

---

Oktober 2019

# Kommunernes arbejde med udvalgte dele af integrations- loven



---

Ankestyrelsen

## ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: [ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)

Hjemmeside: [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

ISBN nr.: 978-87-7811-372-6

# Indholdsfortegnelse

|   |           |
|---|-----------|
| <b>KAPITEL 1 SAMMENFATNING</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Sådan har vi gennemført undersøgelsen</b>                                    | <b>6</b>  |
| <b>Hovedkonklusioner i delundersøgelse 1:<br/>Integrationskontrakter</b>        | <b>7</b>  |
| <b>Hovedkonklusioner i delundersøgelse 2:<br/>Virksomhedspraktik på 13 uger</b> | <b>9</b>  |
| <b>Hovedkonklusioner i delundersøgelse 3:<br/>Integrationslovens § 18</b>       | <b>11</b> |
| <b>Anbefalinger</b>   | <b>14</b> |
| <br>  |           |
| <b>KAPITEL 2 REGELGRUNDLAGET FOR<br/>UNDERSØGELSEN</b>                          | <b>17</b> |
| <b>Integrationsansvaret</b>   | <b>19</b> |
| <b>Integrationsprogrammet</b>   | <b>20</b> |
| <b>Integrationskontrakten</b>   | <b>22</b> |
| <b>De beskæftigelsesrettede tilbud</b>  | <b>28</b> |
| <b>Virksomhedspraktik</b>   | <b>29</b> |
| <b>Overtagelse af integrationsansvaret</b>                                      | <b>32</b> |
| <b>Relevante regler og vejledninger</b>   | <b>44</b> |
| <br>  |           |
| <b>KAPITEL 3 DELUNDERSØGELSE 1:<br/>INTEGRATIONSKONTRAKTER</b>                  | <b>46</b> |
| <b>Organisering af indsatsen</b>  | <b>47</b> |
| <b>UNDERSKRIFT PÅ INTEGRATIONSKONTRAKTEN</b>                                    | <b>48</b> |
| <b>MÅL I INTEGRATIONSKONTRAKTEN</b>   | <b>52</b> |
| <b>INDDRAGELSE AF UDLÆNDINGEN</b>   | <b>56</b> |
| <b>OPMÆRKSOMHED PÅ ARBEJDSMARKEDETS BEHOV</b>                                   | <b>58</b> |
| <b>KONTAKT OG OPFØLGNING</b>  | <b>60</b> |
| <b>VIRKSOMHEDSPRAKTIK OG KONTINUITET I FORLØBENE</b>                            | <b>63</b> |
| <b>DOKUMENTATION FOR UDDANNELSER FRA<br/>HJEMLANDET</b>                         | <b>67</b> |
| <b>SÆRLIGE HØJSKOLEOPHOLD</b>   | <b>68</b> |
| <b>VORES ANBEFALING</b>   | <b>70</b> |
| <br>  |           |
| <b>KAPITEL 4 DELUNDERSØGELSE 2:<br/>VIRKSOMHEDSPRAKTIK PÅ 13 UGER</b>           | <b>71</b> |
| <b>LÆNGDE AF VIRKSOMHEDSPRAKTIK</b>   | <b>72</b> |
| <b>BEGRUNDELSER FOR LÆNGDE AF<br/>VIRKSOMHEDSPRAKTIK</b>                        | <b>73</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>BARRIERER FOR VIRKSOMHEDSPRAKTIK</b>  | <b>80</b>  |
| <b>KAPITEL 5 DELUNDERSØGELSE 3:<br/>INTEGRATIONSLOVENS § 18</b>  | <b>91</b>  |
| <b>PRAKSIS I KOMMUNERNES SAGSBEHANDLING</b>  | <b>92</b>  |
| <b>HVORNÅR MENER KOMMUNERNE, AT DE HENHOLDSVIS<br/>ER OG IKKE ER FORPLIGTEDE TIL AT OVERTAGE<br/>ANSVARET?</b> | <b>96</b>  |
| <b>KOMMUNERNES UDFORDRINGER I SAMARBEJDET MED<br/>ANDRE KOMMUNER</b>   | <b>101</b> |
| <b>SKØNSMÆSSIG VURDERING AF "SÆRLIGE PERSONLIGE<br/>FORHOLD"</b>   | <b>102</b> |
| <b>SÆRLIGE UDFORDRINGER FOR KOMMUNERNE<br/>FORBUNDET MED KVINDEKRISECENTRE</b>                                 | <b>104</b> |
| <b>INTERVIEWKOMMUNERNES ANDRE OPLEVEDE<br/>UDFORDRINGER</b>  | <b>106</b> |
| <b>VORES ANBEFALINGER</b>  | <b>108</b> |

