementer: Danskundervisning, samfundsforståelse og aktivering. I det følgende lægges vægt på landkommuners forudsætninger for at tilrettelægge og gennemføre danskundervisningen og aktivering, idet de to elementer udgør tyngden i det treårige integrationsprogram, og må formodes at have den største betydning for flygtningenes integration på arbejdsmarkedet og i lokalsamfundet.

Landkommuner - og kommuner generelt - har behov for at tilbyde et differentieret udbud af danskundervisning og aktivering idet:

- Integrationsansvarlige i de udvalgte landkommuner fremhæver, at de har modtaget flygtninge med meget forskellige baggrunde, herunder nationalitet, alder, køn, uddannelsesbaggrund m.v. Flygtningene har på den baggrund forskellige behov for danskundervisning og aktivering. Især traumatiserede flygtninge kræver særlige tilbud, for at blive integreret.
- Integrationsloven lægger op til, at kommunerne i samarbejde med den enkelte flygtning udarbejder handlingsplaner, der tager afsæt i flygtningenes individuelle færdigheder og forudsætninger samt tilbyder flere aktiveringsmuligheder. Se tekstboks.

Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)

§ 19, Stk. 2. Handlingsplanen skal udarbejdes på grundlag af en vurdering af den enkelte udlændings individuelle færdigheder og forudsætninger og skal målrettet sigte mod den enkelte udlændings introduktion på arbejdsmarkedet eller mod en uddannelse.

§ 23, Stk. 7. Når kommunalbestyrelsen tilbyder aktivering, skal den så vidt muligt give flere tilbud at vælge imellem.

Landkommunerne har af følgende grunde svagere forudsætninger, for at leve op til disse behov og målsætninger:

- **Forskellige baggrunde.** De relativt få flygtninge med forskellig baggrund gør det svært at samle et hold af flygtninge på samme niveau, med samme interesse, uddannelsesbaggrund m.v., når der skal gennemføres undervisning i dansk eller som led i aktiveringen, eksempelvis arbejdsmarkedskurser. Enkelte kommuner oplever kravene til holdsammensætningen på sprogskolerne som unødvendige og sprogskolerne som ufleksible.
- **Store afstande.** Der er typisk langt mellem flygtninges hjem, sprogskole og aktiveringssted i landkommuner. Flygtningene selv har sjældent mulighed for at erhverve sig en bil eller et kørekort og er på den baggrund afhængige af offentlige transportmuligheder. De offentlige transportmuligheder sætter dermed en grænse for hvor langt flygtningene kan rejse mellem hjem, sprogskole og aktiveringssted. De store afstande gør det tillige svært at integrere sprogundervisning og aktivering, der ofte er nødt til at foregå på forskellige ugedage, for at begrænse transporttiden. For traumatiserede flygtninge bosiddende i landkommuner udgør afstanden mellem hjemmet og rehabiliteringscentre et særligt problem.
- **Få arbejdspladser.** Det begrænsede og relativt smalle udbud af arbejdspladser i landkommuner kan betyde, at det er svært eller umuligt at efterkomme flygtningenes ønsker til aktivering eller leve op til lovens ord om at tilbyde flere aktiveringstilbud, som flygtningen kan vælge imellem. Sagsbehandlere fra især mindre kommuner efterlyser netop flere og mere differentierede former for aktiveringstilbud, der i højere grad efterkommer den enkelte udlændings behov²⁸.

Det er utvivlsomt baggrunden for, at flygtninge bosiddende i mindre kommuner - defineret som kommuner med mindre end 20.000 ind-

²⁸ ”Integration i praksis – Kommunernes første erfaringer med integrationsloven”, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) oktober 2000, side 160.

byggere - oplever at have mindre indflydelse på deres handlingsplan end flygtninge bosiddende i andre kommuner. Se tekstboks.

Begrænset indflydelse på handlingsplanen

Hvad angår kommunestørrelse viser det sig, at udlændinge i de mindre kommuner i mindre grad end de udlændinge, der bor i mellemstore og store kommuner, oplever, at de har indflydelse på handlingsplanen.

Kilde: "Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark", COWI, oktober 2000, side 65

Samlet set har landkommuner som gruppe betragtet af disse strukturelle grunde færre muligheder for at efterkomme flygtningenes ønsker og lovens intentioner om at tilbyde et bredt og integreret udbud af aktiveringstilbud og danskundervisning.

3.2 Landkommunernes organisatoriske forudsætninger for at gennemføre integrationsprogrammet

Uformelt samarbejde

En kommune i Vestjylland har ikke udarbejdet en skriftlig politik for integration af kommunens flygtning. Men der samarbejdes alligevel:

"Politikerne har længe barslet med et integrationsoplæg, men det er ikke kommet endnu. Men vi har et uformelt samarbejde med gruppen af flygtninge. De har udpeget fem personer til at repræsentere dem. To af kommunens socialrådgivere og cheferne for kultur- og socialområdet mødes jævnligt med dem. Der er enkelte, tilspidsede situationer men ikke de store problemer med hverken skole eller praktik".

Kilde: Interview med integrationsansvarlig i mindre, vestjysk kommune.

Det politiske niveau i landkommuner har mulighed for at øve indflydelse på integrationspolitikken, dels gennem integrationsråd eller en skriftlig integrationspolitik, dels gennem forskellige former for uformelt samarbejde internt i kommunen og med eksterne samarbejdspartnere. Der er på den ene side flere eksempler på, at det politiske niveau søger indflydelse på integrationsarbejdet via uformelle kanaler (se tekstboks). På den anden side havde ingen af de interviewede landkommuner oprettet et integrationsråd, og meget få har udarbejdet og vedtaget en skriftlig politik, selvom en tidligere undersøgelse fremhæver, at en skriftlig integrationspolitik bakker integrationsmedarbejderens arbejde op²⁹. Ifølge samme undersøgelse er de små kommuner mere forbeholdne over for fordele ved en skriftlig politik, idet de anfører³⁰:

- Det er omkostningskrævende, og fordelene står ikke mål med ressourceindsatsen.
- Integrationsloven er tilstrækkeligt arbejdsgrundlag.

Den begrænsede, formelle, lokalpolitiske styring af integrationsindsatsen i landkommuner kan afspejle, at integrationsindsatsen betragtes som et praktisk stykke arbejde, eller at der hersker en vis lokalpolitisk berøringsangst over for området. Det politiske niveau i landkommuner trækkes imidlertid ind i det øjeblik der opstår utilfredshed i lokalbefolkningen, eksempelvis i forbindelse med boligplacering.

²⁹ ”Integration i praksis – Kommunernes første erfaringer med integrationsloven”, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), oktober 2000, side 45.

³⁰ ”Integration i praksis – Kommunernes første erfaringer med integrationsloven”, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), oktober 2000, side 43.

Interviewene viser, at integrationsindsatsen i landkommuner ofte er samlet på én eller meget få integrationsmedarbejdere, hvilket giver nogle særlige udfordringer.

Integrationsmedarbejdere i landkommuner har på den baggrund stor indflydelse på, hvordan loven fortolkes og implementeres i praksis afhængigt af hvilke ressourcer de har til rådighed. Det gør den eller de få integrationsmedarbejdere i den respektive landkommune centrale for kvalitet og effektivitet i landkommuners integrationsindsats.

Såfremt denne eller de personer forlader kommunen, kan de trække hele den akkumulerede viden om integrationsindsatsen bredt forstået og viden om den enkelte flygtning med sig.

Der er både fordele og ulemper, når en eller meget få medarbejdere i landkommuner har ansvaret for at integrere flygtningene:

Fordele. Det lave antal flygtninge indebærer, at integrationsindsatsen opleves som overskuelig for integrationsmedarbejderen. Det overskuelige antal flygtninge og flygtningenes forpligtelse til at blive boende i kommunen i tre år danner grundlag for en tæt og direkte kontakt mellem integrationsmedarbejder og flygtning samt mulighed for at opbygge fortrolighed og tillid til hinanden. Tillid og fortrolighed er ifølge mange integrationsansvarlige afgørende for at motivere flygtningene til at lære dansk og få et arbejde. Det er forudsætningen for, at integrationsmedarbejderen kan flytte flygtningenes fokus fra egne problemer over på deres integration i lokalsamfundet og på arbejdsmarkedet. Et tæt forhold mellem integrationsmedarbejder og flygtning samt et godt kendskab til lokalbefolkningen, lokalområdets virksomheder, foreninger m.v. hos integrationsmedarbejderen danner et solidt grundlag for flygtningenes integration på arbejdsmarkedet og i lokalsamfundet.

Samtaler med flygtninge

En integrationsmedarbejder bruger meget tid på samtalen med flygtningene:

”På den måde kommer jeg tæt på personen og kan stoppe skøre ideer som eksempelvis at købe møbler på afbetaling. De fortæller mig meget og jeg kan til gengæld redegøre for ulemperne i forhold til naboer, arbejdsmarked og lokalsamfundet som helhed”.

Kilde: Interview med integrationsmedarbejder i mindre, sjællandsk kommune.

Ulemper. En af ulemperne er, at den eller de integrationsansvarlige ofte sidder alene med ansvaret og derfor kan savne faglig sparring i det daglige arbejde³¹. Den integrationsansvarlige kan føle sig isoleret, hvis vedkommende er uden tidligere erfaringer med at integrere flygtninge og ikke har et netværk med andre integrationsmedarbejdere i eller uden for kommunen. En anden ulempe er, at flygtningene knytter sig så tæt til integrationsmedarbejderen, at de ikke opsøger hjælp og vejledning andre steder end hos integrationsmedarbejderen. En integrationsmedarbejder giver udtryk for, at flygtningene har svært ved at slippe hende, og at hun i nogle tilfælde betragtes som en ’reservemor’. I den situation kan det være forbundet med et særligt stort videntab, såfremt integrationsmedarbejderens ansættelse ophører. Baggrundsoplysninger og sagsbehandling vil stadig være at finde i den almindelige journalføring og i flygtningenes handlingsplaner, men person- og baggrundskendskab erhvervet gennem møder og samtaler med flygtningen kan forsvinde ud af kommunen ved et ansættelsesophør.

³¹ ”Integration i praksis – Kommunernes første erfaringer med integrationsloven”, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), oktober 2000, side 65.

3.3 Landkommunernes forudsætninger for at boligplacere flygtninge

Kommunernes forpligtigelser med hensyn til at boligplacere flygtninge er - som tidligere nævnt - lempet med en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Aftalen indebærer, at kommunerne skal finde en bolig til en flygtning *snarest muligt*, hvor kravet tidligere var inden tre måneder. På den baggrund vil kommunerne få mulighed for at vurdere, om andre boligsøgende end flygtninge har samme eller større behov for at få anvist en bolig. Tilsvarende skal boligen ikke længere være passende i forhold til den enkelte udlændings behov men alene *opfylde kravene i bygningslovgivningen*. I den nye aftale præciseres det, at en eventuel familiesammenføring, der finder sted efter boligplaceringen, ikke efter integrationsloven udløser ret til en større bolig.

Det kan i nogen udstrækning gøre boligplacering af flygtninge nemmere for kommunerne, uagtet der kan ske forringelser i flygtningenes boligstandard samt at den generelle integration i lokalsamfundet og på arbejdsmarkedet kan lide skade. Flere integrationsansvarlige i landkommuner giver nemlig udtryk for, at flygtningenes livsgrundlag, herunder især familiesammenføring og boligsituation, skal være afklaret inden de har overskud til at lære dansk og varetage et arbejde. På lidt længere sigt viser interview med flygtninge bosiddende i landkommuner, at boligen har stor betydning for deres interesse i at blive boende i en landkommune. Eller sagt på en anden måde: En stor andel af flygtninge, der ønsker at blive boende i en landkommune, fremhæver boligen som en af grundene til, at de ikke ønsker at flytte.

Store landkommuner med almennyttigt boligbyggeri har nemmere ved at boligplacere flygtninge end små landkommuner. Boligplaceringen fremhæves ofte af de små landkommuners integrationsansvarlige som et af de sværeste problemer at overvinde. Baggrunden er, at få landkommuner råder over almennyttige eller andre typer af lejeboliger, der er hensigtsmæssige som boliger til flygtninge. Det er især svært at finde boliger til enlige, som i mange tilfælde venter på at få familien

til Danmark. Det er tillige svært at planlægge boligplacering, når flygtninge ved familiesammenføring ofte har behov for en anden og større bolig.

Åbent hus

"I forbindelse med at kommunen erhvervede en ejendom til midlertidig indkvartering af især enlige mænd, der venter på at blive sammenført med deres familie, blev der holdt åbent hus for interesserede naboer. Stemningen var meget ophidset. Naboerne mente blandt andet, at deres ejendomme ville falde i værdi som følge af de nye naboer".

Kilde: Interview med integrationsansvarlig i mindre, sjællandsk kommune.

På den anden side oplever mange landkommuner, at kommunens borgere af forskellige grunde ikke ønsker flygtninge som deres naboer. Naboerne angiver blandt andet faldende priser på deres eget hus, støj, frygt for tyveri, generel usikkerhed m.v. som baggrund for modstanden. Der er i interviewene og fra artikler i lokalaviser flere eksempler på, at lokalbefolkningen enten ikke ønsker flygtninge som naboer eller er utilfredse med, at flygtningene prioriteres frem for etniske danskere, der også har svært ved rent økonomisk at finde en passende bolig, på trods af kommunens anstrengelser for at informere naboerne. Se tekstboks. Kommunernes integrationsansvarlige påpeger, at denne type problemer skyldes, at flygtninge 'fylder mere' i små landkommuner - de er mere synlige - og at 'alle kender alle' i små samfund.

3.4 Forslag til landkommuners implementering af integrationsprogrammet og boligplacering

Der kan på baggrund af landkommuners særlige, strukturelle og organisatoriske forudsætninger opstilles følgende forslag til landkommu-

ners implementering af integrationsprogrammet og integration af flygtninge:

Transport. Ifølge interviewundersøgelsen er den mest udbredte løsning på problemet vedrørende transporttid og lange afstande mellem hjem, sprogskole og aktiveringssted at lægge sprogundervisning og aktivering på forskellige dage efter den såkaldte 3 + 2 model med 3 hele dages sprogundervisning og 2 hele dages aktivering. Dermed er der ikke behov for transport mellem aktiveringssted og sprogskole. 3 + 2 modellen stiller imidlertid sprogskolerne over for en ny pædagogisk udfordring: Hvordan fastholdes flygtningenes koncentration og indlæringsstempo, når der skal undervises i dansk på 3 hele dage, fremfor at undervisningen er spredt over 5 dage. Det gælder især flygtninge uden uddannelsesbaggrund og traumatiserede flygtninge, der i forvejen enten ikke er vant til at sidde på en skolebænk eller har meget svært ved at koncentrere sig. I interviewene med kommunerne blev der tillige nævnt et eksempel på en kommune, der selv sørgede for transport til og fra sprogskole og mellem aktiveringssted og sprogskole. En kommune havde valgt at indsætte en bus, der transporterede flygtningene rundt. Frivillige grupper, der hjælper flygtninge med praktiske gøremål, går i nogle tilfælde også ind og hjælper med at løse transportproblemerne. En anden indfaldsvinkel er, at sprogskolerne opretter såkaldte 'satelitter' eller afdelinger af sprogskolen i lokalområderne. Dermed rejser sproglærerne - populært sagt - ud til flygtningene og ikke omvendt. Tilsvarende har nogle kommuner valgt at forlægge sprogundervisningen til arbejdspladsen. Det løser på den ene side transportproblemet, og på den anden side giver det optimale betingelser for, at sprogundervisningen er erhvervs- og arbejdspladsrelevant. Det kan dog være en omkostningstung løsning, især på virksomheder med en enkelt eller meget få flygtninge ansat. Den løsning praktiseres ikke desto mindre i en række kommuner, herunder Ringkøbing Kommune. Se tekstboks.

Sprogundervisning på arbejdspladsen i Ringkøbing

”Ringkøbing Kommune har gode erfaringer med at tilbyde sprogundervisning på virksomheder til flygtninge i praktik eller arbejde. Der ydes sprogundervisning på arbejdspladsen uanset antallet af flygtninge. Sproglæreren, virksomheden og flygtningen fastlægger i fællesskab indholdet i sprogundervisningen. På den baggrund tilpasses sprogundervisningen de behov den enkelte flygtning har set i forhold til den arbejdsfunktion, som vedkommende varetager. Hvis flygtningen eksempelvis som del af arbejdsfunktionen skal udfylde blanketter, undervises der specielt i dette”.

Kilde: Interview med virksomhed i Ringkøbing Kommune.

Med hensyn til traumatiserede flygtninges transport til rehabiliteringscentre er afstandene typisk endnu større. Rehabiliteringscentrene ligger fysisk placeret i København, Århus, Odense, Aalborg, Haderslev samt i Viborg Amt og Vejle Amt. Centrene har specialiseret sig i at behandle traumatiserede flygtninge og besidder på dette område en unik viden. En måde at løse problemet på er naturligvis at sikre så optimale transportmuligheder som muligt. En anden er at gøre amtet opmærksom på behovet for at kunne benytte lokalforankret traumebehandling.

Samarbejde mellem kommuner

Mange kommuner har valgt at indgå et samarbejde med andre kommuner i lokalområdet med henblik på at løse de vanskeligheder, som de står overfor i relation til at integrere flygtninge. Ifølge en tidligere undersøgelse er det især små kommuner, der samarbejder med andre kommuner om integration af flygtninge ud over samarbejdet om

danskundervisningen og sprogskoler³². For kommuner generelt har integrationsområdet ifølge Kommunernes Landsforening udviklet sig til at blive et af de områder, hvor kommuner oftest samarbejder³³. Et samarbejde mellem kommuner om integrationsindsatsen kan åbne op for adgang til et større og mere fleksibelt job- og boligmarked samt sikre en større faglig specialisering.

Mål for kommunesamarbejde om integration

Kommuner fremhæver en række målsætninger for at samarbejde om integration af flygtninge, herunder blandt andet:

- Fremme en ensartet forvaltning og fælles opfattelse af integrationsopgaven i et helt område.
- Sikre modtagelsesberedskab.
- Sikre størst mulig hensyntagen i boligplaceringen.
- Sikre holddannelser i undervisning lokalt.
- Sikre effektiv udnyttelse af tolkebistand.

Kilde: "Fælles integration af udlændinge i 4 udvalgte kommunale samarbejder", Kommunernes Landsforening, Integrationskontoret, juli 2000.

Landkommuners samarbejde med andre (nabo)kommuner rummer en række muligheder for at løse de tidligere nævnte strukturelle og organisatoriske svagheder, som landkommuner skal overvinde, for at integrere flygtninge.

For det første skabes der bedre muligheder for at sammensætte hold og udnytte stordriftsfordele i forbindelse med undervisning, kurser,

³² "Integration i praksis – Kommunernes første erfaringer med integrationsloven", Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), oktober 2000, side 100.

