AMID Working Paper Series 30/2002

Kommunernes integrationsindsats efter den ny integrationslov[1]

Søren C. Winter
Socialforskningsinstituttet

Sammenfatning: Kommunernes indsats og yderligere forsknings-behov

Hvad ved vi om kommunernes integrationsindsats?

Evalueringer er foretaget meget tidligt

Den viden, der foreligger om kommunernes integrationsindsats efter integrationsloven, er i helt overvejende grad baseret på evaluerings- og udredningsprojekter, der enten er udført af konsulentfirmaer for først Indenrigsministeriet, siden Integrationsministeriet eller af det pågældende ministerium selv eller i samarbejde med andre myndigheder. Der er foretaget en ganske omfattende kortlægning både af kommunernes varetagelse af de forskellige dele af integrationsloven og af den administrative struktur, der er bygget op omkring denne opgave i kommunerne. Langt det meste af denne kortlægning er imidlertid sket på et relativt tidligt tidspunkt efter integrationslovens ikrafttræden. Således er fx PLS Rambøll Managements og Cowi Consults mere omfattende evalueringer af loven foretaget i foråret 2000 – kun godt et år efter lovens ikrafttræden. Den danske og den internationale implementeringsforskning (Winter 1994; 2001a) viser, at opstartsproblemer og forsinkelser er meget almindelige ved iværksættelsen af politiske reformer. På nogle punkter kan implementeringen af integrationsloven således have ændret karakter siden de foretagne evalueringer.

Kommunerne lever ikke op til forventningerne - især problemer med aktivering

Den foretagne kortlægning af kommunernes integrationsindsats har vist, at de enkelte dele af integrationsloven er blevet iværksat i meget forskelligt omfang i kommunerne. Kommunerne har således gjort mest, hvad angår danskundervisning og kursus for

[1] Dette arbejdspapir er et notat, der er udarbejdet for Akademiet for Migrationsstudier i Danmark i i januar 2002 i forbindelse med en kortlægning af integrationsforskningen i Danmark siden 1980, udført i opdrag af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Enkelte redaktionelle ændringer er foretaget i oktober 2002. Projektet vil blive sammenfattet i en endelig rapport, der forventes udgivet af Ministeriet i løbet af efteråret 2002.

udlændinge i dansk samfundsforståelse. Der er dog stadig problemer vedr. fravær i sprogundervisningen, manglende koordination af sprogundervisning og aktivering visse steder samt meget store forskelle fra lærer til lærer med hensyn til undervisnings-indholdet og –sigtet i kurset i samfundsforståelse og grundlæggende danske værdier og normer. Den boligmæssige placering af flygtninge er også gennemgående blevet løst, men der har været forsinkelser en del steder, og man må konstatere, at socialt boligbyggeri stadig udgør krumtappen i boligplacering af udlændinge, selv om mange kommuner principielt ville foretrække en større spredning af udlændingene.

Derimod kniber det alvorligt for kommunerne både med at udarbejde handlingsplaner til tiden og at få aktiveret de nyankomne udlændinge. Aktiveringen er således langt mindre end forudsat ved integrationsloven og ved den budgetmæssige fastsættelse af midler til integrationsindsatsen. Selv i første halvår af 2001 – 2½ år efter integrationslovens ikrafttræden – aktiveres under halvdelen af de udlændinge, der modtager introduktionsydelse.

Ved at flytte integrationsansvaret fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne mente man at have sikret den fornødne kombination af tidlig danskundervisning og aktivering. Kommunerne er således ofte tættere på det lokale arbejdsmarked og udgør selv et stort ansættelsesområde med gode potentielle aktiveringsmuligheder. Desuden har kommunerne som myndighed både handleret og –pligt på en række områder, hvor interesseorganisationen Dansk Flygtningehjælp ikke havde de samme muligheder. At kommunerne endnu ikke formår at opfylde disse forhåbninger tyder på, at der enten er et stort uudnyttet potentiale i kommunerne – eller at de præmisser, der er lagt til grund for integrationsloven, ikke holder.

Politisk opbakning og organisering i kommunerne

Kortlægningen af den politiske og administrative struktur viser, at integrationsloven nyder betydelig politisk opbakning i kommunerne, og at kommunerne har bestræbt sig for at få en organisatorisk struktur op at stå omkring integrationsopgaven. Naturligt nok løses denne opgave meget forskelligt i kommunerne med de vidt forskellige forudsætninger, de har. Kommunerne har især koncentreret sig om arbejdet på de indre linjer omkring organiseringen af sagsbehandling vedr. integrationsloven og sprogundervisningen. Sidstnævnte opgave løses i mange tilfælde ved fælleskommunalt samarbejde eller overenskomst med private institutioner.

Derimod har de fleste kommuner været meget tilbageholdne med hensyn til systematisk at inddrage repræsentanter for udlændingene, arbejdsmarkedets lokale parter og foreningslivet i integrationsarbejdet, herunder har kun få kommuner oprettet et integrationsråd. I betragtning af de problemer, som kommunerne har med at løse aktiveringsopgaven, kunne det ellers være nærliggende at søge at trække mere på ressourcerne i lokalsamfundet. Der er dog samtidigt behov for at overveje at integrere integrationsrådene og de sociale koordinationsudvalg vedr. beskæftigelsesspørgsmål for at forenkle udvalgsstrukturen. Herunder kunne de etniske minoriteter repræsenteres i koordinationsudvalgene.

Sagsbehandlernes holdninger og adfærd

På baggrund af de betydelige forskelle mellem kommunerne med hensyn til befolkningstal og antal udlændinge er det naturligt, at opgaven også organisatorisk løses meget forskelligt, bl.a. med hensyn til specialisering af indsatsen. Socialrådgivere udgør størstedelen af sagsbehandlerne, som i øvrigt savner mere efteruddannelse og faglig supervision vedr. udlændinge og deres særlige situation. De er gennemgående positivt indstillet over for udlændingene, og langt mere positivt end befolkningen som helhed. De er også forholdsvis positive overfor de krav, integrationsloven stiller til udlændinge, og overfor instrumenterne i loven. De vurderes dog noget forskelligt med flyttebegrænsningerne mellem kommunerne som det *mindst* effektive, efterfulgt af udarbejdelse af handlingsplaner og trusler om træk i introduktionsydelsen. Sagsbehandlerne er mere kritiske over for de krav, integrationsloven stiller til dem selv, end de krav, den stiller til udlændingene. Navnlig er de kritiske over for tidsfristerne i loven.

Sagsbehandlernes holdninger og erfaringer er vigtige, ikke mindst fordi de klart påvirker deres adfærd i forhold til flygtninge og indvandrere. Det gælder både deres holdninger til udlændinge, til effektiviteten af handlingsplaner som et instrument og til en passende arbejdsbyrde. Derimod har det tilsyneladende ingen direkte effekt på sagsbehandlingen, i hvilket omfang kommunalpolitikerne politisk støtter integrationsloven intentioner og instrumenter. Dog har politikerne en vis indirekte indflydelse via de personaleressourcer, som de bevilger til området. Foreløbige undersøgelsesresultater tyder på, at den politiske styring af det skøn, som sagsbehandlerne udøver, er temmelig begrænset. Dette er dog næppe specielt for integrationsområdet (Winter 1994; 2001a; 2001b; 2002).

Hvor mangler vi viden?

Endnu ikke fundet noget columbusæg

I de foreliggende evaluerings- og udredningsarbejder er der gjort nogle forsøg på at belyse, hvilken betydning politiske og administrative forhold i kommunerne har på deres opgavevaretagelse. Det er bl.a. sket ved at indhente oplysninger fra forskellige aktører om deres erfaringer med, hvad der virker positivt, og hvad der virker som barrierer for indsatsen. Sådan information kan være vigtig, men kan næppe stå alene, fordi aktørerne ikke nødvendigvis kender de rigtige årsagssammenhænge og ofte ikke har noget sammenligningsgrundlag, som kan belyse effekter af forskellig organisationsudformning.

Der bør derfor også foretages statistiske analyser, som viser, om bestemte udformninger af organisationen har effekter for kommunernes varetagelse af de forskellige dele af integrationsloven, ligesom der bør laves analyser af sammenhængen mellem den kommunale opgavevaretagelse og udlændingenes integration i det danske samfund, herunder deres integration på arbejdsmarkedet.

I de foreliggende evaluerings- og udredningsarbejder er der gjort nogle forsøg på at belyse statistiske sammenhænge mellem organisationsudformning og den kommunale opgavevaretagelse ved hjælp af bivariate analyser mellem en enkelt faktor og

forskellige kommunale aktivitetsmål, og en del af disse resultater er refereret i dette arbejdspapir. Disse analyser har imidlertid ikke afsløret noget columbusæg, som klart kunne danne baggrund for anbefalinger af mere effektive organisationsudformninger. Som vi skal se i det følgende, kan der være flere årsager hertil.

For det første er det ikke sikkert, at der findes nogen organisatoriske principper, som er klart overlegne. Forskellige organisationsudformninger kan måske give lige gode – eller lige dårlige – præstationer. For det andet er de fleste analyser – herunder PLS-undersøgelsen af kommunernes integrationsindsats (PLS 2000) – sket på et relativt tidligt tidspunkt, hvor en del af organiseringen (fx etableringen af integrationsråd) endnu var relativt lidt udviklet, og hvor aktiveringen næsten ikke var kommet i gang. Senere analyser vil derfor måske give anderledes resultater.