## KAPITEL 1

### UDVALGET SKAL BL.A. RÅDGIVE OG VEJLEDE ANKESTYRELSEN OM PRAKSIS- KOORDINERING

### FORMÅLET MED UNDERSØGELSEN

### SELVFORSØRGEL- SE GENNEM BESKÆFTIGELSE ER HOVEDFORMÅL

# Sammenfatning

Efter ønske fra Det Rådgivende Praksisudvalg har Ankestyrelsen gennemført denne undersøgelse på integrationsområdet. Undersøgelsen består af tre delundersøgelser, der afdækker:

- Hvordan kommunerne arbejder med *integrationskontrakterne (nu kaldet kontrakterne<sup>1</sup>)*, og hvilke udfordringer de oplever (**delundersøgelse 1**).
- Kommunernes bevilling af *virksomhedspraktik af 13 ugers varighed*, og hvordan kommunerne inddrager virksomhederne i beslutningen om den enkelte praktiks længde (**delundersøgelse 2**).
- Kommunernes sagsbehandling når en flygtning eller familiesammenført (herefter betegnet *udlænding*) *ønsker at flytte kommune i introduktionsperioden og samarbejdet mellem kommunerne (delundersøgelse 3)*.

Kommunerne skal tilbyde et integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram)<sup>2</sup> til flygtninge, der visiteres til kommunen, og familiesammenførte. Antallet af flygtninge, der blev visiteret til kommunerne, var højest i 2015 og er faldet meget siden. I 2015 blev der visiteret 10.592 flygtninge til kommunerne, mens der i 2018 til sammenligning blev visiteret 844 flygtninge til kommunerne.<sup>3</sup>

Integrationsprogrammets hovedmål er, at flygtninge og familiesammenførte hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse. I 4. kvartal 2018 var 43 pct. af de 21-64 årige flygtning og familiesammenførte i lønmodtagerbeskæftigelse<sup>4</sup> efter tre års ophold i Danmark.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Integrationskontrakten har 1. marts 2019 skiftet navn til *kontrakten*. Både begrebet integrationskontrakt og kontrakt bliver anvendt i undersøgelsen.

<sup>2</sup> Integrationsprogrammet har ændret navn til selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram pr. 1. juli 2019.

<sup>3</sup> Kilde: 'Tal og Fakta på udlændingeområdet 2015' og 'Tal på udlændingeområdet pr. 31.03.2019' fra nyidanmark.dk

<sup>4</sup> I lønmodtagerbeskæftigelsen indgår både ordinær beskæftigelse og støttet beskæftigelse (fleksjob, job med løntilskud og job med løntilskud til førtidspensionister).

<sup>5</sup> Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets udlændingedatabase, IMLONO2.

Programmet består af danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud, herunder virksomhedspraktik, der skal medvirke til, at udlændingen kommer hurtigst muligt i beskæftigelse.

## SÅDAN HAR VI GENNEMFØRT UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen er gennemført ved hjælp af en kombination af forskellige metoder, som vi kort præsenterer i boksen nedenunder. For en uddybning af de metodiske overvejelser, se bilag 1. For en gennemgang af den relevante lovgivning, se kapitel 2.

### METODE OG DATAGRUNDLAG

#### Gennemgang af 24 integrationskontrakter

Delundersøgelse 1 og 2 er til dels baseret på en gennemgang af i alt 24 sager med integrationskontrakter fra syv udvalgte kommuner.<sup>6</sup>

#### Gennemgang af syv § 18-sager i integrationsloven

Delundersøgelse 3 er til dels baseret på en gennemgang af én sag om overtagelse af integrationsansvaret<sup>7</sup> efter § 18 i integrationsloven fra hver af de syv udvalgte kommuner.

#### Kvalitative interview

Alle delundersøgelserne er baseret på gruppeinterview med medarbejdere og interview med ledere i de samme syv kommuner.

#### Registerdata om virksomhedspraktik

Delundersøgelse 2 er baseret på data fra Jobindsats.dk om alle forløb med virksomhedspraktik for personer på integrationsydelse i 2017 og 2018.