³³ "Tværkommunalt samarbejde – erfaringer og synspunkter", notat, KL 2002.

tolkebistand m.v. For danskundervisningens vedkommende sker koordineringen via sprogskolen. For aktiveringen og arbejdsmarkedskurser derimod er landkommuner uden et samarbejde overladt til sig selv med hensyn til at samle interesse for et forløb. Et samarbejde mellem flere landkommuner forstærker tillige kommunernes forhandlingsstyrke både i forhold til et sprogcenter, men også i forhold til udbydere af arbejdsmarkedskurser. Samlet kan aktivering og sprogundervisning rettes mod brancher og erhvervsområder i det fælleskommunale område, hvor der er særligt gode beskæftigelsesmuligheder.

For det andet åbner et samarbejde op for et større arbejdsmarked og bedre muligheder for at tilbyde flygtningene aktivering på det fagområde, de har interesse i. Flere af de interviewede integrationsmedarbejdere krydser allerede i dag kommunegrænserne i jagten på aktiverings- og beskæftigelsesmuligheder til flygtningene. Et samarbejde kan gøre det helt legitimt at etablere aktiveringspladser i nabokommuner og føre til, at kommuner udbyder aktiveringspladser til nabokommuner, hvis ikke kommunen selv kan besætte pladsen. Det kan tillige sikre en koordineret virksomhedskontakt.

Samarbejde mellem kommuner om integration af sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtagere og koordinering af virksomhedskontakten har været på dagsordenen igennem længere tid i de lokale koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats. Det vil på den baggrund være oplagt, at landkommuner, der også ofte samarbejder om fælleskommunale koordinationsudvalg eller formidlingscentre, knytter arbejdsmarkedsintegrationen af flygtninge til koordinationsudvalgenes arbejde.

For det tredje kan et kommunesamarbejde fremme muligheder for en tættere kontakt mellem integrationsmedarbejdere, der ofte sidder alene i landkommunerne. Det kan tillige bane vejen for erfaringsudveksling på de øvrige administrative og politiske niveauer. Det er i dag ikke muligt at etablere fælleskommunale integrationsråd, og meget få landkommuner har udarbejdet en skriftlig integrationspolitik. Et tæt kommunesamarbejde kan på den baggrund inspirere administrative medarbejdere og politikere til at udveksle erfaringer om integrationspoli-

tikken og dens implementering. Endelig vil et samarbejde om integration af flygtninge være udgangspunktet for, at flygtningene oplever at blive behandlet ens, uanset hvilken kommune de bor i. Det gælder eksempelvis praksis vedrørende fravær fra danskundervisning og træk i introduktionsydelsen, tilbud om aktivering, boligplacering m.v.

Integrationspolitik

Mindre kommuner udarbejder sjældent skriftlige politikker for integration af flygtninge. Integrationsansvarlige i landkommuner, der har deltaget i interview, efterlyser imidlertid skriftlige integrationspolitikker, og behovet for integrationspolitik i landkommuner vil sandsynligvis øges i takt med, at antallet af flygtninge stiger. En integrationspolitik kan rette sig mod både kommunen som:

Myndighed. Det politiske niveau kan på den måde bringe sig selv på banen og få indflydelse på den praktiske tilrettelæggelse af integrationsindsatsen og i dialog med integrationsmedarbejdere fastlægge kommunens implementering af integrationsloven. Det vil samtidig give integrationsmedarbejdere et arbejdsgrundlag, der eksplicit inddrager samarbejdspartnere i og uden for kommunen, og som de kan falde tilbage på, når integrationsarbejdet møder modstand i lokalbefolkningen. En integrationspolitik kan på den baggrund forpligte kommunale forvaltninger og åbne for at inddrage eksterne samarbejdspartnere i integration af flygtninge. Derudover kan den løfte flygtningearbejdets status blandt medarbejdere i kommunen og forpligte den kommunale ledelsesprioritering af integrationsområdet.

Samtidig kan en integrationspolitik fastlægge retningslinier for håndtering af modstand mod integration af flygtninge i lokalsamfundet. Som tidligere nævnt har interviewene og artikler i lokalområdernes dagblade givet en række eksempler på modstand mod flygtninge, herunder især i forbindelse med boligplacering. Med en skriftlig flygtningepolitik udarbejdet i samarbejde med eller formidlet til borgere i lokalområdet, vil modstanden mod flygtninge kunne afværges i opløbet.

En integrationspolitik kan tillige ansvarliggøre medarbejdere på alle de områder i kommunen, der har berøring med flygtningene. Det er

ikke kun den eller de integrationsansvarlige. Det omfatter eksempelvis også daginstitutioner, skatteforvaltning, folkeregister m.v., som betjener eller servicerer kommunens borgere. I det omfang alle relevante, kommunale medarbejdere inddrages i integrationsarbejdet, er kommunens integrationsberedskab tilsvarende mindre sårbar over for integrationsmedarbejders eller andre nøglepersoners ansættelsesophør.

Arbejdsgiver. Kommunen er ofte den største arbejdsgiver, og mange kommunale arbejdspladser har erfaringer med aktivering af ledige. En integrationspolitik kan lancere kommunen som arbejds- eller aktive-ringsplads for flygtninge samt opstille mål for andelen af flygtninge ansat på kommunale arbejdspladser, herunder også tidsfrister. Et mål kan eksempelvis være, at kommunens andel af ansatte med flygtningebaggrund skal afspejle den andel, som flygtningene udgør af kommunens befolkning.

Dialog med lokalbefolkningen

Kommunalpolitikere og embedsmænd bør så tidligt som muligt gå i dialog med lokalbefolkningen om integrationen af flygtninge i kommunen. Formålet er at forebygge eller nedbryde lokalbefolkningens modstand mod flygtningene, der ofte beror på fordomme, unuanceret eller direkte forkert information, manglende kendskab til flygtninge m.v. Dialogen kan tage form af borgermøder i kommunen, åbent-hus arrangementer enten hos nogle af flygtningene eller på neutral grund på højskoler eller i oplysningsforbund. Skriftlig dialog via læserbreve i lokalavisen eller på Internettet er en anden mulighed.

Samarbejde internt i kommune og mellem kommune og flygtninge

Uanset om en landkommune har etableret et integrationsråd eller udarbejdet en skriftlig integrationspolitik, kan forudsætningerne for integrationsarbejdet forstærkes, ved at kommune og flygtninge løbende er i kontakt med hinanden. Det relativt lave antal flygtninge i landkommuner indebærer, at denne kontakt kan blive tæt, personlig og af en mere uformel karakter. Et tæt samarbejde mellem kommune og flygtninge kan danne grundlag for, at konflikter hurtigt løses eller løses inden de udvikler sig til en egentlig konflikt. På den anden side kan et samarbejde internt i kommunen - mellem de afdelinger i kommunen,

der har kontakt til flygtninge - sikre, at kommunens integrationsarbejde fremstår sammenhængende og koordineret. Eksempelvis kan der være behov for koordination mellem integrationsmedarbejdere og daginstitutioner med henblik på at finde plads i kommunens daginstitutioner til flygtninge, der medbringer børn.

Erfa-grupper mellem integrationsmedarbejdere

Uanset om landkommuner samarbejder om integrationsindsatsen, har integrationsmedarbejdere i landkommuner behov for at udveksle erfaringer med integrationsmedarbejdere fra andre kommuner, om det der gør integration af flygtninge svært i landkommuner, både af strukturel og organisatorisk karakter. Behovet er især til stede i de kommuner, der har valgt at placere ansvaret i en særlig enhed eller hos medarbejdere, der udelukkende skal varetage denne opgave.

Boligplacering

Flere af de kommuner, hvor borgere ikke ønsker flygtninge som naboer, har gode erfaringer med at afholde nabomøder, åbent hus og lignende, hvor borgerne har mulighed for at møde de nye naboer, og hvor eventuelle spørgsmål til hinanden kan besvares. Repræsentanter for kommunalbestyrelsen eller borgmesteren kan tillige spille en vigtig rolle, ved at formidle løsninger mellem de stridende parter og forklare baggrunden for flygtningenes bosætning i kommunen. Kommunernes integrationsmedarbejdere oplever, at en politisk opbakning i disse situationer er afgørende for at gennemføre en vellykket integration af flygtningene.

En del landkommuner med almennyttigt boligbyggeri har holdt møder og indgået aftaler med boligforeningerne om, at kommunen råder over et antal lejligheder til flygtninge. En enkelt kommune ønskede dog ikke at indgå aftaler om anvisningsret med boligselskaber, idet der følger en række administrative forpligtigelser med anvisningsretten.

Landkommuner uden almennyttigt boligbyggeri har ikke de samme muligheder. I disse kommuner er der i højere grad behov for at samarbejde med private udlejere af lejligheder, og især huse. Interviewene giver flere eksempler på, at dette samarbejde har fungeret fint, og at

kommunen har fundet faste samarbejdspartnere blandt områdets boligudlejere. I flere kommuner har der imidlertid ikke været lejligheder eller huse til leje i kommunen, og det har været nødvendigt at købe huse og udleje disse til flygtninge. Der er ofte store omkostninger forbundet med denne løsning, og de interviewede integrationsmedarbejdere understreger, at kommunen erhverver boliger alene på grund af mangel på muligheder for at leje.

4 Landkommuners forudsætning for at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet

I dette kapitel sættes fokus på, hvordan der kan skabes mulighed for, at flygtninge får fodfæste på det lokale eller regionale arbejdsmarked.

Som udgangspunkt har flere forskellige aktører og strukturelle faktorer indflydelse på, hvordan integrationsprocessen og adgangen til det lokale arbejdsmarked kan forløbe. Det kan dreje sig om den måde, hvorpå kommunen agerer i forhold til de lokale virksomheder, samspillet mellem kommunen og de lokale virksomheder, den lokale erhvervs- og virksomhedsstruktur, medarbejder- og ledelseskultur i den enkelte virksomhed, uddannelses- og erhvervs erfaring blandt gruppen af flygtninge og den måde, som kommunen har organiseret integrationsindsatsen på, jf. foregående kapitel.

4.1 Forudsætninger på virksomhedsniveau

Gennem interviewene med regionale aktører, integrationsmedarbejdere og lokale virksomheder er der påpeget flere forskellige aspekter, der kan vanskeliggøre, at flygtninge umiddelbart kan opnå beskæftigelse på arbejdsmarkedet.

Der peges blandt andet på, at erhvervsstrukturen i landkommunerne ofte er kendetegnet ved, at der er ingen eller meget få store virksomheder. De lokale virksomheder fordeler sig ligeledes på få brancheområder. Det bevirker, at spredningen i og udbuddet af lokale jobmuligheder opleves som meget begrænsede. Den begrænsede variation i lokale jobmuligheder kan gøre det vanskeligere at finde jobåbninger. Kendskabet til og opfattelsen af de lokale jobmuligheder har også betydning for integrationsmulighederne.

Set i relation til de lokale virksomheder kan der også være problemer med at skabe kontakt til de lokale virksomheder og åbne virksomhederne for at se flygtninge som en arbejdskraftressource. Flere mindre kommuner forsøger at finde aktiveringsmuligheder, praktikpladser eller ordinære beskæftigelsesmuligheder for flygtninge blandt de lokale virksomheder. Flere af integrationsmedarbejderne oplever i den forbindelse, at det kan være vanskeligt at mobilisere virksomhederne på grund af manglende kendskab til eller modstand mod 'fremmede'.

I mange mindre kommuner har der ikke tidligere været bosat flygtninge. Kendskabet til og fortroligheden med forskellige grupper af flygtninge er derfor ofte begrænset og præget af det billede, som tegnes i de landsdækkende medier.

Dette kan være medvirkende årsag til, at der på det lokale virksomhedsniveau kan være usikkerhed eller modstand mod personer med en anden etnisk baggrund. Modstanden mod 'de fremmede' kan nogle steder spores såvel hos virksomhedsledelsen som hos medarbejderne.

Der kan også være forventninger om, at det er dyrt for den enkelte virksomhed at medvirke til at integrere en flygtning på arbejdspladsen. Især blandt små virksomheder er denne problematik aktuell, da de ofte ikke oplever at have ekstra ressourcer til at tage et 'socialt ansvar'.

Set i relation til at 'åbne' virksomheder over for arbejdskraft med anden etnisk baggrund, bør det også nævnes, at virksomhedernes rekrutteringspraksis kan have betydning. Mange virksomheder rekrutterer deres arbejdskraft gennem medarbejdernes netværk; ledige stillinger annonceres således ikke. Da flygtninge ofte ikke har relationer til etniske danskere, kan det derfor være vanskeligt for dem at komme i betragtning til sådanne job.

4.2 Forudsætninger blandt flygtninge

Landkommunernes muligheder for at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet vil også afhænge af, hvilken erhvervs- og uddannelsesbaggrund den enkelte flygtning har. Nogle grupper af flygtninge har ingen uddannelse eller erfaring fra arbejdsmarkedet. For disse flygtninge vil det være en meget langsigtet proces at blive parat til at indtræde på arbejdsmarkedet.

Flere integrationsmedarbejdere giver udtryk for, at det især er et problem for kvinderne. Ofte har de ingen uddannelse og har ikke tidligere været beskæftigede på arbejdsmarkedet. Deres arbejdsmarkedsparathed og tilpasningsevne til samfundet er derfor vanskeligere. Dette forstærkes i nogle situationer af, at kvinderne føder mange børn og derfor ikke deltager kontinuerligt i integrationsforløb. Deres tillæring af det danske sprog og dansk kultur er som følge heraf meget langstrakt.

Også selv om flygtninge har en uddannelse, er det ikke altid ensbetydende med en hurtig integration på arbejdsmarkedet. Flere integrationsmedarbejdere nævner eksempler på flygtninge, som har erhvervet en uddannelse i deres oprindelsesland. Uddannelsen er dog ikke umiddelbart anvendelig i Danmark, da vedkommende hverken undervejs i uddannelsesforløbet eller efterfølgende har anvendt uddannelsen i praksis. Den pågældende har altså ikke praktisk erfaring inden for sit fagområde, men har måske haft arbejde de seneste 10 år som taxichauffør eller kioskmedarbejder i hjemlandet. For nogle typer af uddannelser stilles der tillige andre krav i uddannelsesforløbet i Danmark. Det vil derfor ikke altid være muligt direkte at anvende uddannelsen på det danske arbejdsmarked. Ifølge integrationsmedarbejderne kan dette give anledning til en del frustrationer, og der kan være behov for at realitetsjustere forventningerne til det kommende arbejdsliv.

Brug af tidligere uddannelse

En mindre nordjysk kommune har tidligere modtaget bosniske flygtninge. De har alle en uddannelse, men de gør ikke professionelt brug af den. Integrationsmedarbejderen forklarer, at der er stor faglig forskel på eksempelvis at have en uddannelse som elektriker i det tidligere Jugoslavien i forhold til de krav, der stilles til elektrikere uddannet i Danmark. Uddannelsesforløbene i det tidligere Jugoslavien er typisk meget korte, og er ifølge integrationsmedarbejderen ikke bygget op om vekselluddannelsesprincippet (dvs. at der indgår ikke praktikforløb som en del af uddannelsen).

”Bosnierne har godt nok en faglært uddannelse, men de har aldrig gjort brug af den – hverken i hjemlandet eller her. Det hænger blandt andet sammen med den statslige styring af befolkningens uddannelse, som blev praktiseret i det tidligere Jugoslavien. Folk blev uddannet inden for de områder, der var behov for, og fik ikke nødvendigvis lejlighed til at vælge efter interesse”.

De bosniere, der er i kommunen i dag, arbejder alle i stillinger, som ikke kræver et faglært niveau.

Kilde: Mindre, nordjysk kommune

For (højt)uddannede flygtninge kan den begrænsede bredde og variation i den lokale erhvervsstruktur betyde, at der ikke er jobmuligheder i lokalområdet. Det behøver dog ikke altid at være et problem; flere af de (højt)uddannede finder ofte selv beskæftigelse. Som en integrationsmedarbejder fra en mindre, midtsjællandsk kommune nævner:

”Dem med en uddannelse ser vi ikke - de klare sig selv. De finder job i de nærmeste større kommuner. De er generelt mere interesserede i at komme i arbejde og tilpasser sig hurtigere og er også mere mobile”.

Andre har en mere erhvervsrettet uddannelse bag sig, og i de tilfælde vil afstanden mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer ligeledes ofte ikke være større, end at kvalifikationerne kan tilegnes igennem særlige, virksomhedsrettede jobtræningsforløb.

Uddannelse er dog ikke den eneste faktor, der spiller ind i forhold til integration på arbejdsmarkedet. Nogle grupper af flygtninge har en anderledes arbejdskultur, som eksempelvis kommer til udtryk ved en anden opfattelse af arbejdstid og omgangsform. For at fremme integration på det danske arbejdsmarked, kan det derfor være nødvendigt at lære om og stifte bekendtskab med den danske arbejdskultur.

Set i relation til at åbne de lokale arbejdspladser for flygtninge, er en af de væsentligste forudsætninger dog, at flygtninge kan forstå og tale et vist minimum af dansk og har en vis samfundsforståelse, inden de søges integreret på arbejdsmarkedet. I den forbindelse nævner flere integrationsmedarbejdere, at den sproglige kompetence, der tillæres på sprogskoler, ikke altid er tilstrækkelig. Ofte er den ikke målrettet nok til den daglige hverdag i en (lille) virksomhed. Der kan derfor være behov for at supplerer med mere målrettet undervisning, eventuelt i samspil med den enkelte virksomhed.

Motivationen blandt flygtninge for at finde beskæftigelse og skabe en egen tilværelse vil også være påvirket af de oplevelser, de har haft inden de blev placeret i landkommunerne. Nogle grupper af flygtninge har opholdt sig længe i flygtningecentre, før de blev flyttet til kommunerne, hvilket kan påvirke deres engagement og drivkraft. En integrationsmedarbejder nævner følgende eksempel:

”Vi har gode erfaringer med at integrere bosnierne på arbejdsmarkedet. Kosova albanerne kom umiddelbart samtidig med bosnierne. Til forskel fra bosnierne fik Kosova albanerne ikke opholdstilladelse i første omgang. Deres introduktion til det danske samfund foregik ved at sidde i flygtningecentre i meget lange perioder. Det har ødelagt meget for gruppen. For tiden har de kun midlertidig opholdstilladelse. Deres motivation for at starte egen tilværelse på egne præmisser kan derfor ligge på et meget lille sted”.

Denne problematik nævnes også i andre undersøgelser³⁴.

Mulighederne for at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet vil således afhænge af flere forskellige aspekter, som ikke kan ses uafhængigt af hinanden, men vil spille sammen.

4.3 Forslag til integration af flygtninge på arbejdsmarkedet

Virksomhedspraktik og virksomhedsforløb

Flere af de interviewede integrationsmedarbejdere fremhæver, at det er væsentligt, at flygtningene kan forstå og tale et vist minimum af dansk og har en vis samfundsforståelse inden de søges integreret på arbejdsmarkedet. Den første del af integrationsforløbet er derfor som regel rettet mod at give flygtningene disse kvalifikationer.

I takt med at flygtningene opnår dette, vælger flere kommuner at koble undervisningen på sprogskole med praktik på private eller offentlige virksomheder. Praktikken foregår typisk sideløbende med sprogundervisning efter 3 + 2-modellen; 3 dage med sprogundervisning og 2 dage i praktik.