Flerfaktorforklaringer er nødvendige
For det tredje er der behov for multivariate analyser, hvor der kan kontrolleres for tredjevariabel, når en sammenhæng mellem to variable analyseres. De hidtidige analyser er helt overvejende bivariate – uden kontrol for tredjevariabel - hvilket kan give en mangelfuld kortlægning af de kausale sammenhænge. Flere multivariate analyser på det eksisterende datamateriale på kommunalt niveau og sagsbehandlerniveau, som blev oparbejdet af PLS Rambøll Management (2000), er imidlertid under forberedelse dels i Socialforskningsinstituttet (Winter 2001b; 2002), dels i et samarbejde mellem PLS Rambøll Management og Socialforskningsinstituttet. Det vil være værd at undersøge muligheden for at inddrage nyere data om kommunal organisation og aktivitet, herunder ikke mindst aktivering, i disse analyser. De kommunale sagsbehandlere spiller en afgørende rolle i implementeringen af integrationsloven, men deres faktiske adfærd i forhold til især aktivering, og hvilken rolle deres holdninger spiller for aktiveringsindsatsen, er i øjeblikket stærkt underbelyst.

Behovet for effektanalyser
Endelig er der behov for forskning, der undersøger sammenhængen mellem den kommunale integrationsindsats på den ene side og integrationen af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet og i det danske samfund i øvrigt på den anden side. Hvad angår integration på arbejdsmarkedet, kan disse effekter af integrationsindsatsen bl.a. analyseres ved hjælp af registerdata, og en sådan undersøgelse vil blive søgt gennemført af Socialforskningsinstituttet.

Som integrationsloven er udformet, stilles der en lang række krav til både flygtninge og den kommunale administration, bl.a. i form af en række frister for boligplacering, handlingsplaner og introduktionsprogram med sprogundervisning, kursus i dansk samfundsforståelse og aktivering. Der er så at sige indbygget en teori i integrationsloven, som antager, at opfyldelse af disse forskellige krav vil føre til integration eller i hvert fald en større grad af integration, end hvis disse krav ikke blev opfyldt.

Kommunerne som laboratorium
Integrationsopgaven er imidlertid så vanskelig og kompliceret, at der er behov for at få testet denne teori empirisk. Der er således behov for at få undersøgt effekterne af forskellige former for kommunal sagsbehandling og integrationsindsats, hvad enten disse former er foreskrevet i integrationsloven eller ej. Kommunernes integrationsindsats kan betragtes som et *laboratorium*, som giver fortrinlige muligheder for forskningsmæssigt at identificere de mest effektive former for organisering og indsats. I betragtning af de meget betydelige problemer, der er med at få integreret flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, er der i høj grad behov for mere viden om, hvilke former for indsats der virker, og hvilke der ikke gør. Integrationsindsatsen har i for høj grad famlet sig frem.

Karakteren af forskningen vedr. kommunernes administration af integrationsloven

De foreliggende analyser vedr. kommunernes administration af den ny integrationslov er præget af evaluerings- og udredningsarbejder, der dels er gennemført af konsulentfirmaerne, PLS Rambøll Management (2000; 2002) og COWI Rådgivende Ingeniører AS (2000; se også PLS og COWI 2002), dels af indenrigsministeriet (1999) selv og af indenrigsministeriet i samarbejde med andre myndigheder. Derimod foreligger der kun i yderst begrænset omfang en egentlig mere dybtgående forskning med multivariate analyser, der kan kontrollere for effekten af flere forskellige variabler samtidigt. Evaluerings- og udredningsarbejderne – bortset fra COWI-undersøgelsen (2000) af udlændingenes egne erfaringer - bruger gennemgående univariate analyser af hyppigheder samt bivariate analyser, hvor kun den simple sammenhæng mellem to variabler analyseres. Det betyder i flere tilfælde en mangelfuld afdækning af årsagssammenhænge. Der er dog et forskningsarbejde med multivariate analyser i gang vedr. sagsbehandleradfærd i forbindelse med administration af integrationsloven i kommunerne ved forskningsprofessor Søren Winter (2001b; 2002), Socialforskningsinstituttet, idet en del af dette forskningsarbejde gennemføres i samarbejde med PLS Rambøll A/S ved chefkonsulent Runa Bjørn og chefkonsulent Mikkel Thøgersen, der har stillet datamaterialet til rådighed. Følgende analyser vil indgå i denne kortlægning af udredning og forskning:

1. PLS Rambøll Management (2000). *Integration i praksis: Kommunernes første erfaringer med integrationsloven.* Oktober. København: Indenrigsministeriet. Rapporten belyser kommunernes første erfaringer med integrationsloven fra dennes ikrafttræden 1. januar 1999 til foråret 2000. Den er baseret på spørgeskemaundersøgelse i foråret 2001 af de enkelte kommuner og af de sagsbehandlere, der har den direkte kontakt med flygtninge og indvandrere i administrationen af loven. Besvarelsesprocenten blandt de 258 kommuner, der har fået visiteret flygtninge og indvandrere i henhold til integrationsloven er 84-86 pct., dog er den individuelle svarprocent blandt de 488 kommunale sagsbehandlere 78 pct. Der er desuden indsamlet kvalitative data i forsommeren 2001 i form af dybtgående, mere løst strukturerede interviews på ledelses- og sagsbehandler-

niveau i 10 case-kommuner samt eksempler på handlingsplaner og kommunale udformninger af deres integrationspolitik.

2. Søren C. Winter (2001b). *Reconsidering Street-Level Bureaucracy Theory: From Identifying to Explaining Coping Behavior.* Søren C. Winter (2002). *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies.* Begge er foreløbige arbejdspapirer. Socialforskningsinstituttet. København. På basis af datamaterialet fra PLS Rambøll Managements ovennævnte undersøgelse belyser arbejdspapirerne sagsbehandlernes brug af prioriteringer, rationeringer og rutiner i form af såkaldte "afværgemekanismer" i deres daglige arbejde med integrationsloven, og de forsøger at forklare variationer i sagsbehandleradfærden ved at se på effekten af kommunalpolitikernes politiske holdninger og bevillinger samt af sagsbehandlernes egne holdninger og erfaringer for deres adfærd.

3. Indenrigsministeriet (1999). *Rapport om resultaterne af Indenrigsministeriets sagsbaserede evaluering af integrationsloven.* December, København. Rapporten bygger på en spørgeskemaundersøgelse i august-september 1999, hvor 34 kommuner har afgivet oplysninger om 430 udlændinge, heraf 221 flygtninge og 209 familiesammenførte, der er omfattet af integrationsloven. Flygtningene havde på dette tidspunkt kun været gennemsnitligt 3,3 måneder i kommunerne, mens det tilsvarende tal for de familiesammenførte er 3,8 måneder. På grund af de forholdsvist spæde erfaringer, som denne analyse bygger på, vil den kun blive anvendt i mindre omfang i denne rapport.

4. Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet (2001). *De kommunale integrationsråd – en undersøgelse af deres sammensætning, etablering, arbejde og rolle*. September, København. Rapporten bygger på en spørgeskemaundersøgelse i foråret 2001 af de 48 integrationsråd, der på dette tidspunkt var etableret, idet spørgeskemaundersøgelsen både omfatter sekretariatsmedlemmer for de 48 råd og 285 medlemmer af disse råd.

5. COWI Rådgivende Ingeniører AS (2000). *Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark.* Oktober. København: Indenrigsministeriet. Rapporten bygger på indledende fokusgruppeinterview med udvalgte flygtninge, familiesammenførte og repræsentanter for behandlingssystemet samt en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse blandt 234 flygtninge og familiesammenførte indvandrere i foråret 2000. Besvarelsesprocenten udgjorde kun 34 pct. De 234 respondenter er fordelt på 14 kommuner og 7 nationaliteter, der består af irakere, tyrkere, somaliere, Kosovo-albanere, pakistanere, afghanere og russere. Videre bygger COWI-rapporten på personlige interviews med 16 flygtninge samt opfølgende fokusgruppeinterviews. 234 respondenter er en forholdsvis lille stikprøve, som gør resultaterne mindre sikre end ved større stikprøver. Trods det betydelige bortfald vurderer COWI (2000: Bilag 2) selv, at interviewpersonerne i væsentligt omfang er repræsentative for den samlede gruppe af udlændinge, der er kommet til landet i det første halvdel af 1999, idet det dog

anføres, at de interviewede sandsynligvis er lidt mere ressourcestærke end totalpopulationen, fordi kvindelige familiesammenførte er underrepræsenterede. En særlig lav svarprocent blandt somaliere peger imidlertid i samme retning. Da udvælgelsen er gået efter kommuner med forholdsvis mange flygtninge og indvandrere inden for de nævnte nationaliteter, vil undersøgelsen desuden give forholdsvis svage muligheder for at belyse situationen for udlændinge i de kommuner, som kun har modtaget få udlændinge, men som udgør et flertal blandt kommunerne. Undersøgelsen vil derfor være mindre velegnet til at belyse eller tage hensyn til de særlige problemer og muligheder, som små kommuner med få udlændinge har haft for at differentiere og målrette indsatsen.