## KOMMUNERNES ERFARINGER OG HOLDNINGER

### Forbehold for pointer fra interview

Vi ønsker indledningsvis at understrege, at pointer i de tre delundersøgelser, der er baseret på interview med medarbejdere og ledere i de syv kommuner, udelukkende er et udtryk for kommunernes erfaringer, holdninger og forståelse af lovgivning og regler. Disse er ikke nødvendigvis i overensstemmelse

<sup>6</sup> Hvilke syv kommuner, der er tale om og kriterierne for, at vi har udvalgt disse kommuner til at indgå i undersøgelsen, fremgår af bilag 1.

<sup>7</sup> Fortløbende anvender vi betegnelserne "integrationsansvaret" og "ansvaret" synonymt.

med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis på områderne. Vi henviser til kapitel 2, som indeholder både lovgrundlaget for undersøgelsen og en beskrivelse af Ankestyrelsens praksis.

## HOVEDKONKLUSIONER I DELUNDERSØGELSE 1: INTEGRATIONSKONTRAKTER<sup>8</sup>

I denne delundersøgelse har vi set nærmere på, om kommunernes arbejde med integrationskontrakterne lever op til lovkravene og hvilke udfordringer, kommunerne oplever i forhold til at efterkomme kravene. Delundersøgelsen bygger på interviewkommunernes egne beskrivelse af udfordringer samt en gennemgang af 24 sager med integrationskontrakter.

Kommunen har pligt til at udarbejde integrationskontrakten senest en måned efter, at den har overtaget integrationsansvaret, jf. § 19

**FRISTEN PÅ EN MÅNED ER OVERSKREDET I HVER FJERDE KONTRAKT**

**MÅL I KONTRAKTERNE**

### **Oplever ikke udfordringer med at nå fristen for integrationskontraktens udarbejdelse på en måned**

Delundersøgelse 1 viser, at interviewkommunerne som udgangspunkt ikke oplever udfordringer med at nå at få udarbejdet integrationskontrakten inden for en måned. Enkelte kommuner har en fremskudt indsats, som bidrager til, at de kan overholde fristen. Andre kommuner har gode erfaringer med at arbejde med standarder og skabeloner, der letter sagsbehandlingen. En ulempe kan dog være, at kontrakten ikke bliver tilstrækkeligt individuelt tilpasset den enkelte udlænding.

### **En-månedesfristen ikke overholdt i seks af 24 sager**

På baggrund af sagsgennemgangen af 24 integrationskontrakter kan vi dog konstatere, at en-månedesfristen er overskredet i en fjerdedel af de gennemgåede sager. Den længste tidsoverskridelse er på mellem fem og seks måneder i en enkelt sag.

### **Integrationskontrakterne indeholder mål**

Sagsgennemgangen understøtter kommunernes oplevelse af, at det som udgangspunkt er muligt at fastsætte mål for beskæftigelse og uddannelse for udlændingen. 23 ud af 24 gennemgåede integrationskontrakter indeholder beskæftigelsesmål og/eller uddannelsesmål, mens kommunen i den sidste sag har vurderet, at udlændingens høje alder og helbreds-mæssige forhold resulterer i, at det ikke har været hensigtsmæssigt at opstille mål for udlændingen.

### **Vanskeligt at opstille konkrete og realistiske mål inden for en måned**

Når interviewkommunerne oplever udfordringer i forhold til kontrakten, handler det primært om, at de finder det vanske-

<sup>8</sup> Integrationskontrakten har 1. marts 2019 skiftet navn til *kontrakten*.

## KOMMUNERNE INDDRAGER UDLÆNDINGEN

ligt at konkretisere og opstille realistiske mål for beskæftigelse og uddannelse inden for en måned. Flere af interviewene viser, at det er realistisk at udarbejde et generelt mål, lige når udlændingen er ankommet til kommunen, men at det kan være en udfordring for udlændingen at forholde sig til konkrete mål på det tidlige tidspunkt. Ingen af interviewkommunerne beskriver det dog som noget, der giver problemer i forhold til beskæftigelsesforløbet, da de justerer målene løbende i takt med, at de opstiller mere konkrete mål for beskæftigelse eller uddannelse.

### **Udlændingene bliver inddraget i forhold til mål**

Både interviewene og sagsgennemgangen af 24 integrationskontrakter tegner et billede af, at udlændingene bliver inddraget i forhold til at sætte mål, og at kommunerne tillægger udlændingenes ønsker vægt. Kommunerne oplever, at inddragelse af udlændingen og afdækning af den enkeltes ønsker og motivation har stor betydning for, at den enkelte udlænding opnår ejerskab over planen for at nå de fastsatte mål. Samtidig med, at kommunerne er gode til at inddrage udlændingens egne ønsker, viser flere interview, at kommunerne har fokus på at finde den hurtigste vej til beskæftigelse. På baggrund af vores gennemgang af de 24 integrationskontrakter kan vi dog konstatere, at kommunens hensyn til udlændingens ønsker nogen gange kan medføre, at udlændingen ikke kommer i virksomhedspraktik på kortest mulig tid.