Kommunerne bestræber sig på ikke at visitere flygtningene til virksomhedspraktik, før de vurderes at være parate hertil. Vurderingen foretages ofte af den enkelte integrationsmedarbejder eller i fællesskab af integrationsmedarbejderne. Nogle kommuner har oprettet et egentligt aktiveringscenter eller produktionsskole, hvor flygtningene kan afprøves i forskellige fagområder inden virksomhedspraktik.

³⁴ Se eventuelt www.7aar.dk for yderligere belysning af denne problematik.

Det varierer mellem kommunerne, hvilken funktion virksomhedspraktikken har og hvilke krav, der stilles til den enkeltes arbejdsmarkedsparathed inden praktikforløbet. Nogle kommuner benytter praktikken som en såkaldt 'snuse-praktik', hvor den enkelte får mulighed for at få et indtryk af, hvordan det er at være på en dansk arbejdsplads. Praktikken sigter dermed på at give inspiration til fremtidige jobmuligheder og ønsker. Snuse-praktikken fører ofte til, at handlingsplanerne justeres. Det er oplevelsen blandt nogle integrationsmedarbejdere, at flygtningene ofte kan være urealistiske i deres ønsker til det fremtidig arbejde. Snuse-praktikken kan være med til at realitetsjustere deres forventninger og jobønsker.

Praktik og jobønsker

En integrationsmedarbejder fra en mindre nordjysk kommune:

"Det er vigtigt, at urealistiske forventninger og jobønsker ryddes af vejen, så vi kan tale realiteter med dem. Mange af dem vil gerne noget med IT, men det er ikke realistisk for dem alle. I øvrigt bliver det en mere ligeværdig dialog, når de har prøvet at være ude på en virksomhed. Snuse-praktikken kan være med til at justere deres forventninger og jobønsker".

Nogle kommuner benytter også praktikken til at "lære flygtningene hvordan de skal gebærde sig på en arbejdsplads". Mange flygtninge har ikke erhvervserfaring og skal derfor først lære kulturen på det danske arbejdsmarked at kende; herunder at møde til tiden, at melde sig syg, at holde frokostpauser på bestemte tidspunkter m.v.

Andre kommuner lægger derimod vægt på, at den enkelte flygtning har forståelse for dansk arbejdspladskultur inden virksomhedspraktik. Disse kommuner forsøger derfor at bibringe flygtninge dette inden virksomhedskontakten gennem undervisningsforløb eller andre aktiveringsforløb.

Alt afhængigt af hvordan praktikken forløber, vælger nogle kommuner i samråd med den enkelte flygtning og virksomhed at forlænge virksomhedspraktikken. I takt med forlængelsen nedtrappes sprogun-

dervisningen ofte tilsvarende, så flygtningen på sigt arbejder på fuld tid. Den første praktikperiode kan på den led virke som en døråbner til virksomheden samtidig med, at flygtningens kvalifikationer afprøves og styrkes i praksis.

Hvilken løsning der vælges, vil afhænge dels af samspillet mellem virksomhed og flygtning men også af de kvalifikationer, som den enkelte flygtning har. Nogle flygtninge vil efter virksomhedspraktikken have behov for at få styrket deres kvalifikationer inden de 'kommer ud i virksomheder' på fuld tid.

Set i relation til virksomhedspraktik og -forløb praktiserer flertallet af kommunerne situationsbestemte løsninger; de forsøger således at afpasse dem efter den enkeltes ønsker, baggrund og kvalifikationer i forhold til de jobmuligheder, der kan etableres. Eller som en integrationsmedarbejder udtrykker det: *"Vi forsøger at afpasse det. Det nytter ikke at sende dem ud i noget, som de ikke ønsker. Det fremmer ikke motivationen"*.

For den gruppe af flygtninge, som ikke har nogen uddannelse, og som ikke tidligere har været beskæftiget på arbejdsmarkedet, iværksættes der ofte andre forløb end virksomhedspraktik. Disse grupper af flygtninge vil ofte have behov for at opnå en større arbejdsmarkedskompetence inden de forsøges 'sluset ud' på arbejdsmarkedet. Der gennemføres derfor som regel mere langstrakte forløb, som sigter mod at bringe dem så megen forståelse og indsigt i, hvordan det danske samfund fungerer, at de på sigt bliver mere arbejdsmarkedssparate.

Opfølgning på virksomhedsforløb

Nogle kommuner følger op på virksomhedspraktikken allerede efter de første 14 dage, mens andre henvender sig til virksomheden efter 3 måneder. Atter andre kommuner praktiserer en mere uformel opfølgning, hvor de 'kigger forbi' i virksomheden, når de er i området. Flere af de kommunale integrationsmedarbejdere understreger, at opfølgningen ikke skal opfattes som kontrol, men som interesse for hvordan det går den enkelte.

Det er det generelle indtryk, at hurtig opfølgning kan medvirke til at imødekomme eventuelle problemer og hindre, at irritationsmomenter udvikler sig. *"Vi kontakter allerede virksomheden efter 14 dage. Vi tager eventuelt en tolk med, hvis der er behov. Den hurtige opfølgning gør, at vi kommer småproblemer i forkøbet, så de ikke udvikler sig til store problemer"*, udtaler en integrationsmedarbejder fra en mindre, østjysk kommune.

Set i relation til små virksomheder er det centralt, at de kan henvende sig til kommunen, hvis der opstår problemer i forhold til den flygtning, som er i praktik på virksomheden. Flere kommuner har ligeledes erfaring for, at det er nødvendigt, at denne form for rådgivning og 'backup' kan træde til hurtigt - så problemerne tages i opløbet, inden de udvikler sig. Eller som en integrationsmedarbejder fra en mindre, vestjysk kommune udtrykker det: *"Det kan ikke nytte noget, at jeg først har tid en gang i næste uge, når virksomheden ringer med problemer. Så er det for sent. Så har virksomheden mistet tålmodigheden. Jeg skal kunne komme ud i virksomheden hurtigt - gerne samme dag eller dagen efter. Det er også vigtigt, at vi er fleksible og hurtigt kan finde løsninger på de problemer, som opstår. Vi havde for eksempel en ude i praktik på en virksomhed. Hans kone blev syg og skulle til læge. Han meldte sig syg, for at følge konen til læge, da konen ifølge deres kultur ikke måtte gå alene til lægen. Anden gang det skete, ringede virksomheden til os og brokkede sig. Vi kontaktede XX og aftalte i stedet, at en af os fra integrationskontoret fulgte konen til lægen, så han kunne blive på arbejdet"*.

Flere kommuner har ligeledes erfaring for, at det giver gode beskæftigelsesresultater at gennemføre en forholdsvis kontant opfølgning i forhold til den enkelte flygtning. Hvis den enkelte udebliver fra virksomhedspraktik eller sprogundervisning uden en lovlig grund, trækkes der således i ydelsen. Kommunikation om 'spilleregler' på arbejdsmarkedet er også ofte en vigtig ingrediens, for at fremme forståelsen af den danske arbejdsmarkedskultur.

Kontant opfølgning giver gode beskæftigelsesresultater

”Vi har haft gode beskæftigelsesresultater, fordi vi har en kontakt opfølgning. Vi snakker åbent med folk og fortæller dem, at de skal passe deres ting, at de skal melde sig syge, hvis de er syge osv. Det er nødvendigt, da mange af flygtningen har været længe på asylcentre, hvor de har vænnet sig til at gå hjemme i lange perioder. De snakker sammen på tværs af kommunegrænser og får det indtryk, at ”går den, så går den”. Så der er behov for at sætte ind”.

Kilde: Mindre, nordsjællandsk kommune

Det varierer blandt de interviewede landkommuner, hvilke virksomhedsforløb der igangsættes lokalt. Som beskrevet tidligere, vil forløbene ofte være tilpassede til de lokale jobmuligheder og den enkelte flygtning. I den forbindelse kan det nævnes, at enkelte kommuner har gode erfaringer med at tilbyde målrettet sprogundervisning i forbindelse med virksomhedsforløbene. Den målrettede sprogundervisning er medvirkende til at styrke integrationsprocessen på den enkelte virksomhed og fremmer, at samspillet mellem flygtning og virksomhed hurtigere 'falder på plads'.

Målrettet vejledning og danskundervisning sikrer beskæftigelse

6 sjællandske kommuner driver i fællesskab et formidlingscenter, som iværksætter projekter for flygtninge. Centret har netop afsluttet et integrationsprojekt med gode beskæftigelsesresultater.

Der blev udvalgt 15 flygtninge til projektet, som havde gået på sprogskole typisk mellem 2-4 år. De skulle kunne så meget dansk, at de kunne fungere på en arbejdsplads. Der var tale om en ”middelgruppe”, som minimum havde grundskole men ikke mere end 12 års skolegang. Nogle havde erhvervs erfaring fra hjemlandet, andre ikke. Projektet blev indledt med tre måneders intensiv, arbejdsmarkedsrettet danskundervisning, vejledning og personlig afklaring. De blev trænet i at udarbejde CV'er og gå til jobsamtaler.

le, og der blev arrangeret besøg på virksomheder, besøg af fagforeninger, AF m.v. Derefter kom flygtningene en måned i praktik i en virksomhed, som de selv havde valgt. Efter den første måned fulgte projektdeltagerne 2+3 modellen (2 dages danskundervisning og 3 dages praktik). Der var tæt sammenhæng mellem danskundervisning og praktik, idet dansklæreren var en gennemgående person under hele projektet. Hun blev involveret i problemerne på arbejdspladsen og var med til at følge op og afklare problemerne. Det gjorde, at hun lærte den enkelte at kende og på den baggrund kunne undervise og vejlede præcist i forhold til den enkeltes behov. I alt kom 6 i ordinært arbejde som følge af projektet.

Case: Danskundervisning og mentor-ordning på en mindre, vestjysk virksomhed

Produktionsvirksomheden er beliggende i Ringkøbing Kommune og har omkring 60 ansatte i alt. Der er ansat ufaglærte og faglærte medarbejdere.

Virksomheden deltager i et integrationsprojekt og har i dag 2 flygtninge ansat. Flygtningene har været i virksomheden i knap 1 år. 2 af virksomhedens medarbejdere fungerer som mentor for de 2 flygtninge, og flygtningene modtager danskundervisning på virksomheden.

Behov for at tænke i nye metoder til rekruttering

Virksomheden blev opmærksom på muligheden for at ansætte flygtninge på baggrund af en annonce i den lokale avis, hvor kommunens integrationsafdeling annoncerede efter arbejdsgivere, der manglede ledig arbejdskraft.

Virksomheden havde gennem længere tid oplevet, at det blev stadigt sværere at rekruttere lærlinge og nye medarbejdere. De havde tidligere løbende modtaget uopfordrede ansøgninger og skrevet folk op til en lærlingeplads. *"Tidligere kom fædrene med deres sønner og blev skrevet op til en lærlingeplads. Det ser vi ikke mere. I dag har vi ingen skrevet op. Så vi er nødt til at tænke i nye baner - også når vi tænker*

på, at årgangene af unge bliver mindre og mindre. Det er jo ikke moderne at blive klejnsmed mere". Virksomheden så derfor muligheden for at ansætte flygtningene som en løsning på udsigterne til fremtidig mangel på arbejdskraft.

Virksomheden talte nærmere med integrationsafdelingen og fik tilsendt et katalog, som kort fortalte om baggrund, uddannelse, alder m.v. for de flygtninge, som søgte en virksomhedsplads. Virksomhederne afholdt efterfølgende interview med 6-7 flygtninge.

Som udgangspunkt var virksomheden interesseret i at finde nogle medarbejdere, som ville være interesserede i at blive i virksomheden efter 'opføringsforløbet'. I udvælgelsen af flygtningene lagde virksomheden derfor vægt på, at flygtningene havde en (uddannelsesmæssig) baggrund, der lignede lidt deres nuværende medarbejdere.

Medarbejdernes modstand vendt

Inden flygtningene kom til virksomheden afholdt virksomheden et informationsmøde for de faste medarbejdere, hvor ledelsen fremlagde planerne om at ansætte 2 flygtninge. Umiddelbart var der ingen reaktion fra medarbejderne, men et par dage efter meldte tillidsmændene tilbage, at der var utilfredshed blandt medarbejderne. For at imødekomme kritikken blev der afholdt en hemmelig afstemning blandt medarbejderne. Der var en stemmes flertal for at 'ansætte' flygtningene.

Modstanden blandt medarbejderne blev ikke yderligere diskuteret. *"Men hen ad vejen har vi [ledelsen] erfaret, at modstanden var begrundet i, at nogle af medarbejderne frygtede at miste deres job - at flygtningene ville blive 'løntrykkere'. Men der har ikke været nogen problemer efter, at de [flygtningene] er kommet til virksomheden. Det er noget andet, når der pludselig kommer et ansigt på - en man kan se og snakke med. Så forsvinder modstanden".*

Mentor-ordning og tilpasset danskundervisning er vejen frem

I forbindelse med integrationsprojektet har virksomheden gjort brug af en 'mentor-ordning', hvor 2 faste medarbejdere har ansvaret for at

uddanne og oplære de nye medarbejdere. Inden flygtningene kom til virksomheden blev der udarbejdet en plan, ”så der var noget at lave, når de kom”. Mentorerne har været vigtige i forløbet og har sikret, at der hele tiden var en person, som irakerne kunne spørge til råds, når de var i tvivl.

Flygtningene skulle have fulgt undervisning på den nærliggende tekniske skole, men der manglede tilslutning til kurset. I stedet kom en lærer fra skolen ud på virksomheden og underviste flygtningene i tekniske udtryk og læsning og udstyrede dem med en ’billedbog’ med værktøj, samt danske og arabiske fagudtryk. Der kommer også en sproglærer og underviser dem i dansk 9 timer om ugen. Undervisningen foregår i virksomhedens kantine.

”Det er vigtigt, at sprogundervisningen foregår her på virksomheden. Så får de vores sprog med og kan gå ud og tale med kollegaerne. Og dansk er ikke bare dansk. De lærer også dialekten - at nogle siger 'a' i stedet for 'jeg'. Det er vigtigt, at de forstår det, for hurtigt at falde til. Og vi møder læreren og kan stemme af med ham og give en melding om, hvor det eventuelt kniber. Det giver en mere målrettet undervisning. Det er også mere motiverende for dem [flygtningene] at få en undervisning, de kan bruge i deres dagligdag - og ikke bare en undervisning i ’kongerækken’. Desuden har vi gjort meget ud af at fortælle dem, at de aldrig kan spørge for meget. Det er bedre, at de spørger en ekstra gang, end at de bare nikker og så ikke har forstået det alligevel”.

Virksomheden understreger også, at det er vigtigt, at kommunen bækker op om projektet - såvel økonomisk, men også med råd og vejledning ved eventuelle småproblemer. Det letter integrationsprocessen.

Det er virksomhedens erfaring, at det giver et større tilhørsforhold, at flygtningene som de øvrige medarbejdere har en kedeldragt med navn og får lønnen udbetalt fra virksomheden. Virksomheden fik i begyndelsen fuldt tilskud, men i takt med at flygtningene opnår større faglig og sproglig kompetence er løntilskuddet gradvist nedtrappet, så det efter 12 måneder helt ophører.

Virksomheden har sat et år af til ”at få dem op på niveau med de øvrige medarbejdere. Projektet har været en succes, hvis de efter det første år kommer og fortæller, at de har fået arbejde på virksomheden overfor. Så kan de det, der skal til for at være på arbejdsmarkedet. Men vi regner da selvfølgelig med, at de bliver her på virksomheden”.

Kontakt til virksomheder

Erfaringsgrundlaget med at skabe kontakt til de lokale virksomheder varierer blandt de interviewede kommuner; nogle har gode erfaringer hermed, mens andre finder det vanskeligt at få kontakt til og etablere jobåbninger blandt lokale virksomheder. Samspillet med de lokale virksomheder vil afhænge af flere forskellige faktorer, såsom medarbejderens anciennitet og kendskab til det lokale erhvervsliv, ressourcer til det virksomhedsopbyggende arbejde, den lokale virksomhedsstruktur m.v.

Godt samspil med det lokale erhvervsliv

”Vi laver et godt benarbejde for at finde jobmuligheder til flygtninge. De gode resultater med at finde jobmuligheder skal ses i sammenhæng med, at vi har et godt kendskab til det lokale erhvervsliv og har mange kontakter hertil. Samtidig er størstedelen af de flygtninge, som kommunen skal integrere, selv interesserede i at komme i gang med at arbejde – det letter også processen. Det er forskellige typer af job, der etableres – alt afhængigt af hvilke kvalifikationer den enkelte flygtning har. Det er dog som regel mindre virksomheder – de er lettere at komme i snak med”.

Kilde: Mindre, midtjysk kommune

Nogle kommuner benytter de lokale medier til at ’reklamere’ for og gøre opmærksom på flygtningene som en arbejdskraftressource. Der indrykkes eksempelvis annoncer i de lokale aviser, erhvervsrådenes blad og andre lokale nyhedsbreve, hvor der annonceres med ledig arbejdskraft. Kommunerne opnår ad disse kanaler kontakt til virksomheder, som de ellers ikke ville have kontakt til. Det er i den forbindelse centralt, at kommunen reelt har mulighed for at visitere flygtninge

til de virksomheder, som reagerer på annoncerne. Nogle kommuner har haft indrykket annoncer, men har ikke kunnet henvise flygtninge, som var arbejdsmarkedsparate. Dette har givet et troværdighedsproblem i forhold til de lokale virksomheder.

Set i relation til kontakten med virksomhederne er det generelt centralt, at ”*kommunen holder hvad den lover*”. En væsentlig del af integrationsarbejdet er baseret på, at den enkelte virksomhed har tillid til integrationsmedarbejderne og har sikkerhed for det projekt de indgår i. Kan kommunen ikke leve op til forventningerne mistes tilliden, og det kan være vanskeligt senere at få ’sluset’ en ny flygtning ind på arbejdspladsen.

De skal holde, hvad de lover...

”Vi havde sagt ja til at tage 2 flygtninge med løntilskud – og havde fået lovning på, at 2 af vores medarbejdere ville blive uddannet af kommunen, inden de (flygtningene) kom herud. Men så var der pludselig ikke penge til uddannelse alligevel – med flygtningene kom jo alligevel. Det var ikke for smart. Vi havde jo lovet medarbejderne uddannelse. Så vi var lige ved at droppe det. Man mister tilliden til kommunens folk, når sådan noget sker”.

Kilde: Mindre, vestjysk virksomhed

Det varierer hvordan kommunerne har organiseret det virksomhedsop-søgende arbejde. Nogle kommuner har ansat en jobkonsulent til det virksomhedsop-søgende arbejde, som udelukkende beskæftiger sig med at skabe rum på arbejdsmarkedet for flygtninge. I andre kommuner beskæftiger integrationsmedarbejderen sig derimod både med sagsbehandling og jobformidling (herunder op-søgende arbejde over for virksomheder).