6. *Rapport fra arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen*. Indenrigsministeriet, Marts 2001. Arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter for Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet og Indenrigsministeriet. Rapporten bygger på foreliggende statistisk materiale fra sprogcenterkommunerne vedr. aktiviteten i danskundervisningen i 1999, budget- og regnskabstal over refusion af introduktionsydelse samt tildeling af programtilskud til kommunerne vedr. udlændinge for 1999 og 2000, en caseundersøgelse i 7 udvalgte kommuner samt en stikprøveundersøgelse på 6 sprogcentre med tilhørende brugerkommuner, der blev foretaget i november 2000.

7. PLS Rambøll Management A/S og COWI A/S (2002). *Billeder af Danmark – Undersøgelse af undervisningen i danske samfundsforhold samt grundlæggende danske værdier og normer.* København: Integrationsministeriet. Rapporten bygger på undervisningsmaterialer samt fokusgruppeinterviews i perioden 6.-25. juni 2001 med kursister og med ledere og undervisere på fire forskellige sprogcentre. Disse er udvalgt blandt de 10 case-kommuner, der indgik i den tidligere PLS (2000) undersøgelse under hensyntagen til geografisk placering, organisering af danskundervisningen (dvs. om kommunen er centerkommune eller ej) samt nationalitet og uddannelsesniveau blandt flygtninge og indvandrere bosat i kommunen. Undersøgelsen hviler således på et meget lille datagrundlag, og resultaterne er derfor behæftet med en betydelig usikkerhed.

8. PLS Rambøll Management A/S (2002). *Fravær fra danskundervisningen for udlændinge.* København: Integrationsministeriet. Rapporten bygger på kvalitative interviews med forstander vejleder, undervisere og kursister på sprogcentrene samt med sagsbehandlere og/eller integrationsmedarbejdere i fem kommuner. Disse er udvalgt, så der skabes variation mht. størrelse, geografisk placering, om kommunen er centerkommune eller brugerkommune, sprogcentrets størrelse, kursistsammensætning, ejerforhold og fraværsprocent. Desværre fremgår antallet af foretagne interviews med kursister ikke af rapporten. Bortset fra to interviews er de alle gennemført med tolk. Undersøgelsen bygger desuden på to fokusgruppeinterviews med deltagere fra sprogcentre og kommuner samt på skriftligt materiale i form af fraværsstatistik samt forskellige rapporter og notater fra de undersøgte

sprogcentre. Endelig inddrages rapporter om fraværsproblematikken fra Ishøj og Albertslund kommuner.

Kommunernes integrationsopgave

Med integrationsloven blev ansvaret for boligplacering, indføring i dansk sprog og samfundsforhold samt aktivering i en treårs integrationsperiode overladt til kommunerne, hvor det tidligere havde været Dansk Flygtningehjælp, der havde stået for integrationsansvaret i de første 18 måneder, hvorefter kommunerne havde overtaget ansvaret.

Rapporten har følgende struktur. Først analyseres kommunernes forpligtelser over for flygtninge og indvandrere som følge af den nye integrationslov, og i hvilket omfang de har levet op til disse krav. På baggrund af denne analyse kortlægges, hvordan kommunerne organisatorisk har grebet denne opgave an. Det gælder både i forhold til kommunernes politik på området, deres placering af driftsansvaret i enten den kommunale administration, ved fælleskommunal drift eller udlicitering, etablering af lokalt samarbejde omkring integrationsopgaven med lokalsamfundet i form af repræsentanter for udlændingene, arbejdsmarkedets parter og de frivillige foreninger. Endelig belyses kommunernes organisatoriske varetagelse af sagsbehandlingen vedr. integrationsloven, sagsbehandlerholdninger og –adfærd. Rapporten afsluttes med en sammenfattende konklusion, som også indeholder overvejelser om udækkede forskningsbehov på området.

Lever kommunerne op til deres ansvar?

Boligplacering

Ifølge integrationsloven skal kommunerne i løbet af tre måneder finde en permanent *bolig* til de flygtninge, der henvises til kommunen. Umiddelbart skulle man tro, at opgaven måtte være overkommelig for de fleste kommuner, idet de gennemsnitligt kun har skullet fremskaffe bolig til 8 husstande i 1999, idet dog hele 61 pct. af kommunerne har skullet boligplacere færre end 8 husstande pr. år. Ifølge PLS (2000) har hovedparten af kommunerne da også opfyldt dette krav, men hele 35 pct. har dog ikke har kunnet klare det. Begrundelserne har især været mangel på boliger, og at der forventes familiesammenføring for en del flygtninge i nærmeste fremtid. Jo flere flygtninge der skulle boligplaceres, desto hyppigere blev fristen overskredet.

Ifølge den analyse, som Cowi (2000) har udarbejdet over udlændingenes egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark, står det endnu værre til, idet kun knap halvdelen af flygtningene efter deres eget udsagn havde fået tilbudt en bolig inden for fristen på 3 måneder. Det bør dog bemærkes, at COWI's undersøgelse bygger på kun 14 kommuner med relativt mange nytilkomne udlændinge, mens PLS-undersøgelsen dækker hele landet.

Blandt de instrumenter, der kan anvendes til løsning af denne boligopgave, har de fleste kommuner ifølge PLS (2000) brugt deres anvisningsret til indtil hver fjerde bolig i alment boligbyggeri og indgået frivillige aftaler med boligforeninger om at kunne anvise til et vist antal boliger. Godt 40 pct. har opkøbt eller lejet boliger, mens godt 30 pct. har truffet aftaler med private boligudlejere om at stille lejemål til rådighed for kommunen uden at tilbyde økonomisk kompensation, mens 9 pct. har ydet en sådan kompensation. Dette viser, at socialt boligbyggeri stadig udgør krumtappen i boligplaceringen af flygtninge og indvandrere, om end der tilsyneladende gøres forsøg på at inddrage det private udlejningsbyggeri i større omfang, end det hidtil har været tilfældet. En vedtagelse af regeringens forslag om at privatisere store dele af den almene boligmasse vil derfor kunne indebære, at kommunerne fremover vil få sværere ved at overholde integrationslovens frist for permanent boligplacering af flygtninge. Regeringen har imidlertid fremsat lovforslag om at ophæve kommunernes frist for boligplacering af udlændinge.

Boligplaceringen hænger nøje sammen med kommunernes boligstruktur, idet kommuner med socialt boligbyggeri primært har anvendt dette, mens kommuner med få almene boliger enten har opført nyt alment boligbyggeri eller opkøbt eller lejet boliger. Langt de fleste kommuner er på det principielle plan tilhængere af at sprede flygtninge og indvandrere så meget som muligt ud over hele kommunens boligmasse, men i realiteten er det oftest praktiske forhold, der styrer boligplaceringen. Dette indebærer, at spredningen i praksis er beskeden i de fleste kommuner (PLS 2000).

Ifølge COWI-undersøgelsen (2000) er flygtningene gennemgående tilfredse med den anviste bolig, især med hensyn til karakteren og kvaliteten af boligen, hvorimod de typisk finder huslejen for høj. Flere flygtninge giver dog udtryk for utilfredshed med, at de ikke selv har haft nogen indflydelse på, hvor i landet de kunne bosætte sig. En sådan utilfredshed findes navnlig i de mindre kommuner, hvor en del flygtninge vurderer, at mulighederne for at finde beskæftigelse er for små.

Udarbejdelse af handlingsplaner

Integrationsloven pålagde fra starten kommunerne at udarbejde en individuel handlingsplan for de udlændinge, som kommunen har integrationsansvaret for. Planen skulle udarbejdes i samarbejde med den enkelte inden for en måned, bygge på den enkeltes forudsætninger og færdigheder og målrettet sigte på uddannelse eller tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kommunerne har kun i mindre grad levet op til lovgivningens intentioner på dette område. Ifølge PLS-undersøgelsen (2000) har kun knap 45 pct. af kommunerne kunnet overholde tidsfristen for samtlige flygtninge eller indvandrere, og hele 25-35 pct. af kommunerne har overskredet fristen for mere end 60 pct. af de henviste flygtninge eller indvandrere. Ifølge COWI-undersøgelsen (2000) har kun en tredjedel af udlændingene efter deres egen opfattelse fået udarbejdet en plan inden for den første måned. Blandt flygtninge drejer det sig dog om godt halvdelen, mens andelen kun er på en fjerdedel blandt de familiesammenførte indvandrere.

Hvad angår kvaliteten af handlingsplanerne, vurderer PLS Rambøll Management (2000: 145) efter en gennemgang af en række eksempler på handlingsplaner, at "det har været vanskeligt at udarbejde planer med et indhold, der bygger på den enkeltes forudsætninger og færdigheder samt at sikre et målrettet sigte på arbejdsmarkedet eller uddannelse".
Det er bemærkelsesværdigt, at disse problemer er udbredte, selv om sagsbehandlerne generelt er positive over for handlingsplanen som et instrument. De er dog kritiske over for tidsfristen på en måned for udarbejdelse af handlingsplaner. Den opfattes som urimelig kort, i hvert fald hvis man skal leve op til lovens krav om, at planen skal være individuelt tilpasset. Sagsbehandlerne mener, at mange flygtninge og indvandrere endnu ikke er afklarede ved udløbet af den første måned, og at sprogkundskaberne bør udvikles, inden en nærmere planlægning af aktiveringen kan foretages. Selv om de fleste handlingsplaner udarbejdes senere end foreskrevet, er udlændingene gennemgående godt tilfreds med det tidspunkt, hvor handlingsplanerne blev udarbejdet på. En fjerdedel ville dog godt have ventet længere tid, inden planen blev udarbejdet (COWI 2000).