### **Kommunerne har hyppig kontakt til udlændingene og følger op**

Sagsgennemgangen viser, at fristerne for opfølgning på integrationskontrakterne er overholdt i 23 ud af 24 sager. Interviewkommunerne fortæller også, at det ikke er en udfordring at overholde fristerne.

## KOMMUNERNE FØLGER OP HYPPIGT

Flere interviewkommuner fortæller, at de holder mange samtaler med hver udlænding, og at de holder flere samtaler end de fire gange årligt, som integrationsloven som minimum foreskriver, at de skal. Særligt i den første tid oplever interviewkommunerne, at der kan være behov for mange samtaler med udlændingen og et hyppigt behov for justering af kontrakten.

Det er flere interviewkommuners erfaring, at det er vigtigt at tilbyde støtte i form af opfølgning også den første tid efter, at udlændingen er kommet i beskæftigelse for at fastholde udlændingen i beskæftigelsen.

### **Kommunerne beskriver formålet med praktikken**

Kommunerne har i alt i de 24 gennemgåede sager bevilget 48 tilbud om virksomhedspraktik. I 43 ud af de 48 bevilgede tilbud har kommunerne beskrevet formålet med praktikken.



Kommunen skal som udgangspunkt senest inden en måned have iværksat den første Virksomhedspraktik/løntilskud, jf. § 16, stk. 7

Der må maksimalt være seks uger mellem hvert virksomhedsrettet tilbud for jobparate udlændinge, jf. § 17 a, stk. 1.

### **Kommunerne har udfordringer med at iværksætte det første tilbud inden for fristen på maksimalt en måned**

Sagsgennemgangen viser, at kommunerne har svært ved at iværksætte det første virksomhedsrettede tilbud inden for den fastsatte frist på maksimalt en måned. Kun i én af 12 relevante sager har kommunen overholdt fristen.

Kommunerne fortæller, at årsagen til, at det kan være svært at overholde fristen på en måned, er, at der ofte er akutte og mere praktiske udfordringer for kommunen at tage hånd om i form af eksempelvis afklaring af udlændingens økonomi og oprettelse af NemID, når en udlænding ankommer til kommunen.

### **Seks-ugers fristen er en udfordring for kommunerne**

Flere interviewkommuner oplever, at det er en udfordring at tilrettelægge en beskæftigelsesrettet indsats med maksimalt seks uger mellem hvert virksomhedsrettet tilbud for de jobparate udlændinge, som integrationsloven foreskriver. Dette understøttes af sagsgennemgangen. I 15 af de gennemgåede sager, har kommunerne haft pligt til at give udlændingen beskæftigelsesrettede tilbud med maksimalt seks uger mellem hvert tilbud. Men kun i to ud af disse 15 sager, har kommunerne overholdt fristen.

### **Blandede erfaringer med særlige højskoleophold**

Interviewkommunerne har blandede erfaringer med udbyttet af de særlige højskoleophold. Kommuner med gode erfaringer fremhæver blandt andet, at højskoleophold er et fuldt ugeprogram med både danskundervisning og fysiske aktiviteter. En anden fordel er ifølge disse kommuner, at der uafbrudt er dansktalende elever rundt om udlændingen, der derfor hurtigt tilegner sig danskundskaber og får et netværk. Andre kommuner vurderer, at højskoleophold ikke er bedre end kommunale uddannelsesstilbud.

## **HOVEDKONKLUSIONER I DELUNDERSØGELSE 2: VIRKSOMHEDSPRAKTIK PÅ 13 UGER**

I forhold til denne delundersøgelse har vi interviewet kommunerne om bevilling af virksomhedspraktik af 13 ugers varighed til aktivitetsparate udlændinge og jobparate udlændinge, der ikke har erhvervserfaring, har langvarig ledighed eller i øvrigt har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse med løn tilskud (*fremover jobparate med særlige udfordringer*). Vi har også undersøgt, hvordan kommunerne inddrager virksomhederne i beslutningen om den enkelte praktiks længde. Endelig har vi spurgt kommunerne om, hvilke barrierer de oplever i forhold til at bevilge virksomhedspraktik. Delundersøgelsen er baseret på registerdata, interview i syv kommuner og en sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

### **Kommunerne anvender som udgangspunkt praktik på 13 uger**

Registerdata fra 2017 og 2018 viser, at kommunerne sammenlagt bevilgede mere end 41.000 virksomhedspraktikker til 17.475 udlændinge på integrationsydelse. 35 pct. af virksomhedspraktikkerne var på 13 uger eller længere blandt alle på integrationsydelse. For aktivitetsparate på integrationsydelse var det 44 pct. af virksomhedspraktikkerne, der var 13 uger eller længere.