Det varierer også hvor mange personer kommunerne har ansat til at forestå integrationsarbejdet. Som nævnt tidligere vælger flere kommuner at samarbejde om integrationsindsatsen og samle ressourcer hertil et sted. Dermed er flere ressourcer samlet et sted til gavn for integrationsarbejdet.

Set i relation til det virksomhedsopsøgende arbejde fremhæver flere integrationsmedarbejdere, at en af de faktorer, der fremmer samspillet med virksomheder, er at de har et godt indblik i hvilke kvalifikationer, samt styrker og svagheder den enkelte flygtning har. Er integrationsarbejdet og det virksomhedsopsøgende arbejde fordelt på forskellige medarbejdere, nævner flere af de interviewede integrationsmedarbejdere, at det er centralt, at de medarbejdere, der beskæftiger sig med flygtninge, koordinerer deres indsats og udveksler informationer om de enkelte flygtninge. Videndelingen er vigtig for at sikre, at medarbejderne inden kontakten med virksomheder har en tilstrækkelig viden om den enkelte flygtning: *”Vi skal vide hvem det er vi gerne vil ’sælge’ videre til virksomheden. Og så skal vi selvfølgelig også have føling med den enkelte virksomhed, så vi har en fornemmelse for, hvem vi kan sende ud til dem”*.

Nogle kommuner har ligeledes gode erfaringer med at bruge jobkonsulenter med anden etnisk baggrund i det virksomhedsopsøgende arbejde. Det er her erfaringen, at det kan være nemmere for en jobkonsulent med en etnisk baggrund at åbne virksomhederne. *”Den etniske baggrund gør, at vedkommende mere nuanceret kan formidle de lediges kvalifikationer og barrierer, og at den indledende snak om fordomme springes over”*³⁵.

Hos nogle kommuner beskæftiger kun en eller få medarbejdere sig med integration af flygtninge. Dette opleves af nogle som en ulempe; der er ikke ressourcer til at gennemføre de initiativer, som man kunne ønske. På den anden side kan det være en fordel, at kontakten til virksomhederne er samlet hos en eller få personer. Det gør det lettere for virksomhederne, at der kun er én indgang til kommunen: *”Man ved hvem det er man skal kontakte, hvis der er behov for det - og skal ikke have fat i 10 forskellige inden man får fat i den rette”*.

³⁵ ”Udlændinges integration på arbejdsmarkedet”, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), september 2000.

Set i relation til det virksomhedsopsøgende arbejde kan det ligeledes overvejes, at indtænke kommunen som en potentiel arbejdsplads for flygtninge. Kommunen vil som institution ofte udgøre en større del af de lokale arbejdspladser.

Det kan også overvejes at bruge andre kanaler (såsom de frivillige foreninger) som indgang til de lokale virksomheder. En del af personkredsen fra de frivillige foreninger kan være beskæftigede i lokale virksomheder og kan derfor være med til at være døråbner i forhold til de (små) lokale virksomheder.

Små virksomheder - bedre integrationsmuligheder

Med hensyn til problematikker knyttede til den regionale virksomhedsstruktur, har nogle kommuner gode erfaringer med at satse på de mindre virksomheder. Flere peger således på, at det er blandt de små virksomheder, at beskæftigelsesmulighederne er. Relationerne er her mere personlige, hvilket giver integrationen bedre vilkår.

En mindre, østjysk kommune satsede tidligere på de store virksomheder, men det gik ikke så godt. Belært af erfaringer satser de i dag i stedet på små og mellemstore virksomheder, fordi:

- De er lettere at komme i kontakt med
- De tager bedre imod flygtninge
- De tager imod flygtninge uafhængigt af ordre- og indtjeningssituation
- De har bedre tid og bruger en lavere aktivitetsperiode på at integrere flygtningene
- De har bedre forståelse for flygtningenes problemer
- De forstår den opgave, som de skal tage sig af - de betragter opgaven med at integrere flygtninge som en opgave, de skal være med til at løse
- Det er sværere for flygtninge at 'gemme sig' i mindre virksomheder - integration i det sociale liv på virksomheden er det vigtigste.

Landbruget har job til flygtninge

Landbruget - et dominerende erhverv i mange landkommuner - oplever mangel på arbejdskraft:

“Der er klar mangel på arbejdskraft inden for landbrugserhvervet. Vi kan mærke, at de små ungdomsårgange slår igennem. Det er svært at få uddannelsespladserne på landbrugsskolerne besat, og det er vanskeligt at få landbrugsmedhjælpere på gårdene”

siger næstformand for De Danske Landboforeninger, Henrik Høegh. Han hilser tanken om at skabe arbejdspladser i landbruget til flygtninge velkommen.

Et EU-projekt med 11 sønderjyske kommuner forsøger på den baggrund at uddanne ledige med dansk og udenlandsk baggrund til arbejde i landbrug og gartneri:

“Det er noget helt andet end at være på slagteriet, hvor det gik alt for stærkt. Herude tager vi den med ro, og jeg håber, at der er arbejde til mig, når praktiktiden er overstået. Jeg kan godt lide at arbejde med dyrene og at køre traktor, siger Abdul Majjed.

På integrationscentret Boruplund i Nordjylland, der har specialiseret sig i at uddanne flygtninge til landbrugserhvervet, oplever man visitationen fra kommunerne som en flaskehals. Bestyrelsesformand Jens Ingolf Nørgaard udtaler:

“I det sociale system tænker man ikke i landbrug. Det er en fremmed verden. Der er nogle skræmmebilleder af en bondegård som et sted, hvor man har dårlig løn og dårlige arbejdsvilkår. Desuden er der fordomme hos mange flygtninge, der opfatter landbrug som lavstatus. Det må være systemets opgave at formidle videre, at landbrugsarbejde ikke er et lavstatusjob i Danmark - men et regulært lønarbejde, der kræver viden og kompetence³⁶.”

³⁶ Danske Kommuner nr. 3/2000 og nr. 19/2002.

Case: Inddragelse af ledere og medarbejdere letter arbejdspladsintegrationen

Lemvig Kommune gennemfører sammen med Kystdirektoratet et forløb for et par afghanske flygtninge på en af 'arbejdspladserne' ude ved kysten. (Udover Lemvig deltager Thyborøn-Harboøre Kommune). Arbejdspladsen i Ferring har 5-7 fast ansatte - primært specialarbejdere. Deres opgaver er forskellige kystsikringsaktiviteter, f.eks. at vedligeholde høfder, plante hjelme og rense strande. Lemvig Kommune har - som de øvrige kystkommuner - i forvejen en del naturligt samarbejde med Kystdirektoratet. Projektet får støtte fra Koordinationsudvalget for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats i Ulfborg-Vemb, Thyborøn-Harboøre og Lemvig kommuner. De 150.000 kr. går til medfinansiering af udgifter til tolk/tokulturel medarbejder, projektledelse, arbejdstøj og frikøb af arbejdspladsens medarbejdere til opgaverne i projektet.

Projektet varer ca. et år. Flygtningene arbejder 3 dage og får sprogundervisning 2 dage om ugen. Transport er et stort problem for en landkommune, men her er det delvist løst ved, at 'Kysten' har hentet flygtningene på deres privatadresse, mens de har taget bussen den anden vej. De deltagende flygtninge er visiteret af kommunens integrationsmedarbejder, der valgte nogle af de mandlige flygtninge, som har været parate til at komme ud på en arbejdsplads - af kommunens overvejende afghanske flygtninge, som for manges vedkommende er traumatiserede.

Information og dialog med medarbejdere

Virksomheden har igennem nogen tid arbejdet personalepolitisk med arbejdsfastholdelse og kompetenceudvikling som en del af en personale- og lønstrategisk indsats. 'Kysten' har et erklæret mål, om at "fremme etnisk integration", og har tidligere haft personer på særlige vilkår ansat. Et mere konkret mål har været at "være med til at afhjælpe [Kystdirektoratets] lejlighedsvis rekrutteringsproblemer til beplantningsarbejdet i klitterne".

I dette forløb har startfasen været prioriteret højt, nemlig involveringen af de kommende kolleger og ledere til flygtningene. Ansatte, flygtninge og kommunens integrationsmedarbejder har mødtes, for at se hinandens ansigter og møde hinandens forventninger. Samtidig er både arbejdspladsen og flygtningene hver især blevet forberedt på det, der skulle ske.

Kontaktpersonen som bindeled til kollegaer

I den løbende integration har kontaktpersonen blandt medarbejderne spillet en vigtig rolle. Dels i kontakten til flygtningene og hjælpen på plads i arbejdet; dels som bindeled til kollegerne. Flygtningene kan ikke meget dansk, men det har ifølge kontaktpersonen ikke været noget problem, fordi de har kunnet kommunikere via det praktiske arbejde. Medarbejderen har fundet dette arbejde meget spændende og 'frygter', at det vil blive mere kedeligt, når projektet slutter. Nogle af de andre kolleger, fortæller han, har været skeptiske over for flygtningene, men i praksis har der ikke været problemer.

Det er kommunens opfattelse, at "det er et vellykket projekt [...] også fordi de, der planter marehalm, normalt ikke er de mest positive over for flygtninge...Det har været knaldgodt... [...] Flygtningene har meget hurtigere lært dansk end normalt".

Nøgleord for integration: Information, opfølgning og opbakning fra ledelsen - 'at ville det'

Ifølge kommunens integrationsmedarbejdere: "*.har det været et ka-nongodt projekt. De har taget sig virkelig godt af flygtningene. Det var jeg ellers bekymret for - det er folk, der ikke kan lide flygtninge. Det er helt sikkert, at det lønner sig, at de har taget sig godt af dem sammen med opfølgningen, der kommer bagefter - at finde uddannelse eller arbejdsplads til dem. [...] Man skal gøre sine medarbejdere bekendt med, hvad der skal ske. Vi var ude på arbejdspladsen - jeg og en iraner - og tale med medarbejderne. Det rykkede virkelig i forhold til holdningen om, at 'de gider ikke arbejde' og 'de tager vores piger'. Flygtningene var også med på mødet, så medarbejderne kunne se, at de ville arbejde og var søde. [...] Det er vigtigt med løbende opfølgning. Hvis f.eks. nogle medarbejdere har brug for det, at der så er en*

fra kommunen, der rykker ud. En anden vigtig ting er, at formændene har været opgaven voksen og er gået aktivt ind i det. Ellers er det meget personalechefen, der har skubbet på. Hun er også den lokale leder af Røde Kors, så hun har hjertet på rette sted. Hun er en markant dame, og har sagt, at 'det her - det vil vi!'. Samtidig er man jo nødt til at have et flertal, som har lyst til det eller i hvert fald accepterer det”.

Virksomheders forberedelse til integrationsforløb

Flere af de virksomheder, som har erfaring med at beskæftige flygtninge, påpeger, at det har en god effekt, hvis den enkelte virksomhed forbereder sig til og gør sig nogle overvejelser i forbindelse med ansættelse af flygtninge. Det nævnes blandt andet, at det er vigtigt at informere de øvrige medarbejdere om, at der kommer nye medarbejdere, så spørgsmål og usikkerhed kan drøftes, inden flygtningen kommer ud på virksomheden. Også undervejs er det vigtigt med 'klare linjer' og åben kommunikation.

En af de interviewede jobkonsulenter fra Grenå Kommune har følgende gode råd til virksomheder, som ønsker at beskæftige flygtninge:

1. Sørg for at ideen bliver diskuteret på virksomheden blandt ledelse og medarbejdere, og at alle er informerede
2. Sørg for at der er muligheder for at etablere et tæt samarbejde med kommunens jobkonsulent og/eller uddannelsesinstitution
3. Aftal en praktikperiode og udpeg en medarbejder som kontaktperson og ansvarlig
4. Få i samarbejde med jobkonsulenten og/eller uddannelsesinstitutionen viden om, hvordan praktikperioden kan gennemføres med bedst muligt resultat
5. Få defineret præcise og meningsfyldte arbejdsopgaver for flygtningen
6. Få afstemt forventninger - både virksomhedens og flygtningens
7. Vær opmærksom på, at der kan være store kulturelle og sociale forskelle
8. Inddrag jobkonsulenten og/eller uddannelsesinstitutionen med det samme, hvis der opstår problemer

9. Sørg for at flygtningen bliver informeret om sikkerhedsregler på arbejdspladsen. Brug eventuelt mulighed for tolkebistand
10. Støt integrationen af flygtningen i forhold til virksomhedens sociale liv.

Andre undersøgelser vedrørende udlændinges integration på arbejdsmarkedet peger også på, at det er vigtigt at få introduceret flygtninge til arbejdspladsen, så de får kendskab til de skrevne og uskrevne regler på virksomheden og til omgangstonen blandt de øvrige medarbejdere. Det kan medvirke til at hindre misforståelse og kan lette integrationen på arbejdspladsen. Det kan også være en god ide at involvere andre medarbejdere i processen med at integrere nye medarbejdere, da de kan spille en aktiv rolle og påvirke de øvrige medarbejders holdninger til flygtninge. Ledelsens opbakning er også vigtig, for at fremme processen.

Gode råd til virksomheder

I en undersøgelse fra Indenrigsministeriet fremhæves følgende gode råd til virksomheder, som overvejer at beskæftige udlændinge:

- Vær åben over for at ansætte udenlandske medarbejdere
- Inddrag de faglige organisationer og tillidsrepræsentanterne
- Udmeld en klar og konsekvent opbakning fra topledelsen
- Undgå barrierer for ansættelse af udlændinge og overvej særlige initiativer
- Introducer de udenlandske medarbejdere til arbejdspladsen
- Tilbyd danskundervisning og anden efteruddannelse til udenlandske medarbejdere
- Undersøg eventuelle tilskudsmuligheder i forbindelse med ansættelse af udenlandske medarbejdere
- Videregiv og indhent erfaringer med udenlandske medarbejdere.

Kilde: ”Udlændinges integration på arbejdsmarkedet”, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), september 2000

Case: Ringkøbing Kommune – integration og samspil med lokale virksomheder

Ringkøbing Kommune har stor succes med at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet. Ifølge opgørelser fra Integrationsministeriet er der en beskæftigelsesprocent på knap 60 pct. blandt indvandrere og efterkommere i Ringkøbing Kommune.

Kommunen har mange års erfaring med at integrere flygtninge. Kommunen modtog en stor gruppe bosniere i 1995. Som et forsøgsprojekt overtog kommunen ansvaret for integrationen af disse flygtninge fra Dansk Flygtningehjælp. En del af flygtningene er fortsat bosat i kommunen, og der har løbende været en del familiesammenføringer. Der er i dag omkring 300 bosniere, og de udgør en stor del af den samlede gruppe af indvandrere i kommunen. Kommunen har efterfølgende modtaget nye flygtninge fra 1999 og frem til i dag. Der er flere forskellige nationaliteter, dog med en overvægt af flygtninge med irakisk nationalitet.

Det regionale arbejdsmarked er kendetegnet ved en overvægt af fremstillingsvirksomheder, og der er inden for flere brancheområder mangel på arbejdskraft.

Annoncering i lokale medier

Kommunen er meget aktiv i forhold til at skabe kontakt til de lokale virksomheder med henblik på integration af flygtninge. Der bruges flere "kanaler" i den forbindelse. Eksempelvis er der et godt samspil med den lokale avis, hvor der bringes artikler/historier om indvandrede, der er kommet i arbejde. Der annonceres også efter arbejdsgivere, der har brug for ledig arbejdskraft.

3 + 2 modellen

I lighed med andre kommuner søges der også etableret praktikforløb på de lokale virksomheder efter 3 + 2-modellen (praktik i 3 dage i en virksomhed og 2 dage på sprogskole). I takt med at den enkelte flygtningens arbejdsmarkedsparticipation øges, optrappes praktikdelen indtil vedkommende arbejder på fuld tid.

Virksomhedstilpasset danskundervisning

Ringkøbing Kommune har også gode erfaringer med at tilbyde sprogundervisning på virksomheder til flygtninge i praktik/arbejde. Der ydes sprogundervisning på virksomhedsniveau uanset antal flygtninge på den enkelte virksomhed. Sproglæreren kommer ud på den enkelte virksomhed og underviser. Sproglæreren, virksomhed og flygtningen taler om hvad det konkrete indhold i sprogundervisningen skal være. Sprogundervisningen tilpasses de behov, den enkelte flygtning har set i forhold til den arbejdsfunktion, som vedkommende varetager. Hvis flygtningen eksempelvis som del af arbejdsfunktionen, skal udfylde blanketter, undervises der specielt i dette. Sprogundervisningen bliver på den led meget målrettet. Det har stor betydning for integrationen på arbejdspladsen.

Mentor-/tovholderordning

Tovholderordningen, som blev indført i august 2001, bruges også med god effekt. Med tovholderordningen har kommunen mulighed for at tilbyde virksomheder at betale løn i nogle timer til den medarbejder, som skal stå for oplæring af en flygtning i virksomheden. Virksomheden har dermed ikke direkte udgifter i forbindelse med oplæringen. Flere lokale virksomheder har benyttet sig af denne mulighed og har derigennem ”klædt deres medarbejdere bedre på” til at forestå integrationsopgaven.

Voksenlærlinge

Kommunen har også enkelte gange haft flygtninge i lære som voksenlærlinge i lokale virksomheder. De pågældende virksomheder mente, at vedkommende ”var sin løn værd” og ville derfor gerne indgå en voksenlærlingeordning.

Kommunen bruger således mange forskellige redskaber i integrationsindsatsen afhængigt af hvilken situation og flygtning det drejer sig om.

Det gode samspil, som kommunen har med de lokale virksomheder, skal i en vis udstrækning ses i sammenhæng med, at der også er et godt samarbejde med de lokale afdelinger af LO og DA.

Information mindsker modstand

Det er kommunens oplevelse, at barriererne for integration af flygtninge i virksomhederne ofte findes blandt medarbejderne på virksomhederne. Nogle medarbejdere er usikre over for eller har modstand mod at skulle arbejde sammen med *"Musdafa i stedet for Peter"*. Det kræver god ledelse og aktive tillidsfolk at lette integrationsindsatsen på sådanne virksomheder. I mange situationer kan modstanden tilskrives manglende information. Kommunens integrationsafdeling arrangerer derfor fyraftensmøder om forskellige kulturer, for at øge forståelsen blandt virksomhedernes medarbejdere om de flygtninge, som ønskes integreret i de lokale virksomheder.

Politisk opbakning til integrationsarbejde

De gode beskæftigelsesresultater skal også ses i sammenhæng med, at der fra politisk hold er opbakning til integrationsarbejdet. Der er således opbakning til, at de tilskud, som kommunen modtager til integration, også bruges på integrationsarbejde – og ikke andre driftsopgaver. Kommunens integrationsafdeling har derfor midler og mulighed for at iværksætte aktiviteter, som fremmer integrationen. Integrationsafdelingen udarbejder hvert år en virksomhedsplan, hvor det berettes hvilken indsats, der har været iværksat hidtil, og hvilken indsats der vil blive gennemført fremover på integrationsområdet.