Efter sagsbehandlernes vurdering er det også ofte så som så med mulighederne for at etablere det foreskrevne samarbejde med flygtninge og indvandrere om handlingsplanen, fordi der ikke er så meget at samarbejde om, når det drejer sig om henvisning til sprogundervisning. Senere i forløbet forbedres mulighederne imidlertid for at skabe et samarbejde om planernes indhold (PLS 2000). Lidt over halvdelen af udlændingene giver dog selv udtryk for, at de har haft indflydelse på udarbejdelsen af handlingsplanen (COWI 2000). Som et andet problem fremhæver sagsbehandlerne, at mange flygtninge og indvandrere enten ikke forstår meningen med handlingsplaner, eller ikke interesserer sig herfor, fordi de har travlt med at vænne sig til alt det nye her i landet (PLS 2000).

Fra 1. juli 2002 er integrationsloven blevet ændret, så den individuelle handlingsplan erstattes af en individuel kontrakt.

Introduktionsprogrammet
Integrationsloven pålægger kommunerne at iværksætte et introduktionsprogram i forhold til flygtninge og indvandrere, der består af kursus i samfundsforståelse, danskundervisning og aktivering. Aktivering skal dog kun tilbydes udlændinge, der modtager introduktionsydelse, hvilket indebærer, at aktivering især skal tilbydes flygtninge. På det relativt tidlige evalueringstidspunkt for PLS-undersøgelsen har kommunerne overvejende satset på sprogundervisning og undervisning i danske samfundsforhold, mens "det kun er i få kommuner, at hovedparten af de nyankomne er i aktivering ved siden af danskundervisningen" (PLS 2000: 151).

Sprogundervisning
Integrationsloven kræver, at undervisningen i det danske sprog igangsættes inden for den første måned efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret. COWI-undersøgelsen (2000) tyder dog på, at danskundervisningen oftest igangsættes senere, idet kun 35 pct. af flygtningene og 25 pct. af de familiesammenførte havde fået et

sådant tilbud inden for den første måned. Efter tre måneders forløb havde imidlertid 86 pct. af flygtningene og 61 pct. af de familiesammenførte fået tilbuddet. Indenrigsministeriets sagsbaserede analyse (1999) tyder på noget mindre forsinkelser end COWI-undersøgelsen. Begge undersøgelser konkluderer imidlertid, at danskundervisningen iværksættes forholdsvis hurtigt efter udlændingenes ankomst. Såvel sagsbehandlerne (PLS 2000) som udlændingene er gennemgående godt tilfredse med sprogundervisningen, dog er de veluddannede udlændinge mindre tilfredse (COWI 2000).

Sprogundervisningen lider af et relativt stort fravær, der i gennemsnit udgjorde 22 pct. på landsplan i 1999. Fraværet er nogenlunde det samme for udlændinge, der er omfattet af integrationsloven og andre henvisningskategorier, men der er store forskelle de enkelte sprogcentre imellem. (Arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen 2001). En undersøgelse af fraværet, som PLS (2002) har foretaget på fem sprogcentre, søger imidlertid at nuancere fraværsproblemerne. Rapporten peger således på, at et højt fravær ikke er specielt for undervisningen af udlændinge, men snarere er et generelt fænomen ved voksenuddannelser og fx også genfindes på VUC kurser. Desuden er en del af fraværet af "teknisk" karakter, fordi ophør af undervisningen ikke i alle tilfælde registreres, ligesom en del af fraværet er acceptabelt, fx pga. sygdom.

Fraværet synes heller ikke at udgøre et lige stort problem for alle kursisttyper. En del fravær skyldes således, at selvforsørgede udlændinge dårligt kan forene sprogundervisningen med deres arbejde, ligesom der også findes højtuddannede, som har fravær, fordi de finder progressionen i sprogundervisningen for langsom, men udmærket kan følge med, når de er til stede. Undersøgelsen antyder således, at en del af fraværet hænger sammen med, at introduktionsprogrammet ikke i alle tilfælde er tilpasset de enkelte udlændinges situation og behov.

Andre årsager til fravær er bl.a., at en del flygtninge med traumer udebliver pga. fysiske eller psykiske eftervirkninger, ligesom deres helbredsproblemer bevirker, at en del – især kvinder – bliver hjemme for at tage sig af ægtefællen. Der findes også motivationsproblemer hos en del familiesammenførte kvinder uden erhvervsarbejde. Undersøgelsen vurderer, at der findes en del fravær, som det vil være vanskeligt at gøre noget ved.

Tilbage står dog, at fraværet er problematisk for nogle grupper. Rapporten foreslår, at kommunerne og sprogcentrene udvikler fælles holdninger og aftaler omkring fraværsproblemerne og konsekvenser af fravær, at der stilles krav om, at kursister melder afbud, hvis de ikke kan komme, at der foretages en tæt individuel opfølgning ved fravær, at der afgives en bred vifte af tilbud til udlændingene for at skabe bedre motivation, at tilbudene koordineres bedre i forhold til den enkeltes situation. Herunder bør danskundervisning og aktivering i højere grad sammentænkes, ligesom der er behov for en større målretning af undervisningen i forhold til udlændingenes forskellige behov og i forhold til den specifikke holdsammensætning.

Kursus i samfundsforståelse
Integrationsloven foreskriver, at kurset i samfundsforståelse skal have et omfang på mindst 20 timer og iværksættes inden for de første seks måneder efter, at udlændingene er ankommet til kommunen. I de fleste tilfælde tilbydes kurset rettidigt, dog oplyser en femtedel af udlændingene i COWI-undersøgelsen (2000), at de slet ikke har fået tilbudt kurset, selv om der er gået mere end et halvt år (COWI 2000). Dette resultat behøver dog ikke være ensbetydende med, at kommunerne reelt ikke har tilbudt kursus i samfundsforståelse til de pågældende. Det kan også være udtryk for, at de pågældende udlændinge ikke specifikt har noteret sig, at der var tale om et specielt kursus i samfundsforståelse og ikke blot en integreret del af danskundervisningen. Kommunerne tilbyder gennemgående længere kurser end foreskrevet, idet de gennemsnitligt er dobbelt så lange som minimumskravet. Kun 40 pct. af kommunerne holder sig på dette minimum og kun en pct. udbyder mindre (PLS 2000). Igen er de fleste flygtninge og indvandrere tilfredse med kurset (COWI 2000).

PLS og COWI (2002) har foretaget en mindre undersøgelse af kurserne i samfundsforståelse baseret på fokusgruppeinterviews på 4 sprogcentre. Undersøgelsen bekræfter, at de fleste kursister gennemgående er tilfredse med kurset. Men den viser dog også, at kursisterne synes, at kurserne er for teoretiske og for lidt relateret til deres dagligdag og de problemer, de møder, ”som fx frustration over ikke at kunne få arbejde, daginstitutionsforhold, mødet med andre danskere, få familien til at fungere etc.” (p. 10).

Indholdsmæssigt har kursisterne især været opmærksomme på de forskelle, der er i værdier og normer mellem Danmark og deres hjemlande. Udlændingene er gennemgående positivt indstillet over for de danske værdier om demokrati, velfærdssamfundet og ytringsfrihed, mens de er mere skeptiske i forhold til børneopdragelse, det offentliges ret til at intervenere i den enkeltes liv samt ligestilling mellem kønnene – hvor dog en del kvinder finder ligestillingen positiv. Samtidig oplever mange udlændinge et skisma mellem ord og handling. På den ene side bliver de undervist i demokrati, deltagelse, frihed m.v., mens de på den anden side kan opleve en stram offentlig regulering og indblanding i den enkeltes liv. En del føler således en modsætning mellem at blive ”undervist i ligeværd, ansvar og selvforsørgelse som vigtige elementer i det danske samfund og oplevelsen af, at ansvaret bliver taget fra dem, at der er grænser for ligheden, og at deres kompetencer og vilje til at blive selvforsørgende i nogle tilfælde ikke bliver udnyttet” (p. 11).

Undersøgelsen viser desuden, at udlændingene i høj grad udsættes for forskellig undervisning alt efter, hvilke lærere de har. Nogle lærere opfatter sig således som ”opdragere”, mens andre ønsker at spille en mere tilbagetrukket rolle. Mens lærerne på det abstrakte plan er forholdsvis enige om de danske værdier, har de en temmelig forskellig opfattelse af dem, når de skal konkretiseres. Der er således overladt et meget vidt skøn til de enkelte undervisere, og undervisningens indhold er kun i meget lille omfang underkastet en styring fra centralt, nationalt hold eller fra den enkelte kommune. Det er eksempelvis uafklaret i regelgrundlaget, om undervisningens mål er

at bibringe kursisterne en viden om grundlæggende værdier og normer i Danmark, eller om den enkelte også skal *tilegne sig* disse værdier.