Interviewkommunerne beskriver, at de som udgangspunkt bevilger virksomhedspraktik på 13 uger til denne gruppe medmindre, der er en forventning om, at udlændingen kan få ansættelse med løntilskud eller anden lønnet ansættelse. Interviewene viser, at udlændingen typisk har brug for opkvalificering, yderligere sprogtilegnelse og/eller øget kendskab til det danske arbejdsmarked, før vedkommende vil kunne komme i lønnet beskæftigelse.

### **Kommunerne vurderer muligheden for 13 uger positivt**

Samtlige interviewkommuner finder det positivt, at de kan bevilge 13 ugers virksomhedspraktik med mulighed for forlængelse til udlændinge på integrationsydelse, der enten er visiteret jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate. Interviewkommunerne benytter især muligheden for at henvise til 13 ugers praktik, når udlændinge lige er kommet til kommunen. Interviewkommunerne benytter også særligt muligheden i forhold til udlændinge uden tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet, som har psykiske udfordringer og/eller manglende dansk kundskaber. Interviewkommunerne oplever, at der er brug for de længere praktikforløb, så virksomhederne bliver i stand til at vurdere udlændingens kompetencer på et tilstrækkeligt grundlag.

### **Kommunerne har forskellige begrundelser for at forlænge en praktik**

I syv af de 24 gennemgåede kontrakter kan vi se, at kommunen har forlænget praktikken ud over de 13 uger. Der er to primære årsager til, at interviewkommunerne forlænger et praktikforløb: Hvis de har en forventning om, at forløbet kan lede til løntilskud eller ordinære timer, når virksomheden har haft mere tid til at se udlændingen an lidt længere. Eller hvis kommunen vurderer, at der er en positiv faglig, social eller sproglig udvikling hos udlændingen, som øger sandsynligheden for, at udlændingen kan komme i beskæftigelse.

### **Kommunerne inddrager virksomhederne**

Interviewkommunerne fastsætter længden af virksomhedspraktikker og eventuelle forlængelser i dialog med virksomhederne. Flere interviewkommuner fortæller, at de afdækker

**PRIMÆRT TO  
GRUNDE TIL  
FORLÆNGELSE**

## DER ER OFTE LØBENDE KONTAKT

virksomhedens behov, udlændingens kompetencer og eventuelle støttebehov samt mulige åbninger for løntilskud eller ordinære timer forud for praktikstarten. Interviewkommunerne fortæller også, at de generelt har løbende kontakt med både udlænding og virksomhed under praktikforløbet. Interviewkommunerne oplever, at den hyppige kontakt kan være med til at overkomme eventuelle sproglige barrierer mellem udlændingen og virksomheden.

## MANGLER OFFENTLIGE TRANSPORT- MULIGHEDER

### Geografi som barriere for virksomhedspraktik

Der er forskelligartede barrierer for at få etableret virksomhedspraktik til udlændinge på integrationsydelse, der er visiteret enten jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate. Blandt andet viser interviewene, at fraværet af offentlige transportmuligheder kan have stor negativ betydning for udlændingens mulighed for at deltage i et praktikforløb, hvis der er langt mellem udlændingens bolig og praktikstedet.

## ISÆR SPROGLIGE OG SUNDHEDS- MÆSSIGE UDFORDRINGER

### Forhold hos udlændingen som udgør barriere for praktik

Interviewene viser, at blandt udlændinge på integrationsydelse, der er visiteret enten jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate, udgør især sproglige og sundhedsmæssige udfordringer barrierer i forhold til virksomhedspraktik. Det gør sig også gældende i de tilfælde, hvor udlændingen i øvrigt har de rette kompetencer. I flere af de gennemgåede kontrakter kan vi også se, at udlændingens sproglige udfordringer er en begrundelse for, at virksomhederne ikke ønsker at udlændingens praktik bliver forlænget.

## PSYKISKE FUNK- TIONSNEDE- SÆTTELSER

Interviewkommunerne fortæller, at helbredsmæssige problemer hos udlændingen ofte først bliver opdaget efter, at udlændingen har opholdt sig i kommunen i noget tid. Det er ifølge interviewkommunerne svært for virksomhederne at håndtere psykiske funktionsnedsættelser og de tilhørende skånehensyn hos udlændinge, fordi virksomhederne mangler kendskab til, hvordan de skal håndtere det.