Kommunesamarbejde styrker integrationsindsatsen

Ringkøbing Kommune forestår også integrationsindsatsen for Holmslands Kommune. Der er samarbejdsaftale med Holmslands Kommune om varetagelse af integrationsopgaven for de personer, som hører til personkredsen i Integrationsloven og som boligplaceres i Holmslands Kommune. Der er omkring 6.000 indbyggere i Holmslands Kommune og 17.000 i Ringkøbing Kommune.

Samarbejdet mellem de to kommuner har gjort det muligt at samle ressourcerne til integrationsindsatsen ét sted, og gør at det er flere ressourcer til rådighed i integrationsindsatsen. *"Der er derfor ikke behov for at visitere integrationssager ud af afdelingen – vi har kompetencerne internt i afdelingen"*.

Integrationsafdelingen – arbejdsmetoder og organisering

Afdelingen består af 1 afdelingsleder, 4 socialrådgivere, 2 økonomiske sagsbehandlere, 1 boligmedarbejder, 1 jobkonsulent, 3 2-sprogede medarbejdere (tolke), 1 ”hjemme-hos” og 1 servicemedarbejder.

Jobkonsulenten varetager kontakten til de lokale virksomheder. Jobkonsulenten har tidligere fungeret som tolk for kommunen og er selv tidligere flygtning. Det giver en god indgang til virksomhederne, at han ved, hvad det vil sige at være flygtning og hvilke problemer, der kan være forbundet hermed.

”Hjemme-hos’eren” fra integrationsafdelingen tager sig af flygtningefamilier, som har svært ved at få dagligdagen til at fungere i forhold til børnene. Det kan eksempelvis dreje sig om flygtninge, som tidligere har været udsat for tortur. ”Hjemme-hos’eren” besøger familierne i deres hjem og iværksætter forløb, som kan styrke familierne. ”Hjemme-hos’eren” er desuden kontaktpunkt til daginstitutioner og skoler, hvor der afholdes faste møder.

Helhedsorientering giver godt kendskab til den enkelte

Integrationsafdelingen har således ikke alene kontakt til flygtningene ved samtaler i forbindelse med udarbejdelse af handlingsplaner, men får også indsigt i de problemstillinger, der eventuelt kan være i den enkelte flygtningefamilie. Integrationsafdelingen har således kontakter til flygtningene ad flere kanaler, hvilket bevirker, at de får et godt kendskab til den enkelte flygtning og dennes familie. Den helhedsorienterede tilgang bevirker, at integrationsmedarbejderne får et godt indblik i flygtningenes styrker og svagheder.

Kendskabet til den enkelte flygtning er en fordel i forhold til kontakten til virksomhederne. – *”Vi ved hvem vi visiterer og hvad de kan. Det gør det lettere i kontakten med virksomhederne, når vi mere præcist kan fortælle virksomheden, hvem de modtager. Vi kan bedre matche dem med hinanden”.*

Videndeling i centrum

Medarbejderne i integrationsafdelingen holder løbende møder for at videndele de oplysninger, som medarbejderne har om de enkelte flygtninge. Dette er med til at sikre en samlende og koordineret integrationsindsats. Møderne fremmer blandt andet, at der er enighed om de initiativer, der iværksættes for den enkelte flygtning, og at medarbejderne *”siger og gør det samme over for de forskellige flygtninge”*.

Der skal stilles krav...

Integrationsmedarbejderne lægger vægt på, at der skal stilles krav til flygtningene; det er en måde at vise dem respekt på. Der stilles blandt andet krav om at flygtningen skal møde op hver dag i integrationsforløbet, at de skal deltage i forældremøder osv. ”Mødepligten” skal hjælpe flygtningene til at lære den danske (arbejds)kultur at kende og give dem indblik i hvilke forventninger, der er til dem på forskellige områder.

Løbende opfølgning hindrer problemer

Integrationsafdelingen medvirker ligeledes til at finde praktikpladser til flygtninge i lokale virksomheder. Der gennemføres løbende opfølgning på praktikken, og integrationsmedarbejderne ”kigger jævnlige forbi” de virksomheder, som har flygtninge i praktik. Dette kan fremme, at eventuelle småproblemer tages i opløbet. Integrationsmedarbejderne er samtidig meget opmærksomme på hurtigt at træde til, hvis der opstår problemer i virksomheden. *”Det kan ikke nytte noget, at jeg først kan komme en uge efter, at virksomheden ringer. Det skal være samme dag eller dagen efter. Ellers mister virksomheden tålmodigheden og problemerne vokser”*.

Det er kommunens erfaring, at det lønner sig at gøre en aktiv integrationsindsats; de midler der bruges på dette, tjener sig ind på længere sigt (eks. ved at flygtninge kommer i beskæftigelse).

5 Civilsamfundets rolle - frivilligt integrationsarbejde i landkommuner

Vi har lagt fire aktør-perspektiver på integrationen af flygtninge og indvandrere i landkommuner. De tre er relativt klart afgrænsede. Det gælder de flygtninge/indvandrere, som integrationsindsatsen har som målgruppe; kommunerne, der bærer det primære, politiske ansvar for integrationen, og endelig de virksomheder - offentlige og private - der er kernen i det mest centrale integrationskriterium i denne undersøgelse, spørgsmålet om flygtningenes/indvandrernes beskæftigelse og selvforsørgelse.

Det sidste perspektiv, som dette kapitel skildrer, er lidt sværere at få hånd om. Det civile samfund er nemlig først og fremmest defineret negativt i forhold til de to vigtigste elementer - dvs. defineret som det, der ikke er politisk-administrativ styring i stat, amter og kommuner samt lønarbejdet på arbejdsmarkedet. Denne dimension kaldes ofte den sociale integration.

Vi ser beskæftigelse og selvforsørgelse som det afgørende element i integrationen, og kommunen som den afgørende aktør. Men spørgsmålet er, hvilken betydning det *frivillige integrationsarbejde* har i integrationsprocessen i landkommunerne, herunder som 'fastholdelsesfaktor'.

Kapitlet bygger for det første på tidligere undersøgelser og publikationer om integrationen af flygtninge og indvandrere fra de seneste år - efter 1999-integrationsloven. Megen litteratur behandler kommunerne generelt - uafhængigt af størrelse - men har dog aspekter af forskellen på landkommuners vilkår for og praksis i integrationen. For det andet bygger dette kapitel på interview med de 18 landkommuner, der indgår i dette analyseprojekt. Vi har som tidligere beskrevet interviewet

kommunernes integrationsansvarlige samt enkelte frivillige og flygtninge.

5.1 Definition af 'frivilligt integrationsarbejde'

Spørgsmålet om den *sociale integration*, enkeltpersoners og gruppers aktivitet i civilsamfundet, ligger uden for den politiske og økonomiske sfære. Civilsamfundet inkluderer alt det, der er tilbage af samfundsaktivitet, når vi trækker det fra, vi som borgere får løn for på arbejdspladserne, eller som ikke er en del af den politiske regulering i f.eks. det kommunale system.

I Danmark er der en lang tradition for frivilligt arbejde med både 'sager' og personer - politiske, sociale, lokalsamfundsmæssige eller andre områder. Den primære fællesnævner for det frivillige arbejde er, at det er *ulønnet* og *engagementstyret*. Vi fastholder i denne sammenhæng denne brede definition af det frivillige arbejde, men lægger samtidig et *aktørperspektiv*. For hvis man skal spore potentialerne i de 'civile ressourcer', må man gå lidt mere differentieret til værks.

Det brede perspektiv afspejles både i interviewene med de landkommuner, hvor vi har spurgt til deres brug af 'andre samarbejdspartnere i lokalsamfundet', og i flygtninge/indvandrerspørgeundersøgelsen, hvor der har været åbne spørgsmål om, hvad der fastholder henholdsvis 'udstøder' flygtningene/indvandrerne i kommune og lokalsamfund.

Vi kan skelne mellem tre typer ressourcer - og aktører - i civilsamfundet i forbindelse med integrationen af flygtninge og indvandrere i landkommuner:

- *Uformel kontakt* med flygtningene/indvandrerne fra lokalbefolkningen
- *Organiseret aktivitet* i eksisterende, lokale foreninger, boligområder og netværk

- *Organiseret integrationsarbejde* for flygtninge/indvandrere i frivilliggrupper, foreninger m.v.

Ikke mindst i landkommuner er denne skelnen i høj grad analytisk. Her vil der være interaktion og snitflader mellem enkeltpersoner og grupper; det gælder f.eks. når en idrætsklub danner ramme for aktiviteter for flygtninge i samarbejde med kommunen. Lige som der typisk vil være snitflader mellem netværk i civilsamfundet på den ene side og erhvervsliv og arbejdspladser på den anden. Imidlertid er der stor forskel på f.eks. naboskab og kontaktfamilie-status, og det kan være gavnligt for kommunen i det strategiske arbejde at have øje for de forskellige potentialer.

Lokalbefolkningens rolle generelt

"Det civile samfund er bedre til at få dem integreret, især familierne og den ældre generation. De har måske bedre tid". (Mindre, midtsjællandsk kommune).

"Danskerne mangler information. Der er behov for at oplyse de lokale borgere, så der vil opstå færre frustrationer". (Mindre, midtjysk kommune).

"Flygtningene blander sig ikke så meget i lokalsamfundet, men de kan godt have et godt forhold til naboen – f.eks. nogle familier, der bor i rækkehus". (Mindre, midtjysk kommune)

Uformel kontakt med flygtningene/indvandrerne fra lokalbefolkningen

Uanset hvordan de direkte berøringsflader er mellem den eksisterende befolkning og de tilkommende flygtninge, vil der altid være forskellige former for kontakt. Ligesom der vil være forskellige forventninger til hinanden. Lokalbefolkningens generelle oplevelse af flygtningene har ofte en stor sammenhæng med, hvilke forventninger de har haft til dem på forhånd. - Det gælder naboer, andre forældre i daginstitution eller skole og andre lokale borgere.

I en mindre kommune vil netværkene typisk være tættere og mere finmaskede, samtidig med at 'det fremmede' kan være mere fremmed - på godt og ondt i forhold til integrationsprocessen. Akkurat som der kan være forskel på flygtningenes interesse i og behov for at have egne eller blandede netværk.

Nogle af kommunerne i interviewundersøgelsen beskriver en generel skepsis i lokalsamfundet over for flygtningene, mens andre fortæller, at lokalbefolkningen generelt har en positiv indstilling over for dem. En kommunal integrationsmedarbejder siger, at der er forskel på de bosnere, der først kom til byen, og som ikke ser så fremmede ud i gadebilledet, og de nyeste irakiske flygtninge, der gør. Samtidig med at det spiller ind, at nogle er usikre på, hvorfor irakerne er kommet hertil. Med andre ord spiller viden og forventninger sammen - og tilsammen en stor rolle.

Organiseret aktivitet i foreninger, boligområder og netværk

I et lokalsamfund vil der typisk være forskellige, organiserede grupper, foreninger og organisationer omkring fysiske, sociale og politiske udfoldelser: idrætsklubber, bankforeninger, politiske partiforeninger, højskoler (eventuelt mindre, lokalt forankrede), oplysningsforbund med mange flere.

I en mindre kommune vil udbuddet af foreninger og netværk måske være færre end i en stor. Til gengæld kan de måske være lettere at overskue og lettere at finde kontaktpersonerne i.

Organiseret integrationsarbejde i frivilligrupper, foreninger m.v.

Der findes i mange kommuner egentlige grupper af borgere, som har organiseret sig omkring integrationen af flygtninge/indvandrere i netop deres lokalsamfund og kommune. Vilklårene herfor kan være bedre i en mindre kommune end i en stor, fordi både gruppen af flygtninge og gruppen af frivillige er lettere at overskue. Det kan betyde bedre mulighed for kontakt med flygtningene og mindre administrativt arbejde for de frivillige.

Grupperne af frivillige integrationsarbejdere, der f.eks. er organiserede under Dansk Flygtningehjælp, fungerer som videndelere og mellemed mellem flygtningene og de lokale aktører - kommunen, foreninger, virksomheder, borgere m.v. De frivillige tager sig af praktiske opgaver, 'tolker' breve, formidler viden om børnehaver og boligforeninger, skrevne og uskrevne regler. De guider rundt i lokalsamfundet - til biblioteker og andre lokaliteter. I stigende omfang varetager de frivillige centrale funktioner i integrationsprocessen, som at være bisiddere til møder, tage kontakt til myndigheder og virksomheder, deltage i sprogtræning, hjælpe med jobansøgninger³⁷.

Der er frivilligrupper, hvori også flygtninge deltager. Det kan både 'aktivere' den frivillige flygtning og give flygtningene blandt 'brugerne' rollemodeller, der kan bidrage til integrationen³⁸.

Den seneste udvikling i det frivillige integrationsarbejde er det voksende arbejde fra de etniske minoriteter selv. Center for frivilligt, socialt arbejde har publiceret 'et første overblik over hvordan de er organiserede, og hvad der i øvrigt kendetegner dem'³⁹. Overblikket er på landsplan med det stigende antal etniske minoritetsforeninger oprettet i løbet af 90'erne, og sandsynligheden for at finde foreninger i store og storby-kommuner er nok størst. Men det kan være et spørgsmål om tid - og flygtningenes bosættelse i landkommuner - før foreninger vil

³⁷ "Frivilligt integrationsarbejde – en inspirationspjece til kommunerne", Dansk Flygtningehjælp, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), KL, oktober 2000.

³⁸ "Frivilligt arbejde i Dansk Flygtningehjælp – det griber om sig! En evaluering af det frivillige arbejde i netværksgrupperne", Dansk Flygtningehjælp, januar 2001.

³⁹ "Frivillighed blandt etniske minoritetsforeninger", Center for frivilligt socialt arbejde, december 2001.

dannes her. Under alle omstændigheder er der landsdækkende, etniske minoritetsforeninger, som kommunerne kan tage kontakt med.

5.2 Landkommuners erfaringer med det frivillige integrationsarbejde

Kommunernes nye og mere offensive rolle med 1999-integrationsloven hører med til billedet af deres 'brug' af lokale netværk. Ikke mindst når vi taler om landkommuner, der for manges vedkommende har skullet starte på bar bund med integrationsarbejdet. De har kun få erfaringer fra tidligere med at modtage flygtninge/indvandrere, f.eks. har nogle huset bosniske flygtninge fra midt-90'erne.

Tidligere undersøgelser og skildringer af integrationsprocessen i kommunerne peger på, at frivilliges ressourcer i de lokale netværk typisk prioriteres lavt i integrationsarbejdet - at kommunen med andre ord ikke gør noget aktivt for at mobilisere frivillige. I Indenrigs- og Sundhedsministeriets evaluering fra 2000 af kommunernes første erfaringer med 1999-integrationsloven beskrives kommunernes prioritering af samarbejdspartnere, og her rangerer frivillige, sociale og kulturelle organisationer/foreninger meget lavt, mens idrætsforeninger er mere på banen. Om kommunernes inddragelse af lokalbefolkningen generelt lyder det, at de "har ikke arbejdet tæt sammen med borgere - hverken i de formelle fora eller under mere uformelle former som borgergrupper". Det er mest via f.eks. annoncering. Dog lyder det samtidig, at "aktiviteter som borgermøder, initiativ fra lokale borgere til at danne kontaktfamilieordninger og opfordringer til det lokale for-

eningsliv i højere grad anvendes af mindre kommuner end af større kommuner”⁴⁰.

Evalueringen anbefaler generelt, ”at den sociale integration i lokalsamfundet bør have en mere markant placering i kommunernes integrationsarbejde i de kommende år, og at den sociale integration også er væsentlig for den videre integration på arbejdsmarkedet”.

En del kunne tyde på, at kommunernes opmærksomhed på ressourcerne i lokalsamfundet er stigende, netop i disse år siden 1999-integrationsloven, hvad der måske ikke er så overraskende - i og med kommunernes større formelle ansvar. Såvel den organiserede frivilligaktivitet omkring flygtninge/indvandrere som kommunens aktive inddragelse af denne griber om sig⁴¹. I de 18 landkommuner, som har deltaget i denne undersøgelse, er der forskellige erfaringer med (brugen af) de lokale ressourcer. Men der er flere steder et voksende samarbejde, og mange kommuner er ved at få øjnene op for de mulige gevinster for integrationsarbejdet. Nogle kommuner samarbejder offensivt og strategisk med frivillige, som i casen senere i dette kapitel.

Der er således en del erfaringer med det organiserede, frivillige integrationsarbejde rundt om i kommunerne - overvejende i Dansk Flygtningehjælp eller Røde Kors’ regi. Organiseringen af arbejdet i f.eks.

⁴⁰ ”Integration i praksis. Kommunernes første erfaringer med integrationsloven”, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), oktober 2000.

⁴¹ ”Frivilligt integrationsarbejde – en inspirationspjece til kommunerne”, Dansk Flygtningehjælp, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), KL, oktober 2001. ”Frivilligt arbejde i Dansk Flygtningehjælp – det griber om sig! En evaluering af det frivillige arbejde i netværksgrupperne”. Dansk Flygtningehjælp, januar 2001.

en forening giver mulighed for at søge tilskud via f.eks. kommunen (§ 115-midler) eller forskellige puljer. De to store, landsdækkende organisationer tilbyder f.eks. deres frivillige konsulentbistand og kurser.

Det er især Dansk Flygtningehjælp, der markerer sig på integrationsområdet for frivilligressourcerne. Organisationen fik en markant anderledes rolle i forbindelse med statens overdragelse af integrationsansvaret til kommunerne fra januar 1999. Det frivillige arbejde blev prioriteret højt i den nye strategi, og mobiliseringen af frivilligt netværksarbejde blev tydeligt. Flygtningehjælpen har evalueret frivilligarbejdet i dets eget regi i form af profiler af fem frivilligrupper (fra kommunerne Lyngby-Tårnbæk, Aalborg, Sdr. Hald, Vinderup og Holstebro). Heri lyder det blandt andet, at en mindre organisation omkring de frivillige - som kan være at finde i mindre lokalsamfund - giver kortere afstand mellem aktørerne. Det betyder også, at administrative opgaver, der kan tage tid fra det 'egentlige' frivillige arbejde, er relativt mindre i omfang i de mindre kommuner - hvilket er en fordel⁴².

Ifølge Flygtningehjælpens evaluering var der på evalueringstidspunktet (2000) 78 frivilligrupper i landet, i alt knap 2000 personer - dækkende over 11.000 flygtninge i lokalområderne. De frivillige fra de fem grupper, der er undersøgt, har meget forskellig baggrund - i forhold til alder, køn og profession. Der er en overvægt af kvinder i 20'erne og i pensionsalderen. Om flygtningenes udbytte lyder det, at "først og fremmest [er] det selve kontakten med andre mennesker og mere specifikt med danskere, de søger. [...] Derudover er muligheden for at tale dansk og få mere øvelse og hjælp omkring udtale og udtryk et andet meget afgørende motiv".

⁴² "Frivilligt arbejde i Dansk Flygtningehjælp – det griber om sig! En evaluering af det frivillige arbejde i netværksgrupperne", Dansk Flygtningehjælp, januar 2001.