Aktivering
Ifølge integrationsloven skal kommunerne tilbyde aktivering til udlændinge, der er omfattet af integrationsloven, og aktiveringen – og tidspunktet for påbegyndelsen af denne - skal planlægges som led i handlingsplanen og tilrettelægges med udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og ønsker. Som nævnt fandt PLS (2000), at aktiveringen i foråret 2000 haltede en del bagefter det øvrige introduktionsprogram. COWI (2000) fandt ligeledes, at kun godt halvdelen af de udlændinge, der skulle aktiveres, var i aktivering, mens resten endnu ikke var startet.

Den begrænsede aktivering dokumenteres endelig af Arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen (2001). Gruppen bruger kommunernes anmodning om programtilskud til flygtninge og indvandreres deltagelse i et fuldt integrationsprogram som indikator for aktiveringens omfang. Kommunerne er således berettiget til et grundtilskud for alle udlændinge, der er omfattet af integrationsloven, som er over 18 år eller tilbydes et introduktionsprogram. Ud over grundtilskuddet modtager kommunerne et aktivitetsbestemt programtilskud. Et fuldt programtilskud forudsætter, at den pågældende udlænding tilbydes det samlede introduktionsprogram med kombineret danskundervisning, kursus i samfundsforståelse og aktivering i gennemsnitligt mindst 30 timer om ugen inden for en måned.

De faktiske udgifter i 1999 til fuldt programtilskud var imidlertid hele 88 pct. mindre end budgetteret ved finanslovsbevillingen. En del af denne afvigelse skyldes imidlertid, at der kom forholdsvis flere flygtninge og indvandrere til kommunerne i slutningen af året. Det fremgår ikke direkte af arbejdsgruppens rapport, men må forudsættes, at den faktiske tilgang af udlændinge i 1999 bortset fra denne ”forsinkelse” svarer til den budgetterede. Selv om også udgifterne til introduktionsydelse har været mindre end budgetteret, nemlig 32 pct., må mindreforbruget til programtilskud afspejle, at der er blevet givet langt færre tilbud som led i introduktionsprogrammet end forudsat i både budget og lovgivning.

Sættes den relative mindreudgift til fuldt programtilskud i forhold til den relative mindreudgift til introduktionsydelse, har kommunerne i 1999 groft sagt kun afholdt fuldt introduktionsprogram for 18 pct. af det antal flygtninge og indvandrere, der har modtaget integrationsydelse[2]. Ganske vist er dette tal formentligt undervurderet pga. den større koncentration i tilgangen af udlændinge sidst på året, idet en del af introduktionsprogrammet for denne gruppe først igangsættes i det efterfølgende år. Alligevel er der ingen tvivl om, at introduktionsprogrammet er blevet mangelfuldt implementeret i forhold til en meget stor andel af de flygtninge og indvandrere, som kommunerne har modtaget. På baggrund af ovenstående gennemgang af erfaringerne med de enkelte dele af introduktionsprogrammet, er der heller ingen tvivl om, at det i langt højere grad er aktiveringen end undervisningen i dansk og samfundsforståelse,

[2] Beregnet som (100-88)(100-32)

der halter bagefter. Beregningen tyder således på, at kun omkring en femtedel af de modtagne udlændinge i 1999 blev aktiveret.

Dette tal skal ses i forhold til, at kommunerne faktisk har relativt brede rammer at aktivere inden for. Således kan aktivering ifølge integrationsloven også omfatte aktiviteter, der primært sigter mod at opøve bløde kvalifikationer og at gøre personerne arbejdsmarkedsparate på længere sigt, - eksempelvis deltagelse i frivillige ulønnede aktiviteter i f.eks. en idrætsklub eller særligt tilrettelagte uddannelses-aktiviteter på daghøjskoler eller folkehøjskoler. Der er altså ikke tale om, at kommunerne i alle tilfælde skal levere meget erhvervsmålrettet aktivering for at leve op til lovens krav og dermed have mulighed for at hjemtage fuldt tilskud.

En del af problemerne kan skyldes, at det er en ny opgave for kommunerne, som har givet en del opstartsproblemer. Der skete da også en vis forbedring i år 2000, hvor der nu "kun" blev brugt 70 pct. mindre end budgetteret til fuldt programtilskud til afholdelse af fuldt introduktionsprogram, mens refusionsudgifterne til introduktions-ydelse kun var 17 pct. mindre end budgetteret. Med samme beregning på basis af arbejdsgruppens tal som ovenfor fås, at kommunerne i 2000 modtog fuldt programtilskud for 36 pct. af det antal udlændinge, som har fik introduktionsydelse[3]. Det tyder således på, at kun godt en tredjedel af de modtagne flygtninge og indvandrere er blevet aktiveret. Selv om andelen blev fordoblet i forhold til 1999 – og selv om der også i 2000 var en relativ stor koncentration i tilgangen af udlændinge sidst på året, som bevirker, at andelen er noget undervurderet - haltede implementeringen af introduktionsprogrammet – og især aktiveringen - stadig langt bagefter lovgivningens intentioner.

Forholdene er tilsyneladende ikke blevet forbedret i første halvår af 2001, idet departementschef Niels Preisler, Indenrigsministeriet, på en konference om "Integration i praksis" i Odense 5. november 2001 meddelte, at "kun 36 pct. af de nyankomne udlændinge, der modtog introduktionsydelse, deltog i et fuldt introduktionsprogram i 1. halvår 2001". Han erklærede i øvrigt, at der i 23 kommuner ikke var en eneste nyankommen udlænding i fuldt integrationsprogram, mens 70-100 pct. var i fuldt integrationsprogram i 35 kommuner (Indenrigsministeriet 2001). Der er således tale om meget store variationer mellem kommunerne i implementeringen af introduktionsprogrammet.

Disse tal er på mange måder bekymrende. Netop den tidlige indsats med målrettet danskundervisning kombineret med en tidlig introduktion til arbejdsmarkedet er et af de bærende elementer, der i integrationsloven er tænkt at sikre nyankomne udlændinge en hurtig integration i det danske samfund.

Sammenhængen mellem sprogundervisning og aktivering

Sammenhængen mellem sprogundervisning og aktivering løses på flere forskellige måder. Langt de fleste kommuner anvender såkaldte "parallelforløb", hvor der

[3] Beregnet som (100-70)/(100-17)

undervises i dansk sideløbende med aktivering, mens omkring en tredjedel af kommunerne anvender "integrerede forløb", hvor der er en tæt indbyrdes sammenhæng mellem danskundervisning og aktivering. Endelig er der en mindre gruppe på knap 10 pct., som anvender "modulopbyggede forløb", hvor der veksles mellem perioder med aktivering og perioder med danskundervisning. Det er bemærkelsesværdigt, at sagsbehandlerne mener, at den integrerede model er langt mest effektiv, mens det i praksis er parallelforløbene, der dominerer.

Sagsbehandlerne udtrykker langt mere tilfredshed med sprogundervisningen end med kommunernes indsats på aktiverings- og uddannelsesområderne. Sagsbehandlerne savner navnlig flere og mere differentierede former for tilbud, så de i højere grad kan imødekomme udlændingenes individuelle behov. Desuden mener sagsbehandlerne, at det er svært at finde egnede aktiveringstilbud til udlændinge, der taler dårligt dansk (PLS 2000).

Brug af sanktioner
Kommunerne kan anvende både gulerod og pisk i integrationsarbejdet. Hvis udlændinge således uberettiget udebliver fra aktivering eller danskundervisningen, *kunne* kommunerne på tidspunktet for PLS-undersøgelsen (PLS 2000) i foråret 2000 vælge at nedsætte introduktionsydelsen med indtil 20 pct. Principielt var kommunerne positivt indstillede over for i givet fald at bruge sanktioner ved at trække i introduktionsydelsen. I praksis har de dog ofte været noget tilbageholdende hermed. Først ved den tredje udeblivelse ville de fleste sagsbehandlere trække i introduktionsydelsen, hvorimod hovedparten anvender mere bløde reaktioner første og anden gang. Desuden har praksis varieret meget, både mellem kommunerne og inden for de enkelte kommuner (PLS 2000; Rapport fra arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen 2001). Ved den senere ændring af integrationsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2001, blev der skabt en mere vidtgående forpligtelse for kommunerne til at anvende sanktionsbestemmelserne ved fravær fra introduktionsprogrammet.

Kommunerne lever ikke op til præstationskravene
Sammenfattende mangler der således en hel del før, kommunerne lever op til de præstationskrav, integrationsloven stiller til dem. Selv om de fleste kommuner har klaret kravet om at tilbyde boliger til flygtninge til tiden, har dog over en tredjedel haft problemer hermed. I de første par år af integrationslovens virke har kommunerne især koncentreret sig om boligplacering, sprogundervisningen og kurset i samfundsforståelse.

Derimod har der været betydelige problemer med at få lavet handlingsplaner til tiden og af en tilstrækkelig høj kvalitet, ligesom aktiveringen er kommet meget langsomt i gang og tilsyneladende kun omfatter under halvdelen af de udlændinge, der er i gang med introduktionsprogrammet. Det lave aktiveringsomfang er stærkt bekymrende.

På baggrund af denne vurdering af kommunernes opfyldelse af integrationslovens aktivitetskrav i forhold til flygtninge og indvandrere skal det i det følgende belyses, hvordan kommunerne politisk og organisatorisk har søgt at løse opgaverne.