## SÆRLIGT FOR KVINDER

Interviewkommunerne oplever, at nogle kvindelige udlændinge kan have svært ved at forestille sig selv på arbejdsmarkedet. Interviewkommunerne fokuserer på at hjælpe disse udenlandske kvinder med at se ressourcer hos dem selv, som de kan bruge på arbejdsmarkedet. Kommunerne fortæller, at en stor andel af disse udenlandske kvinder er analfabeter og kan være svære at motivere til at gennemføre en danskuddannelse.

## HOVEDKONKLUSIONER I DELUNDERSØGELSE 3: INTEGRATIONSLOVENS § 18

I denne delundersøgelse har vi undersøgt kommunernes sagsbehandling, når en flygtning eller familiesammenført ønsker at

## KOMMUNERNE OPLEVER LIDT PRAKSIS PÅ OMRÅDET

flytte kommune i introduktionsperioden og samarbejdet mellem kommunerne i den forbindelse. Delundersøgelsen bygger primært på kommunernes beskrivelser af egne udfordringer på området og derudover på en gennemgang af syv sager, hvor kommunen har truffet afgørelse efter § 18 i integrationsloven.

### **Kommunerne efterlyser mere vejledning**

Delundersøgelse 3 viser, at interviewkommunerne oplever, at der er meget lidt praksis om § 18 i integrationsloven. Interviewkommunerne efterlyser mere vejledning og flere principafgørelser fra Ankestyrelsen. Flere interviewpersoner vurderer, at manglen på vejledning medfører, at der er en uens praksis på tværs af kommunerne i forhold til, hvornår kommunerne mener, at de er forpligtede til at overtage integrationsansvaret for en udlænding i introduktionsperioden og, hvornår de mener, at de ikke er forpligtede. Interviewene viser, at udlændinge på krisecentre i særlig grad udfordrer kommunerne i forhold til integrationslovens § 18.

### **Kommunerne er usikre på skønnet i forhold til "særlige personlige forhold"**

Flere interview afdækker, at interviewkommunerne ikke altid accepterer at overtage integrationsansvaret for en udlænding i de samme situationer. Ifølge en interviewkommune er der i forhold til vurderingen af "særlige personlige forhold" en uenighed mellem kommunerne om, hvorvidt de er forpligtede til at overtage integrationsansvaret, når en udlænding, som er boligplaceret i kommunen, er blevet gift med en anden udlænding, som ønsker at flytte til kommunen.

### **Seks ud af syv sager lever op til regler og praksis**

Sagsgennemgangen viser, at seks ud af syv sager om integrationslovens § 18 lever op til loven og Ankestyrelsens praksis. Nedenfor er den ene sag, hvor det ikke er tilfældet, gengivet.

## VEJLEDENDE EKSEMPLER

Vi har i boksen herunder udarbejdet nogle vejledende eksempler til kommunerne, for hvornår tilflytningskommunen hhv. skal og ikke skal overtage ansvaret. Vi bemærker, at der med eksemplerne ikke er tale om en facitliste, da integrationslovens § 18 er en skønsmæssig bestemmelse.

## VEJLEDENDE EKSEMPLER HVOR TILFLYTNINGSKOMMUNEN SKAL OVERTAGE ANSVARET

Udlændingen eller udlændingens ægtefælle har fået ordinær beskæftigelse i tilflytningskommunen, og der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til arbejdspladsen i tilflytningskommunen.

Udlændingen eller udlændingens ægtefælle er blevet optaget på en uddannelsesinstitution i tilflytningskommunen, og der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til uddannelsesinstitutionen i tilflytningskommunen. Derudover er det en betingelse, at samme uddannelse ikke kan tages i boligplaceringskommunen eller i en kommune, hvortil der er rimelige transportmuligheder.

Udlændingens ægtefælle, der ikke er omfattet af integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet) og derfor ikke er begrænset i sin bevægelsesfrihed, flytter til/bor i tilflytningskommunen.

Efter omstændighederne sygdom hos udlændingen selv eller sygdom hos udlændingens nære pårørende som skal behandles i tilflytningskommunen. Det er en betingelse, at der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til behandlingsstedet i tilflytningskommunen. Ved vurderingen heraf tages der hensyn til sygdommens karakter.