Samarbejde mellem frivillige og kommune kræver klarhed

”Samarbejdet kræver, at parterne gør sig klart, hvilke roller og ressourcer de hver især har [...]. Det er vigtigt at gøre klart, hvilke opgaver, der er kommunens ansvarsområde, og hvilke opgaver det er hensigtsmæssigt og forsvarligt, at de frivillige påtager sig. Desuden skal de kende til, hvilke bevæggrunde de hver især har for at handle og beslutte som de gør [...].

De kommunale medarbejdere påpeger, at der er ting, som kommunen skal have fuld indsigt i. [...] De påpeger, at der er opgaver, som kommunen skal påtage sig [...].

For de frivillige er det af betydning, at de kommunale medarbejdere gør sig klart, hvad præmisserne for frivilligt arbejde er. [...] At de frivilliges engagement i stor grad afhænger af, at de selv er med til at udvikle og definere deres opgaver, og at de selv er initiativtagende.

(Dansk Flygtningehjælp, Frivilligt arbejde i Dansk Flygtningehjælp)

Landkommunernes erfaringer med ’brug’ af frivilligt integrationsarbejde falder i tre typer. Det ser vi på baggrund af de tidligere undersøgelser samt denne interviewundersøgelse:

- Intet samarbejde med frivillige
- Kontakt til frivillige - men ingen systematisk ’brug’ af dem
- Systematisk brug af frivillige i integrationsarbejdet.

Intet samarbejde med frivillige

Nogle landkommuner har ingen erfaringer med at samarbejde med foreninger eller frivillige, og de ser ikke disse som en potentiel gevinst i integrationsarbejdet. Andre kommuner har dårlige erfaringer med frivillige.

Resultatet vil typisk være, at ingen af disse kommuner er offensive over for lokalsamfundets mulige ressourcer.

Intet samarbejde mellem kommune og frivillige

"Foreningslivet spiller ingen rolle. Røde Kors har et mødested, men ingen af flygtningene kommer der". (Mindre, sydfynsk ø-kommune).

"Jeg giver ikke meget for de frivillige organisationer. Der er en sportsforening, som har forsøgt, men somalierne har ingen penge..." (Mindre, vestjysk kommune).

Kontakt til frivillige - men ingen systematisk 'brug' af dem

Der kan være idrætsforeninger, som selv er aktive og udadvendte i forhold til flygtningene/indvanderne. Eller ikke mindst kan der være tale om grupper af frivillige. Kommunen oplever de frivillige som et udmærket supplement, men ikke at de gør en afgørende forskel.

Et typisk eksempel, når talen falder på ressourcerne i de frivillige netværk, er fodboldklubber og andre idrætsforeninger. Kommunerne generelt ser dem som nævnt som en sekundær samarbejdspartner, mens andre foreninger og netværk opfattes som perifere samarbejdspartnere⁴³. Samtidig har kommunen ikke nødvendigvis øje for mulighederne i andre lokale netværk.

En del kommuner har et naturligt samarbejde med Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors, hvis lange erfaring med flygtninge og håndtering af den praktiske del af integrationsarbejdet kommunerne nyder godt af. Også kontaktfamilier kan kommuner 'hente' hos de to organisationer. En del af de kommuner, vi har været i kontakt med i interviewundersøgelsen, har grupper af frivillige under typisk Flygt-

⁴³ "Integration i praksis. Kommunernes første erfaringer med integrationsloven", Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), oktober 2000.

ningehjælpen eller Røde Kors. Mange er dannet for nylig. Kommunerne er opmærksomme på grupperne, og kan se værdien af dem - ”de frivillige er guld værd” - men har ikke (fået opbygget) et formaliseret samarbejde med dem.

Kontakt mellem kommune og frivillige – men intet systematisk samarbejde

”Der er i kommunen oprettet et frivilligt korps af 12-15 støttefamilier. De får lidt støtte af kommunen til lokaleleje, men fungerer ellers autonomt. De kalder sig ”Samklang” og tager forskellige initiativer med det formål at integrere flygtningene i lokalområdet. Det kan være hjælp til daglige gøremål, introduktion til byen, lektiehjælp, sociale aktiviteter”. (Mindre, vestjysk kommune).

I en nordfynsk kommune med primært irakiske flygtninge er der netop etableret en gruppe under Røde Kors. Kommunens integrationsmedarbejder deltog i de første par startmøder, men har ellers ikke kontakt til gruppen. Kommunen regner dog med - og er villig til - at skulle yde støtte til aktiviteter på lidt længere sigt. Når flygtningene sammenføres med deres familier, regner kommunens integrationsmedarbejder med, at der bliver mere interaktion med lokalbefolkningen - ”det kommer lidt mere af sig selv, når der kommer børn, som skal i skole eller børnehave”.

Der er kommuner, som står på grænsen til et mere strategisk samarbejde med frivillige ressourcer i civilsamfundet, men er lidt usikre på, hvordan det skal gribes an. En nordjysk kommune er f.eks. ved at etablere et værested for flygtningene (primært irakere) med en styregruppe af flygtninge og frivilligrupper. Kommunen forsøger at mobilisere de lokale foreninger i arbejdet, men foreløbig er samspillet begrænset. De frivillige under Dansk Flygtningehjælp satser kommunen på at få et øget samarbejde med fremover.

Systematisk ’brug’ af frivillige i integrationsarbejdet

En del af kommunerne i interviewundersøgelsen har etableret, eller er ved at etablere, mere systematisk samarbejde med grupper af frivillige eller andre netværk i lokalområdet. Integrationsmedarbejderne tænker

frivillig-ressourcerne ind som en del af kommunens strategiske integrationsarbejde. Kommunerne samarbejder med idræts- eller andre foreninger, men typisk er det de organiserede integrationsarbejdere - under f.eks. Dansk Flygtningehjælp - som kommunen ser som en afgørende og nærmest integreret del af integrationsarbejdet - og derfor prioriterer samarbejdet med. I den forbindelse kan det nævnes, at frivillige er en meget mangfoldig gruppe, og at det samtidig er vigtigt, at det er personer, der selv har ressourcer til at yde en indsats.

I en midtjysk kommune er der netop dannet en gruppe af frivillige under Dansk Røde Kors; gruppen skal ifølge integrationsmedarbejderen ”i princippet tage over, hvor kommunen slipper i den sociale integration i lokalområdet”. Integrationsmedarbejderen i en nordsjællandsk kommune mener, at det er nødvendigt, at kommunen bakker frivillig-gruppen her op, for at den kan fungere.

I en østjysk kommune har de lokale foreninger været gode til at tage imod flygtningene (af forskellige nationaliteter), samtidig med at kommunen skubber på, for at flygtningene kommer ind i foreningslivet. Under Dansk Flygtningehjælp hjælper en gruppe på 20-25 personer med 'det praktiske' - hjemme hos flygtningene. En gruppe bosniske flygtninge har startet en fodboldklub (der også arrangerer bankospil), og kommunen har støttet leje af klublokale.

Samarbejde mellem frivillige og kommune

”Frivillig-grupper fungerer ikke i de større byer. Det er lettere i de små byer: Her kan vi håndplukke folk, mens de diskuterer, hvilken avis, de skal annoncere i”. (Frivillig i mindre, vestjysk kommune).

En vestjysk kommune ser frivilligrupperne under Dansk Flygtningehjælp som gode samarbejdspartnere: ”De frivillige agerer ikke advokat for flygtningene (bosniere og irakere), men støtter ofte op omkring kommunens beslutninger”. De arrangerer aktiviteter, der ligger efter arbejdstid, fordi de frivillige arbejder om dagen, sluser flygtningene ind i de lokale idrætsforeninger eller guider dem andre steder hen,

hvor de frivillige færdes. Idrætsforeningerne er også positive samarbejdspartnere, og kommunen ser generelt hellere, at flygtningene integreres i eksisterende foreninger end at de etablerer deres egne. - ”Deltagelse i lokale foreninger fremmer integrationen i lokalsamfundet”.

De frivillige er generelt engagementsdrevne ressourcer, og ofte er der en enkelt eller lille gruppe i front. Det gælder f.eks. i en anden vestjysk kommune, hvor en sognepræst er primusmotor. Derudover har flygtningene (afghanere) dannet en forening for mændene og et råd herunder, der mødes med kommunen. Der er endnu intet forum for kvinderne, men kommunen er opmærksom på f.eks. at etablere en aktivitet omkring syning.

Case:

Lemvig Kommune - integrationssamarbejde mellem kommune og frivillige

I Lemvig Kommune er der et veletableret samarbejde mellem ’den offentlige myndighed’ og en erfaren gruppe af frivillige. Dette integrationssamarbejde går vi tættere på i dette afsnit.

Kommunen har 19.000 indbyggere. Erfaringer med flygtninge har kommunen dels fra en gruppe på 140 bosnierne i midten af 90’erne og dels fra de senest ankomne - efter 1999 - i alt 62 personer med afghansk baggrund fordelt på 12 familier. Der er stor forskel på, hvordan kommunen oplever integrationsprocessen med de to grupper. ”Bosnierne kan sammenlignes med, hvis vi havde fået en gruppe bistandsklienter fra Sorø”, siger lederen af jobcentret. Ca. halvdelen kom i arbejde, og inden for det første år flyttede halvdelen ud af kommunen - ”de flyttede efter deres landsmænd”. De afghanske flygtninge er generelt traumatiserede og er både fysisk og psykisk så dårligt stillede, at de ifølge kommunens integrationsmedarbejder ”først nu er ved at være klar til aktivering”.

Gruppen af frivillige - under Dansk Flygtningehjælp - består af ca. 16 personer, hvoraf en kerne i en årrække har været frivilligt aktive på integrationsområde. Gruppen udspringer af et (seminarie-)miljø omkring det tidligere Røde Kors-center i yderkanten af kommunen (Nør-

re Nissum) samt et frivillig-netværk under Flygtningehjælpen i den nærmeste større by, Holstebro. Da integrationsansvaret - og den centrale integrationsmedarbejder - flyttede til kommunen, tog han de lokale frivillige med - ”jeg beholdt mine frivillige”. Gruppen består i dag af både ’Tordenskjolds soldater’ og nye og yngre personer. Ifølge kommunen mangler der i dag frivillige på grund af det større antal flygtninge i kommunen; alternativt må man ’omorganisere’, så de frivillige kan have kontakt med flere flygtninge(-familier). Nye frivillige rekrutteres via mund-til-mund-metoden og via opslag på f.eks. seminariet i Nørre Nissum, på biblioteket og rådhuset. Frivilligruppen har netop løsrevet sig fra foreningen i Holstebro (’Sammen’) for at danne sin egen forening.

Kommunens nøgle-integrationsmedarbejder spiller en stor rolle i arbejdet med de frivillige, både i kommunens strategiske brug af deres ressourcer og i den løbende kontakt med de frivillige. Kommunen har en klar aftale med de frivillige om opgaver og rammer; der holdes et fast, månedligt møde; telefonlinien til kommunen/integrationsmedarbejderen er altid åben, og kommunen støtter de frivilliges aktivitet via §115-midler.

Kommunen har formuleret et flygtningeprogram. Pr. marts er den lille gruppe integrationsmedarbejdere, der tidligere sad i hver sin administrative enhed, flyttet under samme tag i lokaler lidt væk fra rådhuset.

Kommunen

”De frivillige er vigtige i integrationen, og samarbejdet kræver klare aftaler”.

Potentialet i de frivillige

”Vi har nogle virkelig gode frivillige. De kan tage over, hvor de kommunale kræfter slipper op. Hver frivillig har kontakt til en familie. F.eks. kan de trøste og tage vedkommendes parti og sige: ”Jeg kan godt se, at kommunen er træls”. De kan tage med på sygebesøg. Det er en kæmpe ressource, som jeg godt kunne unde enhver kommune. [...]Man skal have respekt for tavshedspligten, men vi får også tips, så vi kan rykke ud, hvis der er problemer”.

De har tiden. Og en god frivillig kan gå ind og sætte grænser – i forhold til de tunge sager som f.eks. familiesammenføring. [De frivillige har en fortrolighed med flygtningene – det kan jeg godt lide. De forsøder deres hverdag, f.eks. i ventetiden, mens de venter på konen og børnene – ventetiden kan være meget lang.

Opmærksomhedspunkter

”De kan være for engagerede – og stikke næsen for langt frem – f.eks. låne penge ud til flygtningene privat. Eller ringe til os og sige: ”Hvorfor får de ikke den bolig eller de penge?”. Så bliver de modspillere. Derfor er det vigtigt fra starten og løbende at gøre klart helt præcist, hvad deres opgaver er”.

En af faldgrupperne kan være økonomisk mellemværende mellem frivillige og flygtninge – integrationsmedarbejderen forholder sig aktivt til det: *”Jeg siger til vedkommende: ”Hvis du spørger mig direkte, synes jeg klart, at du skal sige nej...””*

Det er vigtigt at rekruttere bevidst:

”De, der selv har brug for kontakt, må man skære væk – det er man nødt til, selv om det er ubehageligt. [...] Jeg kan ikke ”afskedige”, men jeg kan skubbe til det”.

En flygtning med afghansk baggrund skildrer sine oplevelser med kontakten til en frivillig som meget positive, og som afgørende for en integrationsproces, der indeholder mange, svære momenter. Interviewpersonen kommer oprindeligt fra Kabul, men boede og arbejdede som embedsmand i Iran fra 1979, indtil han kom til Lemvig som familiesammenført for godt et år siden. Han og hans familie oplever de lokale borgere som venlige og imødekommende, men han savner dog generelt storbyen.

Flygtningen

"50 pct. af "det danske" skyldes vores kontaktperson, og vi havde haft mange problemer uden hende".

Den afghanske familie har kontakt med en frivillig, der er pensioneret og som manden beskriver som *en del af familien*. *"Hun er som en bedstemor for børnene og er med til at vise os dansk kultur, væremåde og traditioner. Det er altid hende vi spørger først"*.

Den frivillige viser familien, hvordan man kan købe økonomisk ind, kører konen til læge, bager kage til børnenes fødselsdag – *"selv om vi siger, at det er for meget"*. Konen har det somme tider psykisk dårligt, men efter et besøg hos den frivillige og f.eks. kagebagning, har hun det bedre – dette betyder meget for manden.

"Hvis flygtninge har kontaktpersoner, så går integrationen hurtigere. Mange problemer er små, men bliver større, når man ikke kan sproget. Alle afghanere jeg kender her, har været tilfredse".

De frivillige har forskellige baggrunde for det frivillige arbejde. Nogle af de nye er yngre og f.eks. studerende. Nogle af de garvede er pensionister - med tidligere arbejde som seminarielektor, ansat på Cheminova og hospitalsansat gynækolog med frivilligt flygtninge-arbejde ved siden af lønarbejdet. De fortæller at de har opbakning fra kommunen, både meget bredt politisk og fra forvaltningen.

Det er meget forskelligt, hvordan den enkelte frivillige takler kontakten med flygtningen/familien: Hvor ofte man ses og hvilke aktiviteter man har sammen, og om det er flygtningene eller de frivillige, der kontakter. Der er løbende overvejelser om, om der skal etableres et frivillig-hus eller fælles værested. De frivillige mener ikke, at det vil fungere i deres kommune, fordi flygtningene bor ret spredt - og ikke orker at skulle ud og langt væk om aftenen.

De frivillige

”Der må ikke være nogen, der synes, at det er ”åh, så synd for dem”.

”Som frivillig skal man være nysgerrig og synes det er skægt – og man skal ikke være bange for, at man ikke kan sige nej! [...] Og skråsikre mennesker duer ikke til det her arbejde – flygtninge er erfarne mennesker og kan godt gennemskue det”.

”Vi havde et eksempel med én som var psykisk forstyrret; Dansk Flygtningehjælp måtte sende brev, om at vedkommende ikke kunne være med. –Nogle kan komme med som føl – andre må man sige nej til – f.eks. en ung, der bruger ecstasy i weekenden”.

Det frivillige arbejde

- Består af mangfoldige aktiviteter: ”Lektiehjælp” i forhold til sprogskolen – for de voksne og eventuelt børnene; samtaler – ”de synes ikke de får snakket nok dansk, når de færdes blandt deres egne; samvær, udflugter, opmærksomhed om, hvad der sker i byen. – Computerproblemer, skrivelse fra banken om, at de penge, der er sat ind, er sat ind, indkøb i Bilka med kvinderne. Snakke med vrangvillige danskere – f.eks. naboen til min afghanerfamilie”.

Gevinster for de frivillige

”- Mange oplevelser, stadig udfordring af ens måde at kommunikere på, at høre om deres fortid, tillid og venskab, børn – har ikke børn selv”

”- At opleve havet sammen med én, der savner det hav hun kom fra. Eller at opleve en flygtning hos fiskehandleren – med faglig kommunikation om fiskekundskab uden et ord”.

Samarbejdet med kommunen

”Nogle steder i andre kommuner møder kommunens mand ikke op til møderne; andre steder er de uvenner. Her har vi det godt. [...]

Vi har et møde en gang om måneden. [...] Det er et vigtigt princip, at det ikke er penge, der er mellem os og flygtningene, men følelser. Kommunen skal fortælle os den baggrundsviden, som de har. At kommunens folk ved hvad deres opgaver er, og at de fortæller os det. Vi kan altid ringe til [integrationsmedarbejderen]. Og der er ikke forventninger om, at vi skal gøre ditten og datten. Det skal være helt op til os. De spørger eller forventer, at vi må spørge.

5.3 Potentialer i det frivillige integrationsarbejde - set med den lille kommunes øjne

Det er ikke nyt at tænke foreninger og andre civilsamfundsressourcer ind i integrationsarbejdet⁴⁴. Men mange kommuner ser stadig ikke ud til automatisk at se muligheden for at optimere ressourceudnyttelsen, ved at involvere enkeltpersoner og netværk i lokalsamfundet.

Gevinster for mindre kommuner ved frivilligt arbejde

I de mindre kommuner, der måske modtager flygtninge for første gang, kan samarbejdet med frivillige være en stor fordel allerede før flygtningene ankommer. Når der kommer flygtninge til et lille, sammentømret lokalsamfund, vil en gruppe lokale borgere og en målrettet oplysningsindsats kunne hjælpe til med at undgå de gnidninger og småkonflikter, der ofte mere skyldes uvidenhed om de nye tilflyttere end egentlig modstand.

(”Frivilligt integrationsarbejde – inspirationspjece til kommunerne”, Dansk Flygtningehjælp, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), KL, oktober 2001)

⁴⁴ Se f.eks. ”Et skridt videre. En håndbog om integrationsarbejde i kommunerne”, PLS Consult, november 1999.

Dansk Flygtningehjælp har sammen med Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) og Kommunernes Landsforening udgivet en publikation, der skal ansøre kommunerne til at benytte sig af frivilligt integrationsarbejde⁴⁵. Heri lyder det: ”En frivillig indsats fra den lokale befolkning kan være lige så vigtig for integrationsarbejdet som sprogundervisning, aktivering osv.”. Der er gode råd i forhold til samarbejdet mellem kommune og frivillige, blandt andet at det er vigtigt at være opmærksom på, hvad de frivillige kan og ikke kan; at der er potentielle konflikter mellem individuelle ’subjekter’ og det professionelle system, og at det er afgørende med en gensidig respekt for den professionelle faglighed og det personlige engagement. - Og endelig, at det generelt ikke er så enkelt.