Den kommunale politikudformning og organiseringen af indsatsen

Den politiske opmærksomhed om integrationsloven og graden af opbakning
Kommunalbestyrelserne har det overordnede ansvar for den lokale udmøntning af integrationsloven, og PLS (2000) vurderer, at kommunerne gennemgående har en positiv holdning til overtagelsen af integrationsansvaret fra Dansk Flygtningehjælp, og at der i kommunalbestyrelserne er en betydelig grad af konsensus herom. Kommunerne mener selv, at deres overtagelse af opgaven har styrket integrations-indsatsen. Nogle kommuner er imidlertid mere forbeholdne, når det drejer sig om en vurdering af selve indholdet i integrationsloven. Mens halvdelen forholder sig neutralt i forhold til loven, og en fjerdedel er positive i deres vurdering, giver knap en femtedel udtryk for negative vurderinger. Det er imidlertid først og fremmest eksterne forhold – som fx udlændingenes uddannelsesbaggrund – der fremhæves som barrierer for indsatsen, mens færre fremhæver interne forhold i kommunerne, som fx modstand blandt de lokale politikere, som barrierer for indsatsen.

Selv om der er forskel på kommunernes politiske opbakning bag integrationsloven, er det bemærkelsesværdigt, at disse holdningsforskelle kun i meget beskedent omfang smitter af på den måde, hvorpå lovgivningen udmøntes i forhold til flygtninge og indvandrere. Ganske vist forøger kommunernes politiske opbakning bag loven i beskedent omfang deres evne til at overholde tidsfristerne i forbindelse med boligplacering, men disse holdninger har ingen effekt på, om handlingsplanerne udarbejdes til tiden. Kommuner, hvor der er stor politisk opmærksomhed omkring integrationsopgaven, er også mere tilbøjelige til at formalisere kommunens integrationspolitik – fx ved at udarbejde en lokal integrationspolitik og oprette integrationsråd eller andre råd, hvor flygtninge og indvandrere er repræsenterede. Denne formalisering har så igen betydning for sagsbehandlernes oplevelse af politisk opbakning og klare politiske signaler. Kommuner med stor politisk opmærksomhed omkring integrationsopgaven holder også mere øje med ansættelsen af etniske minoriteter inden for kommunens eget ansættelsesområde (PLS 2000).

Organiseringen af integrationsarbejdet i kommunerne
Ifølge PLS (2000) har kommunerne i helt overvejende grad valgt selv at udføre integrationsopgaven vedr. boligplacering og aktivering frem for at købe ekstern privat assistance.

Drift af sprogcentre
Hvad angår sprogundervisningen, anvendes der dog i betydelig grad enten private leverandører eller tværkommunalt samarbejde. PLS (2000) giver ikke nogen kvantitativ belysning af disse forhold, men det oplyses, at 41 kommuner er centerkommuner i forhold til omegnskommuner. Kommunerne er gennemgående tilfredse med samarbejdet med sprogcentrene, dog giver kun knap halvdelen udtryk for tilfredshed med sprogcentrenes fleksibilitet i forhold til kommunernes aktiverings-tilbud.

Tilfredsheden varierer med organiseringsformen. Således er centerkommuner mere tilfredse med sprogcentrene end de kommuner, der ikke er centerkommuner, ligesom de kommuner, der selv driver sprogcentre, er mere tilfredse end de kommuner, som har indgået overenskomst med private institutioner. Kommunernes tilfredshed med sprogcentrene varierer også med karakteren af samarbejdet med sagsbehandlerne og sprogcentret. Tilfredsheden er således størst hos de kommuner, hvor sagsbehandlerne systematisk inddrager sprogcentret i forbindelse med udarbejdelse eller revidering af handlingsplan eller inddrages af sprogcentrene ved visitation til sprogundervisning.

Kommunerne er bemærkelsesværdigt tilbageholdne overfor at stille krav til sprogcentrene vedr. indholdet i kurset i danske samfundsforhold og grundlæggende værdier og normer i det danske samfund, hvilket indebærer meget store variationer i, hvordan de enkelte lærere griber opgaven an jf. foran (PLS og COWI 2002). Der synes også at være behov for en bedre koordination af kommunernes aktiveringsindsats (PLS 2000; 2002) og sprogundervisningen og for bedre samarbejde og aftaler mellem kommunerne og sprogcentrene vedr. fravær fra sprogundervisningen (PLS 2002).

Inddragelse af repræsentanter for etniske minoriteter, arbejdsmarkedets parter og fritidsorganisationer

Integrationsråd

I henhold til integrationsloven *kan* kommunerne oprette et integrationsråd på eget initiativ, og kommunen er forpligtet til at gøre det, hvis flere end 50 personer over 18 år anmoder om det. Formålet med integrationsråd er at sikre kommunerne kvalificeret rådgivning i varetagelsen af integrationsopgaven. Integrationsrådene kan desuden bidrage til integrationsprocessen ved at inddrage flygtninge og indvandrere i beslutningsprocessen, ligesom de kan bidrage til at formidle information fra kommunen til flygtninge og indvandrere i kommunen.

Da PLS (2000) gennemførte sin evaluering i foråret 2000, havde kun 13 pct. af de kommuner, der deltog i undersøgelsen, oprettet integrationsråd. Det svarer til 27 kommuner. Yderligere 31 kommuner tilkendegav dog, at de planlagde at oprette et integrationsråd i nærmeste fremtid. Da Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet (2001) omtrent et år senere gennemførte dets analyse af de kommunale Integrationsråd, var det samlede tal i Danmark dog kun vokset til 48 integrationsråd. Heraf opnåede man i undersøgelsen kontakt med 40 råd. Femten af disse var oprettet efter underskriftsindsamling blandt kommunens borgere, mens kommunalbestyrelsen selv havde været initiativtager i resten af tilfældene. Forekomsten af integrationsråd er således meget beskeden, idet kun 17 pct. af kommunerne har oprettet sådanne råd. Dette tyder på, at kommunerne ikke aktivt søger at inddrage og forpligte lokale repræsentanter for etniske minoriteter, organisationer og arbejdsmarkedets parter i den lokale integrationsindsats gennem integrationsrådene til trods for, at netop denne lokale forankring kunne være en af kommunernes forcer i integrationsindsatsen.

Rådenes medlemstal svinger fra 7 til 22 med et gennemsnit på 13 medlemmer. Godt halvdelen af samtlige rådsmedlemmer har en etnisk minoritetsbaggrund. I over halvdelen af rådene er udpegningen sket ved en eller anden form for valg. Ved knap halvdelen af disse valg har der været problemer med fx manglende interesse eller forståelse for valghandlingen. Kommunalbestyrelsen selv har udpeget medlemmerne til resten af rådene. Andre repræsenterede parter i rådene er arbejdsmarkedets parter, skolebestyrelser, lokalforeninger og kommunalbestyrelsen eller kommunalforvaltningen, idet hver af disse grupper er repræsenteret i omkring tre fjerdedele af integrationsrådene.

Har integrationsrådene så overhovedet nogen politisk indflydelse? Det er der faktisk delte meninger om blandt rådsmedlemmerne. Fyrre pct. mener således, at rådene i høj eller nogen grad har en sådan politisk indflydelse på kommunens planer og ideer på integrationsområdet, mens de ifølge 16 pct. slet ingen indflydelse har. Medlemmerne med etnisk minoritetsbaggrund er her de mest skeptiske. Endelig ser rådene ud til have en slags politisk mobiliseringsfunktion blandt flygtninge og indvandrere, idet over halvdelen af disse medlemmer har fået blod på tanden med hensyn til at engagere sig politisk – det være sig i fortsat integrationsrådsarbejde, kommunalpolitik eller landspolitik (Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet 2001).

Begrænset samarbejde med arbejdsmarkedets parter i øvrigt
Selv om halvdelen af kommunerne ifølge PLS-undersøgelsen (2000) oplyser, at de har taget initiativ til inddrage lokale arbejdsgivere i integrationsarbejdet, viser det sig, at denne inddragelse er yderst beskeden, når det drejer sig om at inddrage de lokale arbejdsgiverforeninger i tilrettelæggelsen af kommunens integrationspolitik. Kontakten har dog været mere omfattende, når det drejer sig om konkrete aktiveringsforanstaltninger. Endnu færre kommuner – nemlig kun hver femte - har inddraget de lokale fagforeninger i integrationsarbejdet. Her har hyppigste baggrund været et ønske om at bruge fagforeningerne i et holdningspåvirkende arbejde i forhold til deres egne medlemmer.

Også begrænset inddragelse af lokalbefolkningen i øvrigt
PLS (2000) finder, at der er meget stor variation i både det omfang og de måder, lokalbefolkningen er søgt inddraget i integrationsarbejdet. Det samlede indtryk er imidlertid, at inddragelsen er meget beskeden, især når det drejer sig om en mere forpligtende inddragelse. Når lokalbefolkningen er søgt inddraget, er det især i form af mere passive former, fx ved enkeltarrangementer og løsere opfordringer til frivillige om at deltage i integrationsarbejdet. Omkring en tredjedel af kommunerne betragter sports- og fritidsorganisationer som en sekundær samarbejdspartner i forbindelse med integrationsarbejdet, og en tilsvarende andel af kommunerne har taget initiativ til etablering af kontaktfamilieordninger.