Trusler mod udlændingen og udlændingens familie kan efter omstændighederne føre til, at kommunen skal overtage ansvaret.

Hvis en udlænding, som er en mindreårig uledsaget flygtning, der har fået tilbudt et integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram), bliver anbragt efter reglerne i lov om social service.

## VEJLEDENDE EKSEMPLER HVOR TILFLYTNINGSKOMMUNEN SOM UDGANGSPUNKT IKKE SKAL OVERTAGE INTEGRATIONSANSVARET

Udlændingens kæreste bor i tilflytningskommunen, og udlændingen og kæresten har ikke børn sammen.

Udlændingen har venner og ikke nær familie, som bor i tilflytningskommunen.

Udlændingen føler sig ensom i boligplaceringskommunen.

Udlændingen ønsker at bo i en større by med flere muligheder.

Udlændingen er optaget på en uddannelse i tilflytningskommunen, som udlændingen lige så godt kunne tage i boligplaceringskommunen.

Udlændingen er optaget på en lang videregående uddannelse i tilflytningskommunen, og uddannelsen er ikke den hurtigste vej i beskæftigelse for udlændingen.

---

## ANBEFALINGER

---

### **UNDERSØGELSEN GIVER ANLEDNING TIL FØLGENDE ANBEFALINGER:**

Vi anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet overvejer muligheden for, at indføre en dispensationsbestemmelse, så kommunerne efter konkret stillingtagen har mulighed for i særlige situationer at fravige kravet om seks-ugers fristen mellem hvert virksomhedsrettet tilbud, jf. integrationslovens § 17 a. Baggrunden for anbefalingen er, at undersøgelsen viser, at medarbejdere i kommunerne vurderer, at det i nogle situationer vil være hensigtsmæssigt at dispensere fra kravet, så udlændingen ikke henvises til praktikker, udlændingen ikke vurderes at ville profitere af. Fx kan der være behov for at dispensere, hvis det konkret giver mening at bruge lidt længere tid på at finde en virksomhedspraktik, der vil være et godt match for udlændingen, så udlændingen hurtigere kan komme tættere på arbejdsmarkedet. Et andet eksempel på behovet for at dispensere kan være i situationer, hvor en jobparat udlænding har mere gavn af opkvalificering/vejledning end tilbud om virksomhedspraktik eller løntilskud for hurtigst muligt at blive selvforsørgende.

Vi anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet udarbejder en vejledning til kommunerne om integrationslovens § 18. Vejledningen bør indeholde både eksempler på kriterier, der kan indgå ved vurderingen af, om der foreligger "særlige personlige forhold", jf. integrationslovens § 18, stk. 2, og en beskrivelse af de retsvirkninger der indtræder, hvis kommunen henholdsvis overtager integrationsansvaret eller giver afslag på at overtage ansvaret. Baggrunden er, at undersøgelsen viser, at kommunerne er i tvivl om, hvordan integrationslovens § 18 skal fortolkes.

Vi anbefaler, at kommunerne er opmærksomme på i tilstrækkelig grad at vejlede udlændinge og flygtninge om integrationslovens § 18. Baggrunden er, at undersøgelsen viser, at kommunerne oplever flere udfordringer, når flygtninge og udlændinge, der er flyttet kommune under integrationsprogrammet (nu selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet), uden at ansøge tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret, senere mister deres arbejde og henvender sig til tilflytningskommunen.

---

Vi anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet overvejer at fastsætte en frist for, hvor lang tid tilflytningskommunen har til at behandle en ansøgning om overtagelse af integrationsansvaret. Baggrunden er, at undersøgelsen viser, at en frist ville kunne lette samarbejdet mellem kommunerne i sager om integrationslovens § 18.

### **ANKESTYRELSENS TILTAG PÅ OMRÅDET**

Ankestyrelsen er opmærksom på interviewkommunernes ønske om mere vejledning i forhold til integrationslovens § 18.

På den baggrund afholder Ankestyrelsen i 2019 et webinar (online kursus), hvor vi vil redegøre for regler og praksis på området.


Supplerende har Ankestyrelsen i 2018 påbegyndt et arbejde med at gennemgå alle vores principafgørelser. Dette arbejde pågår fortsat i 2019. Med gennemgangen kortlægger vi hvilke områder, der er behov for nye principielle afgørelser på. Desuden afklarer vi, om der er nogle principafgørelser, som med fordel kan blive skrevet sammen, så vores praksis bliver tydeligere og lettere at anvende for kommunerne.