Kommunen kan lette integrationsarbejdet via ressourcer i civilsamfundet

Især landkommuner kan kompensere for deres interne - og mindre mangfoldige - kompetencefelt, ved at involvere ’integrationskompetencerne’ uden for rådhuset. Mangfoldigheden kan findes i lokalsamfundet. Så med systematisk arbejde kan kommunen øge finmasketheden omkring flygtningene og indvandrerne. Det kan lette f.eks. etableringen på arbejdsmarkedet og dermed også den økonomiske belastning for kommunen.

Det frivillige arbejde kan på den måde være afgørende for den professionelle/kommunale indsats. F.eks. ved de frivillige meget om flygtningene og vilkårene omkring dem - de kan fungere som videnbank. Frivillige har desuden snitflader til andre aktører i integrationsprocessen, f.eks. lokale virksomheder, som der i forvejen ikke er for mange af i landkommunerne i yderkanten af danmarkskortet.

⁴⁵ ”Frivilligt integrationsarbejde – en inspirationspjece til kommunerne”, Dansk Flygtningehjælp, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), KL, oktober 2001.

Betydningen af det frivillige integrationsarbejde kan muligvis stige som det formelle integrationsansvar decentraliseres, samtidig med at de økonomiske rammer strammes op - ikke mindst for landkommuner. Social kontakt og integration kan være vejen til at ruste flygtningene/indvandrerne til arbejdsmarkedet og andre dele af samfundet. Og omvendt kan arbejdsmarkedet og samfundet blive bedre rustet til at integrere flygtninge/indvandrere.

Gevinster for kommunerne ved frivilligt integrationsarbejde

(- se især de to sidste punkter)

- Det er en vigtig faktor i den sociale integrationsproces
- Det er arbejde, der udføres af borgerne selv
- Det sker ofte på opfordring af lokalsamfundet
- Det hjælper det professionelle system i situationer, hvor det ikke selv har mulighed for at gå ind
- Det er selvstyrende og koster ikke mange penge

(”Frivilligt integrationsarbejde – inspirationspjece til kommunerne”, Dansk Flygtningehjælp, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), KL, oktober 2001)

Lokalbefolkningen, lokale foreninger, frivillige og lokale ressourcer i det hele taget kan på den måde bidrage til integrationen af flygtninge og indvandrere i landkommunerne. Og dermed indirekte, men ikke dermed mindre afgørende, bidrage til fastholdelsen af de nye borgere.

Samarbejdet kræver initiativ og rammer - kommunens rolle

Kommunen kan være opmærksom på at aktivere og støtte op omkring de forskellige, frivillige ressourcer. For at udnytte de lokale kræfter, kan kommunen være opmærksom på de forskellige aktører, som findes i lokalsamfundet. Og den kan samtidig være offensiv i sin kontakt til de forskellige borgere og grupper. Der er den lokale befolkning generelt, som kan inddrages via f.eks. borgermøder, og beboerne i de boligområder, som huser eller skal huse flygtninge. En integrationsmedarbejder i en landkommune gik f.eks. rundt til de kommende na-

boer til nogle flygtningefamilier, der var på vej, og fik dermed skabt en positiv og realistisk atmosfære omkring de kommende beboere.

Der er de lokale idrætsforeninger og andre kulturelle, sociale og politiske og boligorganisationer, foreninger og netværk, som kommunen kan kontakte for samspil om aktiviteter og længere forløb.

Endelig kan kommunen tage initiativ til at etablere eller samarbejde (yderligere) med allerede eksisterende grupper af frivillige integrationsarbejdere under f.eks. Dansk Flygtningehjælp eller Dansk Røde Kors. Denne ressource kan i særlig grad bruges som et strategisk 'redskab', men det kræver klare aftaler, løbende dialog og gensidig anerkendelse af styrker og svagheder. Frivilligt arbejde kræver på sin side en fleksibel struktur, men samtidig klare rammer og forventninger. Det kræver med andre ord organisering.

I det konkrete arbejde med frivilligrupper er det vigtigt med den løbende dialog og koordinering f.eks. af aktiviteter i det 'kommunale' integrationsforløb og i de frivilliges regi. Et andet element er den økonomiske støtte, som frivilligrupper kan have brug for til f.eks. transport, post, kontor og eventuelt lokale. Her kan kommunen være opmærksom på mulige støtteordninger.

Bilag 1

Litteraturliste

- Byforum, *Fra Anatolien til Albertslund - en undersøgelse af indvandreres bosætning og boligønsker*, 2000.
- Christiansen, P.O., *Fire landsbyer, en etnologisk rapport om nutidige livsformer*, 1980.
- COWI, *Integration i praksis*, 1999.
- COWI, *Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark*, 2000.
- Damm, A.P., Handelshøjskolen i Århus, *Push factors and movers and stayers among refugees subject to settlement policy. The case of Denmark*, working paper 2000.
- Damm, A.P., Handelshøjskolen i Århus, *Indvandrere og efterkommere på arbejdsmarkedet: Integrationsindsatsen og status over arbejdsmarkedstilknudning*, 2002.
- Damm, A.P., *Etniske minoriteters bosætning og flytninger - de seneste 20 års økonomisk-kvantitative forskningsresultater*, 2002.
- Danmarks Statistik, *Befolkningens bevægelser 2000*, 2001.
- Danmarks Statistik, *Indvandrere og efterkommere i Danmark - mulige udviklingsforløb frem til år 2020*, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg, 1997:16.
- Danmarks Statistik, *Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik 1. januar 2000*, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 2001:23.
- Danmark Statistik, *Statistisk Årbog 2001*, 2001.
- Danmarks Statistik, *Statistisk Tiårsoversigt 2001*, 2001.
- Dansk Flygtningehjælp, Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) og Kommunernes Landsforening, *Frivilligt integrationsarbejde - inspirationspjece til kommunerne*, 2001.
- Dansk Flygtningehjælps frivilligpolitik og -organisering, 1998.

- Finansministeriet, *Budgetredegørelse 2000/2001, kap.7, Benchmarking af kommunernes integrationsindsats*, 2001.
- FN, *World Population Prospects - The 1998 Revision*, 2000.
- FN, *World Population Prospects - The 2000 Revision*, 2001.
- Hjære, Mette & Mille Balslev, *Frivillighed blandt etniske minoritetsforeninger*, Center for frivilligt, socialt arbejde, 2001.
- Hummelgaard m.fl., *Etniske minoriteter, integration og mobilitet*, AKF 1995.
- Hummelgaard, Hans & Leif Husted, *Social og etnisk bestemt bosætning - årsager og konsekvenser*, AKF Forlaget, 2001.
- Husted, Leif m.fl., *The transition from school to work for 2nd generation immigrants in Denmark*, 2000.
- Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), *Evaluering af den kommunale integrationsindsats. Spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommuner*, 2000.
- Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration), *Udlændinges integration på arbejdsmarkedet - gode erfaringer fra kommuner og virksomheder*, 2000.
- Indenrigsministeriet (nu: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) m.fl., *De kommunale integrationsråd - en undersøgelse af deres sammensætning, etablering, arbejde og rolle*, 2001.
- Kommunernes Landsforening, *Fælles integration af udlændinge i 4 udvalgte kommunale samarbejder*, 2000.
- Lundtorp, Svend & Michel Weber, *Kommunalt samarbejde - nu og i fremtiden*, Kommunernes Landsforening 2001.
- Matthiessen, Poul Chr., *Befolkning og samfund*, Handelshøjskolens Forlag, 2000.
- Mogensen, Gunnar Viby og Matthiessen, Poul Chr. (red.), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet - Indvandrerne møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*, Århus Universitetsforlag, 2000.
- Mogensen, Gunnar Viby og Matthiessen, Poul Chr. (red.), *Mislykket integration? - Indvandrerne møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*, Spektrum, 2000.
- PLS Rambøll Management, *Integration i praksis. Kommunernes første erfaringer med integrationsloven*, 2000.

- PLS Consult, *Et skridt videre. En håndbog om integrationsarbejde i kommunerne*, 1999.
- PLS Rambøll Management, *Integration i praksis - en håndbog*, 2001.
- Poulsen, Marius og Lange, Anita, *Indvandrere i Danmark*, Danmarks Statistik, 1998.
- Rådet for Etniske Minoriteter m.fl., *De kommunale integrationsråd - en undersøgelse af deres sammensætning, etablering, arbejde og rolle*, 2001.
- Socialt Udviklingscenter SUS, "*Når de nu er her...*". *Om flygtninge i landdistrikter og landbrug i Himmerland*, 2001.
- Schmidt, Garbi og Jakobsen, Vibeke, *20 år i Danmark - En undersøgelse af nydanskeres situation og erfaringer*, Socialforskningsinstituttet, 2000.
- Stephensen, Peter, *DREAMs disaggregerede befolkningsfremskrivning til år 2100 - Metode og resultater*, DREAMgruppen, 2001.
- Teknologisk Institut, *Evaluering af kommuners og amters landdistriktspolitik*, 2001.
- Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark, *Udlændinges integration i det danske samfund*, 2001.
- Tænketanken, *Befolkningsudviklingen 2001-2021 - mulige udviklingsforløb*, 2001.

Bilag 2

Uddybning af den statistiske analyse

Det statistiske grundlag

En statistik over fraflytning blandt flygtninge fra tredjelande i land- og småbykommuner er central for alle analyser i denne undersøgelse. Disse data er bestilt som en særkørsel fra Danmarks Statistik og indeholder informationer om nyankomne flygtninge fra tredjelande (1995-1998), der i første omgang har bosat sig i en land- eller småbykommune. Kørslen indeholder ligeledes informationer om, i hvilken kommunetype disse flygtninge var bosat pr. 1.1.2001, og man kan således udregne hvor mange, der er fraflyttet, og hvor de er flyttet hen pr. 1.1.2001. Derimod indeholder kørslen ikke oplysning om eventuelle mellemliggende flytninger og giver dermed ikke grundlag for mere detaljerede forløbsanalyser.

Kommunerne er opdelt i kategorierne: Samme kommune, landkommune, småbykommune, hovedstadsområdet, Århus/Odense el. Aalborg og andre kommuner. Derudover indeholder oversigten en restkategori kaldt 'døde og udvandrede', der indeholder de flygtninge fra tredjelande, der ikke længere havde en kendt folkeregisteradresse d. 1.1.2001. Udover 'døde og udvandrede' indeholder denne kategori også flygtninge, der stadig bor i Danmark, men ikke har opgivet deres adresse til Folkeregisteret.

Danmarks Statistik har desuden foretaget en særkørsel over nyankomne flygtninge/indvandrere fra tredjelande med opnået bopæl i land- og småbykommuner i 1999 og dermed omfattede af integrationsloven. Kørslen indeholder information om deres bopæl d. 1.1.2001, deres nationalitet, beskæftigelsesforhold, køn og alder. Denne kørsel er benyttet til brug for en konstatering af, hvor stor en effekt integrationslovens 3-årige flyttebegrænsning har haft på den faktiske fraflytning.

En anden væsentlige kilde til information i denne undersøgelse er Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommunale Nøgletal. Der er downloadet oversigter over bestemte strukturelle forhold, beskatningsforhold, økonomi, service og sociale forhold i øvrigt. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har elektronisk på sin hjemmeside stillet en lang række kommunale nøgletal fra 1993-2001 til rådighed. I denne undersøgelse er de nyeste tal blevet anvendt, og variableerne er valgt ud fra tidligere undersøgelser samt analysegruppens antagelser om, hvilke forhold der kan tænkes at have betydning for flyttemønstrene blandt flygtninge fra tredje lande.

Usikkerhed i forbindelse med den statistiske analyse

Der skal peges på to usikkerhedsfaktorer i forbindelse med den gennemførte statistiske analyse: dels forekomsten af gruppen 'døde og udvandrede', dels det ofte meget lille antal udlændinge i den enkelte kommune. Dette uddybes i det følgende.

Døde og udvandrede

Flytteinformationerne indsamles ved hjælp af folkeregisteret. Der er i den sammenhæng opstået en stor gruppe uden oplyst adresse, som ikke præcist kan identificeres. Denne noget diffuse kategori indeholder beklageligvis mellem 16 pct. og 33 pct. af de flygtninge, der er ankommet i perioden 1995-98. For den foreliggende undersøgelse er det væsentligt, om en flygtning uden kendt adresse er død, udvandret eller bosat på en uoplyst adresse i Danmark. Usikkerheden opstår, fordi en afdød til vort formål ikke skal betragtes som fraflyttet, mens udvandrede og fraflyttede til ukendt adresse derimod skal tælle med. Det er især et problem, at denne kategori er så forholdsvis stor. Kategorien er udeladt i flytteanalyserne, men det eliminerer ikke den usikkerhed, der er forbundet med den. Vi har fx ingen informationer om, hvorvidt denne kategori er tilfældigt fordelt på kommunerne.

Populationens størrelse i den enkelte kommune

Opdelt på undersøgelsens småkommuner er der tale om et relativt lille antal flygtninge i den enkelte kommune. Det betyder, at en enkelt eller ganske få flytninger kan give et stort udsving i flyttestatistikkerne, og derved mindske de statistiske sammenhænge i videre analyser. På

samme måde svinger visse af de valgte kommunale baggrundsvariabler fra år til år. For eksempel er beskæftigelsen blandt indvandrere noget varierende fra år til år. Det betyder, at en kommune ét år kan fremstå som succesfuld jobskaber, mens den året efter tager sig mindre flatterende ud - dog ikke så der bliver tale om skift fra top til bund eller omvendt.

Socioøkonomiske faktorerers betydning for fraflytningsmønstrene

I det følgende præsenteres en oversigt over udvalgte kommunale nøgletals enkeltvise sammenhæng med fraflytningsmønstrene; derefter en analyse af udvalgte faktorerers kombinerede påvirkning.

Enkeltfaktorers påvirkning af flyttemønstrene

I forbindelse med integrationen af indvandrere i land- og småbykommuner er det interessant at undersøge, om visse typer kommuner er bedre til at integrere end andre. Tabel 1 viser sammenhængen mellem fraflytningsprocenten (1995-1998) og en række centrale, kommunale baggrundsvariabler i henholdsvis landkommunerne og småbykommunerne. De forskellige baggrundsvariabler er udvalgt ud fra erfaringer fra tidligere undersøgelser og fra analysegruppens antagelse om, hvilke forhold der kan tænkes at have betydning for fastholdelse af flytning i en kommune. Sammenhængen i tabel 1 er i form af simple gammakorrelationer (γ), for at give et overblik over de enkelte baggrundsvariablers individuelle betydning for flytteprocenten.

Gamma er et mål, der går fra -1 til 1, hvor 1 er et udtryk for, at der er fuldstændig sammenhæng mellem de to skalaer. (-1) er et udtryk for fuldstændig sammenhæng, dog med modsat fortegn. (dvs. at en score på to på den ene skala matcher en score på minus to på den anden). En gammaværdi på 0 betyder derimod, at der overhovedet ikke findes en sammenhæng.

I tabel 1 er skalaerne vendt således, at en positiv gammaværdi betyder, at færre flytter (=succes) jo større værdi baggrundsvariablen har. (F.eks.: en negativ sammenhæng mellem landkommunernes flytteprocent og indbyggertallet på (- 0,024) betyder, at jo større kommunen er, jo flere har tendens til at flytte fra byen).

I forhold til gammatal antages almindeligvis, at en korrelation mellem -0,300 og 0,300 er for lille til, at man kan tale om en egentlig sammenhæng.

Tabel 1: Gammakorrelationer vedrørende udlændinge fra tredjelande (1995-98) mellem den samlede fraflytningsprocent fra land- og småbykommuner og en række udvalgte socioøkonomiske faktorer (baggrundsvariabler).

Baggrundsvariabel	Gammakorrelation	
	Landkommuner	Småbykommuner
Indbyggertal (2001)	-0,024	0,125
Befolkningstætheden (2001)	-0,037	0,138
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse (2001)	0,079	0,234
Arbejdspladser pr. 100 indbyggere (2000)	0,017	0,139
Fuldtidsledige pr. 100 17-66 årige (2000)	-0,117	0,080
Arbejdsløshedsprocent blandt indvandrere fra tredje lande (1999)	-0,129	0,105
Erhvervsfrekvens blandt indvandrere fra tredje lande (1999)	0,153	0,041
Beskæftigelsesfrekvens blandt indvandrere fra tredje lande (1999)	0,175	0,014
Udpendlere (2000)	-0,035	-0,173
Indpendlere (2000)	-0,063	-0,003
Udskrivningsprocent (2001)	-0,153	-0,045
BNI pr. erhvervsaktiv (1999)	0,107	0,128
Udgifter til kultur i øvrigt pr. indbygger (2001)	0,011	0,174
Udgifter til sport og fritid pr. indbygger (2001)	-0,007	0,119
Socialt index (2001)*	0,008	0,307
Serviceniveau (2001)**	-0,063	-0,040
Børn af enlige forsørgere pr. 100 0-17 årige (2000)	0,004	0,190
Antal indvandrere fra tredje lande pr. 10.000 indbyggere (1999)	-0,103	0,271
Antal efterkommere fra tredjelande pr.	-0,118	0,227

10.000 indbyggere (1999)		
Antal indvandrere og efterkommere fra tredjelande pr. 10.000 indbyggere (1999)	-0,115	0,268
Tosprogede elever pr. 100 elever	0,016	0,323
Asylansøgere pr. 10.000 indbyggere (2001)	-0,113	-0,135

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal

Note*: Det sociale index udregnet til brug for udligning af udgiftsbehov, og der indgår variable som: antal børn af enlige forsørgere, ældre, tidssvarende boliger samt nyere udlejningsboliger, belastede boligområder i øvrigt, antallet af ledige og udlændinge fra 3. lande.

Note**: Kommunens budgetterede nettodriftsudgifter korrigerede for regionale lønvariationer pr. indbygger, divideret med kommunens udgiftsbehov (landsudligningen) pr. indbygger 1. januar.

Ingen af de undersøgte, kommunale baggrundsvariable har individuelt markant betydning for indvandrerens fraflytningsprocent, da kun to korrelationer overstiger $\gamma = 0,300$, og det kun ganske lidt. Sammenlagt få man dog en fornemmelse af, at koncentrationen af andre indbyggere med anden etnisk oprindelse har en betydning for succes i småbykommunerne. Man kan således se, at en høj koncentration øger succesraten for fastholdelse.

Man noterer sig specielt den (overraskende) svage sammenhæng mellem flytningens erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens og deres flytte-tilbøjelighed, en konklusion der ikke svarer til den almindeligt udbredte opfattelse hos praktikere, således som vi har mødt den under vores interview.

Flere faktors kombinerede påvirkning

For at få et mere nuanceret billede af sammenhængene, er der desuden foretaget en lineær regressionsanalyse med de samme kommunale baggrundsvariable. I forhold til de simple gammakorrelationer kan man undersøge flere variable samtidigt. På den måde kan man kontrollere, om der er nogen sammenhænge, som ikke eksisterer, når man

holder andre variabler konstante, eller andre, der først kommer til syne i sammenhæng⁴⁶.