Beskeden inddragelse af lokalsamfundene i integrationsarbejdet
Det samlede indtryk er således, at kommunerne kun i begrænset omfang har trukket på de ressourcer, der findes i lokalsamfundene, i deres tilrettelæggelse af integrationsindsatsen – det være sig både blandt flygtninge- og indvandrergrupperne i

kommunen, det lokale erhvervsliv og foreningslivet i øvrigt. Der er dog store variationer mellem kommunerne på disse områder. PLS (2000) vurderer, at kommunerne i integrationslovens indkøringsperiode har koncentreret sig om at få deres egen organisation opbygget og til at virke, men at der en positiv holdning til i fremtiden at søge at inddrage de etniske minoriteter, erhvervslivet og de lokale organisationer i større omfang end hidtil. Efter min opfattelse tyder den meget beskedne vækst i nedsættelsen af integrationsråd i det efterfølgende år (Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet (2001) dog på, at denne positive holdning kun omsættes langsomt i praksis.

De foreliggende evalueringsanalyser har dog ikke belyst, i hvilket omfang relevante aktører i lokalsamfundet efterhånden er blevet inddraget mere i integrationsindsatsen gennem de sociale koordinationsudvalg. Forholdet mellem integrationsråd og koordinationsudvalg forekommer i det hele taget underbelyst. Da etniske minoriteter udgør en større eller mindre del af kontanthjælpsmodtagerne i kommunerne, er der fare for at splitte indsatsen over for etniske minoriteter op i to udvalg, ligesom repræsentation i begge udvalg kan betyde en belastning af ikke mindst arbejdsmarkedets parter. Måske kunne den kommunale udvalgsstruktur forenkles ved at lade koordinationsudvalgene tage sig af beskæftigelsesspørgsmål vedr. integrationsindsatsen. Samtidig kunne de etniske minoriteter evt. skaffes repræsentation in koordinationsudvalgene.

Organisering vedr. sagsbehandlingen, sagsbehandlerholdninger og –adfærd

Organisering
Sagsbehandlingen vedr. handlingsplaner, aktivering og boligplacering, er typisk blevet organisatorisk placeret i socialforvaltningen eller i relation til en arbejdsmarkeds- eller aktiveringsafdeling i kommunerne. Der er forskellig grad af specialisering i udførelsen af sagsbehandlingen. Godt halvdelen af kommunerne varetager enten opgaven i særlige tværgående organisatoriske enheder eller ved hjælp af særligt uddannede sagsbehandlere i de afdelinger, hvor sagen hører hjemme. I godt en femtedel af kommunerne er der ingen specialisering, idet integrationssager fordeles mellem sagsbehandlerne på samme måde som sager vedr. danske borgere.

Kommunestørrelsen påvirker organiseringsmåden, idet store kommuner overvejende anvender tværgående enheder. Også de mellemstore kommuner har en form for specialisering, mens det sjældent er tilfældet for de mindre kommuner. PLS's (2000) bivariate analyse påviser ingen entydig lineær sammenhæng mellem specialiseringsgraden og kommunernes evne til at overholde tidsfrister i lovgivningen.

Mere end halvdelen af kommunerne har tilført nye personaleressourcer til integrationsarbejdet. Langt de fleste sagsbehandlere er uddannede som socialrådgivere, 34 pct. har 3-5 års erfaring med integration af flygtninge og indvandrere, men kun 16 pct. har under et års erfaring. 9 pct. af sagsbehandlerne har en etnisk minoritetsbaggrund. De store kommuner og de kommuner, der har erfaring med integrationsarbejde, anvender flere forskellige medarbejdertyper i integrationsarbejdet end de øvrige kommuner.

De fleste sagsbehandlere er blevet tilbudt efteruddannelse i forbindelse med integrationsloven. Alligevel mener 75 pct. af sagsbehandlerne, at de har et udækket behov for uddannelse /efteruddannelse. Heraf føler knap 25 pct. i meget høj eller høj grad et sådant behov. Sagsbehandlerne føler især behov for at vide mere om den kultur, deres klienter kommer fra, herunder interkulturel kommunikation, den relevante lovgivning og behandlingen af traumatiserede klienter (PLS 2000). Kun en fjerdedel af sagsbehandlerne tilbydes supervision, i de fleste tilfælde fra en supervisor, som er ansat uden for kommunen. Der er et forholdsvis stort antal sagsbehandlere, som savner faglig supervision. Der er dog en betydelig interkollegial dialog om sagerne, idet over halvdelen altid eller oftest diskuterer deres sager med kolleger (PLS 2000).

Sagsbehandlerholdninger

Sagsbehandlerne giver gennemgående udtryk for positive holdninger i forhold til flygtninge og indvandrere, og deres holdninger er langt mere positive end i befolkningen som helhed. Sagsbehandlerne giver således i mindre grad udtryk for modvilje overfor flygtninge og indvandrere i forhold til spørgsmål, der drejer sig om flygtninges og indvandreres motiver til at komme til Danmark, herunder til at nyde godt af vores samfund og det sociale system (PLS 2000). Sagsbehandlerne er også mere tolerante i deres holdninger til etniske minoriteter i forhold til spørgsmål vedr., hvor mange flygtninge og indvandrere Danmark bør modtage, og de etniske minoriteters mulighed for at flytte sammen i kvarterer for at dyrke deres kultur samt muligheder for at dyrke deres sprog og religion (PLS 2000; Winter 2001b; 2002).

Sagsbehandlerne er også forholdsvis positive over for de krav, integrationsloven stiller til flygtninge og indvandrere (PLS 2000). Således mener 48 pct., at loven i meget høj grad eller i nogen grad stiller rimelige krav til flygtninge og indvandrere, mens 51 mener, at det i nogen grad er tilfældet. Sagsbehandlerne er også blevet bedt om at vurdere effektiviteten af de enkelte instrumenter i lovgivningen på en skala fra 1 (meget ineffektivt) til 5 (meget effektivt). Sagsbehandlerne er mest positive over for effektiviteten af kurset i samfundsforståelse (79 pct. har score på 4 eller 5), krav om 30 timers aktivitet om ugen (63 pct.), deltagelse i introduktionsprogram som del af betingelserne for permanent opholdstilladelse (58 pct.), mens vurderingerne er mest kritiske over for begrænsningerne i adgangen til at flytte mellem kommunerne inden for den treårige introduktionsperiode, hvor kun 29 pct. anfører en score på 4 eller 5 på effektivitetsskalaen. Midt imellem disse yderpunkter befinder udarbejdelse af handlingsplaner og trusler om træk i introduktionsydelsen sig, hvor henholdsvis 46 og 50 pct. af sagsbehandlerne anfører en score på 4 eller 5 på effektivitetsskalaen.

Sagsbehandlerne er mere kritiske over for integrationslovens krav til dem selv end kravene til flygtningene. Kun 26 pct. af sagsbehandlerne vurderer, at integrationsloven i meget høj grad eller i høj grad stiller rimelige krav til dem selv, mens 64 pct. dog mener, at det i nogen grad er tilfældet. Kritikken drejer sig især om tidsfristerne i loven, hvor navnlig tidsfristen på en måned for udarbejdelse af handlingsplaner opfattes som urimelig kort, i hvert fald, hvis man skal leve op til lovens krav om, at den skal være individuelt tilpasset. Sagsbehandlerne mener, at mange flygtninge og indvandrere endnu ikke er afklarede ved udløbet af den første måned, og at

sprogkundskaberne bør udvikles, inden en nærmere planlægning af aktiveringen kan foretages.

Efter sagsbehandlernes vurdering er det også ofte så som så med mulighederne for at etablere det foreskrevne samarbejde med flygtninge og indvandrere om handlingsplanen, fordi der ikke er så meget at samarbejde om, når det drejer sig om henvisning til sprogundervisning. Senere i forløbet forbedres mulighederne imidlertid for at skabe et samarbejde om planernes indhold. Et tredje problem, som sagsbehandlerne påpeger ved handlingsplanerne, er, at mange flygtninge og indvandrere enten ikke forstår meningen med handlingsplaner, eller ikke interesserer sig herfor, fordi de har travlt med at vænne sig til alt det nye her i landet (PLS 2000).

Alt i alt er sagsbehandlerne præget af positive og tolerante holdninger til flygtninge og indvandrere samt en opbakning bag integrationsloven, der dog på visse områder er præget af forbehold, ligesom der er betydelig variation i sagsbehandlernes holdninger. På denne baggrund vil det være interessant at belyse sammenhængen mellem sagsbehandlernes holdninger og deres adfærd.

Sagsbehandlerstile og –adfærd

Nogle former for sagsbehandleradfærd er omtalt i første del af denne rapport, hvor kommunernes præstationer i forhold til integrationslovens krav om boligplacering, handlingsplaner og introduktionsprogram blev omtalt. Denne form for adfærd blev målt på landsplan og på kommunalt myndighedsniveau. I det følgende skal vi imidlertid se nærmere på den væremåde og de prioriteringer, som den enkelte sagsbehandler betjener sig af i det daglige arbejde med flygtninge og indvandrere.