En lineær regressionsanalyse med alle variablerne fra tabel 1 viser, at 'BNI pr. erhvervsaktiv' og 'erhvervsfrekvensen blandt indvandrere fra tredjelande' kan forklare 11,2 pct. ($r^2 = 0,112$) af variationen i flyttemønstrene i landkommunerne⁴⁷. Korrelationen viser, at når BNI og erhvervsfrekvensen blandt indvandrere stiger, er der færre, der flytter. Omvendt kan man også konkludere, at 88,8 pct. af årsagerne til, at indvandrere flytter fra en landkommune ikke kan forklares ved hjælp af disse socioøkonomiske variabler. Yderligere forklaringer må derfor findes andetsteds.

Laver man tilsvarende en regressionsanalyse for småbykommunerne, viser det sig, at det 'sociale index', 'andelen af tosprogede elever pr. 100 elever' og 'erhvervsfrekvensen blandt indvandrere fra tredjelande' hver for sig har en vis, om end begrænset, betydning for flyttemønstret. Alle korrelationerne viser, at jo større disse tre variabler er, jo

⁴⁶ Der kan f.eks. umiddelbart være en sammenhæng mellem antallet af højt uddannede i en by og antallet af kriminelle handlinger. Denne sammenhæng viser sig dog ikke at eksistere, hvis man kontrollerer for urbanisering. Det skyldes, at en stor andel højt uddannede selvfølgelig ikke får kriminaliteten til at stige, men derimod at øget urbanisering ofte får både andelen af højt uddannede og kriminaliteten til at stige. Man kan derfor sige, at sammenhængen mellem andel højt uddannede og kriminalitet er spuriøs. Samtidig kan man i regressionsanalyse kontrollere for "multikollinearitet". Dvs. at man kan undersøge, om to variabler egentlig er udtryk for næsten det samme. Et sådant tilfælde er f.eks. ledighedsprocenten og beskæftigelsesfrekvensen, der påvirker flytteprocenten på samme måde.

⁴⁷ Ingen af forudsætningerne for en regressionsanalyse er alvorligt overtrådt og $\alpha = 0,05$.

færre flytter fra småbykommunen. Tilsammen kan de tre variable forklare 28,8 pct. ($r^2=0,288$) af variationen i flyttemønstrene⁴⁸. Dvs. at 79,2 pct. af variationen må søge sin forklaring andetsteds.

⁴⁸ Ingen af forudsætningerne for en regressionsanalyse er alvorligt overtrådt og $\alpha=0,05$.

Bilag 3

Diverse statistiske tabeller

Nedenstående tabeller hører til kapitel 1, men er af hensyn til rapportens læsbarhed medtaget i bilagsdelen.

Tabel 1: Indvandrere fra tredjelande i landkommuner (Antal modtagne, fraflyttede og procent fraflyttede. Top og bund 15.

Kommune	Indvandrere ankommet til kommunen fra 1995-1998 (ekskl. de døde og udvandrede)	Indvandrere, der er fraflyttet kommunen inden den 1.1.2001	Samlet procent fraflyttede i hele perioden frem til 1.1.2001
LÆSØ	17	1	5,88
RUDBJERG	21	2	9,52
HØJER	52	6	11,54
ÆRØSKØBING	23	3	13,04
RØNNEDE	14	2	14,29
FANØ	60	10	16,67
BREDEBRO	23	4	17,39
SKIBBY	28	5	17,86
TRANEKÆR	25	5	20,00
TINGLEV	160	33	20,63
LANGEBÆK	14	3	21,43
AARUP	14	3	21,43
SKÆVINGE	23	6	26,09
BLÅVANDSHUK	23	6	26,09
JERNLØSE	18	5	27,78
LØKKEN-VRÅ	80	63	78,75
GJERN	93	74	79,57
NYSTED	167	133	79,64
SUNDEVED	105	85	80,95
RYSLINGE	33	27	81,82

SAMSØ	66	54	81,82
JELLING	191	160	83,77
GRAM	177	154	87,01
SYDLANGELAND	246	215	87,40
THYBORØN- HARBOØRE	18	16	88,89
SØNDERSØ	106	95	89,62
BROBY	72	65	90,28
HASHØJ	104	94	90,38
HVIDEBÆK	198	179	90,40
AULUM- HADERUP	140	129	92,14
I alt i landkom- munerne	9134	5656	61,92

Kilde: Danmarks Statistik

Tabel 2: Indvandrere fra tredje lande i småbykommuner (Antal modtagne og fraflyttede, samt procent fraflyttede)

Kommune	Indvandrere ankommet til kommunen 1995-1998 (ekskl. de døde og udvandrede)	Indvandrere, der er fraflyttet kommunen inden d. 1.1.2001	Samlet procent fraflyttede i hele perioden frem til 1.1.2001
BOV	254	18	7,09
RINGKØBING	346	29	8,38
SINDAL	32	3	9,38
RUDKØBING	80	9	11,25
MIDDELFART	184	27	14,67
SKÆLSKØR	101	15	14,85
GRENAA	279	42	15,05
VARDE	161	27	16,77
GRINDSTED	120	21	17,50
NAKSKOV	463	85	18,36
PRÆSTØ	72	14	19,44
SKAGEN	41	8	19,51
MØN	140	32	22,86
MUNKEBO	64	15	23,44
BROAGER	51	12	23,53

SKJERN	95	57	60,00
MORSØ	194	117	60,31
FAABORG	190	115	60,53
GRÆSTED- GILLELEJE	149	91	61,07
NIBE	117	74	63,25
TORNVED	227	144	63,44
VIDEBÆK	150	98	65,33
BOGENSE	29	20	68,97
HINNERUP	33	23	69,70
VOJENS	136	99	72,79
AUGUSTENBORG	78	57	73,08
RY	107	79	73,83
DRONNINGLUND	74	56	75,68
FARSØ	149	115	77,18
DIANALUND	67	52	77,61
I alt i mindre by- kommuner	13347	5277	39,54

Kilde: Danmarks Statistik

Tabel 3: De nyeste beskæftigelsestal for indvandrere fra tredjelande, opdelt på kommuner (pr. 1. januar 2000). De 15 kommuner i toppen hhv. bunden er markeret.

Kommune	I beskæftigelse fra tredjelande (2000)	Arbejdsløse fra tredjelande (2000)	Uden for arbejdsstyrken fra tredjelande (2000)	Arbejdsløseprocent fra tredjelande (2000)	Erhvervsfrekvens fra tredjelande (2000) ⁴⁹	Beskæftigelsesfrekvens fra tredjelande (2000) ⁵⁰
Nørager	11	1	4	8,3	75	68,8
Vinderup	77	2	34	2,5	69,9	68,1
Fanø	22	3	8	12	75,8	66,7
Tommerup	38	1	18	2,6	68,4	66,7
Ullerslev	16	2	6	11,1	75	66,7
Vallø	55	5	23	8,3	72,3	66,3
Billund	82	8	34	8,9	72,6	66,1
Hinnerup	56	8	21	12,5	75,3	65,9
Spøttrup	24	1	12	4	67,6	64,9
Sallingsund	35	1	18	2,8	66,7	64,8
Hvorslev	39	1	21	2,5	65,6	63,9
Grindsted	188	19	87	9,2	70,4	63,9
Møldrup	31	3	16	8,8	68	62
Hedensted	111	3	65	2,6	63,7	62
Ærøskøbing	13	1	7	7,1	66,7	61,9
Nørre Snede	48	1	29	2	62,8	61,5
Fuglebjerg	27	2	15	6,9	65,9	61,4
Them	35	3	19	7,9	66,7	61,4
Hanstholm	42	4	23	8,7	66,7	60,9
Juelsminde	75	0	49	0	60,5	60,5

⁴⁹ Erhvervsfrekvens defineres som arbejdsstyrken i pct. af hele populationen.

⁵⁰ Beskæftigelsesfrekvensen defineres som antallet af beskæftigede i pct. af hele populationen.

Åskov	61	4	36	6,2	64,4	60,4
Sydals	24	0	16	0	60	60
Struer	263	34	142	11,4	67,7	59,9
Ringkøbing	207	10	130	4,6	62,5	59,7
Langeskov	28	2	17	6,7	63,8	59,6
Ølstykke	195	13	120	6,3	63,4	59,5
Arden	41	3	25	6,8	63,8	59,4
Bredebro	29	2	18	6,5	63,3	59,2
Egtved	66	3	43	4,3	61,6	58,9
Fjends	28	0	20	0	58,3	58,3
Holmegaard	60	5	38	7,7	63,1	58,3
Galten	86	5	58	5,5	61,1	57,7
Frederiksværk	639	56	414	8,1	62,7	57,6
Give	85	3	60	3,4	59,5	57,4
Sundeved	16	1	11	5,9	60,7	57,1
Gedved	54	2	39	3,6	58,9	56,8
Augustenborg	22	2	15	8,3	61,5	56,4
Trehøje	49	2	36	3,9	58,6	56,3
Vejen	193	19	132	9	61,6	56,1
Munkebo	64	15	36	19	68,7	55,7
Jernløse	25	2	18	7,4	60	55,6
Jægerspris	55	4	40	6,8	59,6	55,6
Ribe	90	3	70	3,2	57,1	55,2
Fladså	38	6	25	13,6	63,8	55,1
Tranekær	11	2	7	15,4	65	55
Holmsland	39	0	32	0	54,9	54,9
Vamdrup	74	8	53	9,8	60,7	54,8
Egvad	66	4	51	5,7	57,9	54,5
Stenløse	94	8	71	7,8	59	54,3
Svinninge	46	2	37	4,2	56,5	54,1
Holsted	87	3	71	3,3	55,9	54
Kjellerup	75	9	55	10,7	60,4	54
Lejre	37	0	32	0	53,6	53,6
Odder	179	15	141	7,7	57,9	53,4
Aabybro	31	2	25	6,1	56,9	53,4
Blåbjerg	24	1	20	4	55,6	53,3
Nørhald	26	5	18	16,1	63,3	53,1
Helsingø	152	11	124	6,7	56,8	53

Karup	37	7	26	15,9	62,9	52,9
Samsø	9	2	6	18,2	64,7	52,9
Stenlille	36	5	27	12,2	60,3	52,9
Nørre Alslev	56	6	44	9,7	58,5	52,8
Løkken Vrå	34	12	19	26,1	70,8	52,3
Rosenholm	56	3	48	5,1	55,1	52,3
Nibe	28	1	25	3,4	53,7	51,9
Nykøbing Rør- vig	70	6	59	7,9	56,3	51,9
Tjele	34	2	30	5,6	54,5	51,5
Lemvig	84	3	76	3,4	53,4	51,5
Aalestrup	39	7	30	15,2	60,5	51,3
Græsted Gille- leje	109	9	95	7,6	55,4	51,2
Bramsnæs	26	3	22	10,3	56,9	51
Slangerup	82	17	62	17,2	61,5	50,9
Jelling	31	0	30	0	50,8	50,8
Bramming	66	4	60	5,7	53,8	50,8
Assens	73	16	55	18	61,8	50,7
Pandrup	41	5	35	10,9	56,8	50,6
Ry	42	4	37	8,7	55,4	50,6
Frederikssund	259	45	209	14,8	59,3	50,5
Hirtshals	102	17	83	14,3	58,9	50,5
Skjern	99	21	76	17,5	61,2	50,5
Hadsund	69	3	65	4,2	52,6	50,4
Rødekro	68	10	57	12,8	57,8	50,4
Broby	16	1	15	5,9	53,1	50
Christiansfeld	47	5	42	9,6	55,3	50
Højer	6	1	5	14,3	58,3	50
Skævinge	31	4	27	11,4	56,5	50
Suså	33	1	32	2,9	51,5	50
Gundsø	67	6	61	8,2	54,5	50
Hammel	64	3	61	4,5	52,3	50
Sindal	19	4	15	17,4	60,5	50
Midtdjurs	35	9	27	20,5	62	49,3
Ramsø	33	2	32	5,7	52,2	49,3
Nexø	30	5	26	14,3	57,4	49,2
Mariager	22	4	19	15,4	57,8	48,9
Purhus	39	6	35	13,3	56,3	48,8

Gjern	19	1	19	5	51,3	48,7
Videbæk	35	5	32	12,5	55,6	48,6
Ejby	47	3	47	6	51,5	48,5
Bjerringbro	77	4	78	4,9	50,9	48,4
Hadsten	61	5	60	7,6	52,4	48,4
Ølgod	45	4	44	8,2	52,7	48,4
Sønderhald	27	5	24	15,6	57,1	48,2
Ikast	366	31	365	7,8	52,1	48
Vissenbjerg	24	1	25	4	50	48
Brovst	43	6	41	12,2	54,4	47,8
Tinglev	33	9	27	21,4	60,9	47,8
Rønde	56	5	57	8,2	51,7	47,5
Hashøj	18	5	15	21,7	60,5	47,4
Støvring	65	6	66	8,5	51,8	47,4
Morsø	62	1	69	1,6	47,7	47
Fjerritslev	21	3	21	12,5	53,3	46,7
Brørup	33	2	36	5,7	49,3	46,5
Hundested	92	9	97	8,9	51	46,5
Skovbo	65	12	63	15,6	55	46,4
Skørping	32	5	32	13,5	53,6	46,4
Tørring Uldum	41	2	46	4,7	48,3	46,1
Vojens	70	14	68	16,7	55,3	46,1
Blåvandshuk	11	1	12	8,3	50	45,8
Rønnede	22	0	26	0	45,8	45,8
Skibby	22	2	24	8,3	50	45,8
Middelfart	164	23	172	12,3	52,1	45,7
Gråsten	51	1	60	1,9	46,4	45,5
Bov	58	10	60	14,7	53,1	45,3
Løgumkloster	33	4	36	10,8	50,7	45,2
Gørlev	18	0	22	0	45	45
Thisted	167	22	183	11,6	50,8	44,9
Sorø	74	10	81	11,9	50,9	44,8
Løgstør	100	22	102	18	54,5	44,6
Vordingborg	139	23	150	14,2	51,9	44,6
Sydfalster	36	11	34	23,4	58	44,4
Trundholm	58	2	71	3,3	45,8	44,3
Brande	97	26	96	21,1	56,2	44,3
Nørre Rangstrup	30	1	37	3,2	45,6	44,1

Ringe	50	12	52	19,4	54,4	43,9
Skanderborg	181	33	198	15,4	51,9	43,9
Brædstrup	46	6	53	11,5	49,5	43,8
Ebeltoft	103	18	114	14,9	51,5	43,8
Børkop	44	9	48	17	52,5	43,6
Rudkøbing	57	10	64	14,9	51,1	43,5
Sejflod	23	4	26	14,8	50,9	43,4
Brønderslev	115	26	126	18,4	52,8	43,1
Haarby	12	3	13	20	53,6	42,9
Hvalsø	38	3	48	7,3	46,1	42,7
Farsø	23	12	19	34,3	64,8	42,6
Hørning	51	4	65	7,3	45,8	42,5
Glamsbjerg	18	2	23	10	46,5	41,9
Stevns	44	6	55	12	47,6	41,9
Årslev	23	1	31	4,2	43,6	41,8
Helle	20	1	27	4,8	43,8	41,7
Lundtoft	20	0	28	0	41,7	41,7
Bjergsted	35	5	44	12,5	47,6	41,7
Skærbæk	24	3	31	11,1	46,6	41,4
Aars	67	11	84	14,1	48,1	41,4
Søndersø	26	7	30	21,2	52,4	41,3
Sæby	81	20	95	19,8	51,5	41,3
Rødding	25	1	35	3,8	42,6	41
Faaborg	70	22	79	23,9	53,8	40,9
Dronninglund	22	12	20	35,3	63	40,7
Allinge Gud- hjem	19	5	23	20,8	51,1	40,4
Skagen	49	6	67	10,9	45,1	40,2
Ørbæk	22	2	31	8,3	43,6	40
Gudme	23	1	34	4,2	41,4	39,7
Marstal	15	4	19	21,1	50	39,5
Rougsø	41	9	54	18	48,1	39,4
Sundsøre	11	2	15	15,4	46,4	39,3
Nordborg	75	9	108	10,7	43,8	39,1
Kerteminde	30	7	40	18,9	48,1	39
Aarup	10	2	14	16,7	46,2	38,5
Lunderskov	21	4	30	16	45,5	38,2
Haslev	78	7	120	8,2	41,5	38

Tønder	110	23	159	17,3	45,5	37,7
Hals	42	5	65	10,6	42	37,5
Sydtthy	54	3	87	5,3	39,6	37,5
Høng	33	12	43	26,7	51,1	37,5
Ryslinge	25	12	30	32,4	55,2	37,3
Nørre Aaby	25	1	42	3,8	38,2	36,8
Fakse	58	8	92	12,1	41,8	36,7
Nysted	27	1	47	3,6	37,3	36
Nørre Djurs	33	5	54	13,2	41,3	35,9
Hobro	150	118	150	44	64,1	35,9
Broager	19	3	31	13,6	41,5	35,8
Sakskøbing	38	3	65	7,3	38,7	35,8
Sydlangeland	12	4	18	25	47,1	35,3
Hasle	20	5	32	20	43,9	35,1
Otterup	40	9	65	18,4	43	35,1
Skælskør	65	20	100	23,5	45,9	35,1
Dianalund	26	15	34	36,6	54,7	34,7
Langå	34	26	39	43,3	60,6	34,3
Bogense	19	5	33	20,8	42,1	33,3
Varde	147	34	260	18,8	41	33,3
Stubbekøbing	17	4	31	19	40,4	32,7
Korsør	139	14	276	9,2	35,7	32,4
Møn	42	23	68	35,4	48,9	31,6
Langebæk	16	5	30	23,8	41,2	31,4
Maribo	65	6	137	8,5	34,1	31,3
Dragsholm	62	14	124	18,4	38	31
Rudbjerg	9	2	18	18,2	37,9	31
Tornved	40	4	85	9,1	34,1	31
Ulfborg Vemb	23	4	48	14,8	36	30,7
Tølløse	39	10	81	20,4	37,7	30
Præstø	46	6	106	11,5	32,9	29,1
Grenaa	109	49	225	31	41,3	28,5
Gram	7	1	17	12,5	32	28
Læsø	3	1	7	25	36,4	27,3
Hvidebæk	12	3	30	20	33,3	26,7
Aulum-Haderup	12	3	31	20	32,6	26,1
Thyborøn-Harboøre	6	1	16	14,3	30,4	26,1

Holeby	9	2	24	18,2	31,4	25,7
Højreby	9	1	25	10	28,6	25,7
Egebjerg	14	3	39	17,6	30,4	25
Aakirkeby	15	5	42	25	32,3	24,2
Rønne	63	88	137	58,3	52,4	21,9
Rødby	34	8	115	19	26,8	21,7
Nakskov	127	39	471	23,5	26,1	19,9
Thyholm	3	0	13	0	18,8	18,8
Ravnsborg	7	5	36	41,7	25	14,6

Kilde: 'Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 2001' (Integrationsministeriet, dec. 2001)