Efter inspiration fra den litteratur, der analyserer sagsbehandlerstil inden for offentlig regulering (May og Winter 2000), har PLS (2000) forsøgt at kortlægge sagsbehandlernes ”stil” i form af deres væremåde i samspillet med flygtninge og indvandrere, herunder hvor formelle, tvangsorienterede og personligt involverede i klienternes sager sagsbehandlerne er. På den baggrund inddeles sagsbehandlerne i tre typer, hvor sagsbehandlerne i den enkelte type ligner hinanden i forhold til flest mulige træk. Den regelstyrede sagsbehandler er villig til at true med sanktioner, men indgår sjældent i forhandlinger med klienterne, opnår sjældent et nært og personligt forhold til klienterne og forsøger sjældent opfølgning på sagerne før og efter, at klienterne er ude af det kommunale system. Den personlige sagsbehandler adskiller sig på alle punkter herfra, mens den rent faglige sagsbehandler viser næsten samme billede som den personlige sagsbehandler, hvad angår lav grad af formalisme og tvangsorienterethed, men ligner den regelstyrede sagsbehandler, hvad angår lav grad af personlig involvering.

I bivariate analyser viser PLS (2000), at den personlige sagsbehandlertype forholdsvis sjældent anvender sanktioner ved udeblivelse fra aktivering eller danskundervisning, selv i gentagne tilfælde, ligesom de i mindre grad udarbejder handlingsplaner til tiden. Der er oftest tale om relativt uerfarne socialrådgivere. Den regelstyrede sagsbehandlertype diskuterer sjældent sager med kolleger, forholdsvis mange oplever,

at integrationsloven stiller rimelige krav til dem, men at deres arbejdsbyrde er alt for stor, og de er langt mere villige til at bruge sanktioner hurtigt.

PLS (2000) og Søren Winter (2001b; 2002) har forsøgt at belyse sagsbehandleradfærden i forhold til Michael Lipsky´s (1980) teori om ”street-level bureaucracy” eller ”markarbejderadfærd”. Udgangspunktet for teorien er, at offentligt ansatte markarbejdere med direkte borgerkontakt har en betydelig handlefrihed i form af et vidt skøn i udførelsen af deres daglige arbejde. De oplever imidlertid et betydelig kløft mellem de krav, der bliver stillet til dem fra lovgivning, ledelse og klienter på den ene side og deres begrænsede ressourcer på den anden side.

For at få enderne til at mødes betjener de sig alle af relativt ensartede ”afværgemekanismer”. Disse består af forskellige rutiniserings-, rationaliserings- og prioritiseringsmekanismer, der ganske vist letter det daglige arbejde, men samtidigt indebærer en systematisk forvridning af deres adfærd i forhold til lovgivningens intentioner. I PLS-undersøgelsen (2000) indgår bl.a. følgende former for afværgemekanismer: sager med aktive klienter, der presser på, dominerer i forhold til sager med passive klienter, opfølgning nedprioriteres, der prioriteres mellem klienter, bl.a. så ”fløden skummes” for at opnå succes, der udvikles en mere kynisk opfattelse af klienterne, de søges domineret, så deres valgmuligheder indskrænkes for at lette sagsbehandlingen, og lovgivningens mål modificeres.

Det skal understreges, at PLS (2000) fandt forholdsvis lav brug af afværgemekanismer, når sagsbehandlerne i samtlige kommuner spurgtes herom i spørgeskemaer, mens mekanismerne var mere udbredte, når der spurgtes hertil i kvalitative case-undersøgelser i 10 udvalgte kommuner. Det er rimeligt at forvente forholdsvis lave scores i kvantitative undersøgelser, da respondenter vil være mere tilbøjelige til at svare ”politisk korrekt” på sådanne spørgsmål. Derfor er variationer i brug af afværgemekanismer mere interessant end niveauet.

Søren Winter (2001b, 2002) har i et par foreløbige arbejdspapirer på basis af data fra PLS-undersøgelsen forsøgt at forklare variationer i sagsbehandlernes brug af afværgemekanismer, idet der er udformet et indeks på baggrund af besvarelse af 10 forskellige spørgsmål om afværgemekanismer, som vedrører de forhold, der nævntes foran. Der anvendes multipel regressionsanalyse, hvor der samtidig kontrolleres for effekten af andre variable. Denne analyse viser, at kommunalpolitikernes politiske holdninger i form af deres grad af opbakning bag integrationsloven – alt andet lige – ikke har nogen direkte effekt på sagsbehandlernes brug af afværgemekanismer. Derimod har disse kommunalpolitikere en indirekte indflydelse gennem deres bevillinger/normeringer til sagsbehandlingsarbejdet. Flere ressourcer betyder således en mindre brug af afværgemekanismer.

Langt vigtigere er dog sagsbehandlernes egne holdninger. Således er deres subjektivt oplevede sagspres betydeligt vigtigere end det objektive sagspres – og der er i øvrigt ingen sammenhæng mellem det objektive og subjektive sagspres! Sagsbehandlerne bruger også færre afværgemekanismer, hvis de oplever en tilstrækkelig faglig support,

og hvis de vurderer, at handlingsplaner og kravet om 30 timers ugentlig aktivitet er effektive instrumenter. Sagsbehandlernes holdninger til flygtninge og indvandrere har også betydning for deres brug af afværgemekanismer. Således får modvilje over for flygtninge og indvandreres motiver til at komme til Danmark sagsbehandlerne til at bruge flere afværgemekanismer. Samme effekt har etnisk tolerance hos sagsbehandlere, der lægger stor vægt på etniske minoriteters ret til at bo tæt på hinanden og holde deres eget sprog, kultur og religion i hævd. Dette kan måske virke overraskende, men etnisk tolerance er måske beslægtet med ikke-interventionisme, så man mener, at etniske minoriteter skal have lov til at passe sig selv. Der er imidlertid behov for yderligere undersøgelse af dette forhold.

Den foretagne analyse viser imidlertid, at sagsbehandlernes holdninger er overordentligt vigtige for deres adfærd, og der er et klart behov for multivariate analyser, der undersøger effekter af sagsbehandlerholdninger og andre politiske og administrative forhold for andre former for sagsbehandleradfærd end brug af afværgemekanismer. Der er bl.a. behov for multivariate analyser af det meget forskellige aktiveringsomfang i kommunerne. Der er ligeledes brug for analyser af, om brug af afværgemekanismer, som antaget i teorien, kun har dysfunktionelle effekter på opfyldelsen af de politiske intentioner, eller om der også findes funktionelle, gavnlige effekter.

Litteraturliste

Arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen (2001). *Rapport fra arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen*. Marts. København: Indenrigsministeriet.

COWI Rådgivende Ingeniører AS (2000). *Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark.* Oktober. København: Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet (1999). *Rapport om resultaterne af Indenrigsministeriets sagsbaserede evaluering af integrationsloven.* December, København.

Indenrigsministeriet (2001). *Sammendrag af konference om 'Integration i praksis'.* 14. november, København.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russel Sage Foundation.

May, Peter J. og Søren Winter (2000) "Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection," *Law & Policy,* 22 (2): 143-173.

PLS Rambøll Management A/S (2000). *Integration i praksis: Kommunernes første erfaringer med integrationsloven*. Oktober. København: Indenrigsministeriet.

PLS Rambøll Management A/S (2002). *Fravær fra danskundervisningen for udlændinge.* Februar. København: Integrationsministeriet.

PLS Rambøll Management A/S og COWI A/S (2002). *Billeder af Danmark – Undersøgelse af undervisningen i danske samfundsforhold samt grundlæggende danske værdier og normer.* Januar. København: Integrationsministeriet.

Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet (2001). *De kommunale integrationsråd – en undersøgelse af deres sammensætning, etablering, arbejde og rolle*. September, København.

Winter, Søren (1994). *Implementering og effektivitet.* Århus: Systime.

Winter, Søren (2001a). "Implementeringsforskningen og dens relation til evaluering", pp. 61-78 i Peter Dahler-Larsen og Hanne-Kathrine Krogstrup (red.), *Tendenser i evaluering.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Winter, Søren C. (2001b). *Reconsidering Street-Level Bureaucracy Theory: From Identifying to Explaining Coping Behavior*. Foreløbigt arbejdspapir. Socialforskningsinstituttet. København.

Winter, Søren C. (2002). *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies.* Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August - 1 September 2002. Socialforskningsinstituttet.

© Søren C. Winter

ISSN 1601-5967

Published by:
AMID
Aalborg University
Fibigerstraede 2
DK-9220 Aalborg OE
Denmark

Phone + 45 96 35 91 33
Fax + 45 98 15 11 26
Web: http://www.humsamf.auc.dk/amid

AMID – Akademiet for Migrationsstudier i Danmark
The Academy for Migration Studies in Denmark

Director: Professor dr. phil. Ulf Hedetoft

The Academy for Migration Studies in Denmark, AMID, is a consortium consisting of researchers at research centers representing three institutions of higher education and two research institutes. AMID is supported by the Danish Research Councils of the Humanities and the Social Sciences.

The Consortium consists of the following members:

Aalborg University--Department of Sociology, Social Studies and Organization, Department of Economics, Politics and Administration, as well as *SPIRIT* (School for Postgraduate Interdisciplinary Research on Interculturalism and Transnationality) and Institute for History, International and Social Studies. Aalborg University is the host institution.

The Aarhus School of Business--CIM (Centre for Research in Social Integration and Marginalization).

Aarhus University--Department of Political Science.

The Danish National Institute of Social Research (Socialforskningsinstituttet, SFI).

The Institute of Local Government Studies (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, AKF).