## **UNDERSØGELSEN BESTÅR AF FEM KAPITLER**

### **Læsevejledning**

Undersøgelsen består af yderligere fire kapitler:

- Kapitel 2 indeholder en gennemgang af det lovgrundlag, der er relevant for kapitel 3-5.
- I kapitel 3 undersøger vi kommunernes arbejde med integrationskontrakterne og hvilke barrierer, kommunerne oplever (delundersøgelse 1).
- I kapitel 4 undersøger vi kommunernes brug af virksomhedspraktik på 13 uger, og hvordan kommunerne inddrager virksomhederne, når længden af en virksomhedspraktik skal fastsættes (delundersøgelse 2).
- I kapitel 5 undersøger vi kommunernes praksis, når en udlænding ønsker at flytte kommune i introduktionsperioden og kommunernes samarbejde i den forbindelse (delundersøgelse 3).



Sidst i kapitel 3 og 5 fremgår de anbefalinger, kapitlet giver anledning til.

**BILAG**

Bilag til rapporten fremgår i en separat rapport.



## Regelgrundlaget for undersøgelsen

Når en flygtning eller en familiesammenført (herefter kaldet en udlænding) har fået opholdstilladelse i Danmark, skal udlændingen integreres i det danske samfund. Reglerne herom står i integrationsloven.

### **ÆNDRERE REGLER UNDER UDARBEJDELSE AF UNDERSØGELSEN**

#### **Lov nr. 174 af 27. februar 2019**

Regeringen har den 15. januar 2019 fremsat lovforslag (L140) om ændring af blandt andet af integrationsloven. Formålet med ændringen af integrationsloven er at betone, at flygtnings ophold i Danmark er midlertidigt. Lovforslaget blev vedtaget ved lov nr. 174 af 27. februar 2019.

Lovændringen medfører blandt andet, at integrationslovens personkreds ændres fra at være inddelt i tre hovedgrupper til fire hovedgrupper. Tidligere har loven sondret mellem flygtninge, familiesammenførte og indvandrere. Fra den 1. juli 2019 skal der sondres mellem flygtninge, familiesammenførte til flygtning, andre familiesammenførte og indvandrere. Denne ændring bevirker, at der nogle steder i loven er indsat nye stykker til paragrafferne, hvilket bevirker, at de enkelte stykker i paragrafferne efter lovændringen forrykker sig.

Lovændringer medfører også at nogle af begreberne i integrationsloven skifter navn. Integrationsprogrammet ændrer fra den 1. juli 2019 navn til selvforsørgelses- og hjemmeregseprogrammet for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge og til introduktionsprogrammet for andre familiesammenførte. Integrationsydelse ændrer fra den 1. januar 2020 navn til selvforsørgelses- og hjemregseydelse for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, som er omfattet af selvforsørgelses- og hjemregseprogrammet. For de øvrige personer ændrer integrationsydelse navn til overgangsydelse. Integrationskontrakten skifter fra den 1. marts 2019 navn til kontrakten.

## **ÆNDRERE REGLER UNDER UDARBEJDELSE AF UNDERSØGELSEN (FORTSAT)**

Lovændringen medfører også andre ændringer, som dog ikke har betydning for undersøgelsen, hvorfor vi ikke gennemgår disse. Vi henviser i stedet til integrationsloven og dennes bemærkninger.

Vi bemærker, at rapporten er udarbejdet på baggrund af de begreber, der var gældende på dataindsamlingstidspunktet. I forhold til paragrafhenvisninger har vi dog i rapporten henvist til de relevante stykker i paragrafferne, der er gældende på tidspunktet for rapportens offentliggørelse. Formålet er at gøre regelgrundlaget mest anvendeligt for sagsbehandlere i kommunerne.

### **Lov nr. 551 af 7. maj 2019**

Regeringen har den 27. marts 2019 i forbindelse med fremsættelse af lovforslag L209 om en ny lov om en aktiv beskæftigelsesindsats fremsat konsekvenslovforslag om blandt andet ændring af integrationsloven (L210). Lovforslaget er blevet vedtaget ved lov nr. 551 af 7. maj 2019. Med loven bliver blandt andet ordlyden af integrationslovens § 20 ændret. I § 20, stk. 1, 2. pkt. ændres "12 kalendermåneder" til "de første 6 måneder". Af de nye regler fremgår desuden, at opfølgning herefter skal foretages efter behov. Derudover fastslår de nye regler, at for udlændinge omfattet af § 16, stk. 4, skal opfølgning alene ske efter behov. De nye regler gælder først fra den 1. januar 2020.

Rapporten er udarbejdet på baggrund af ordlyden af integrationslovens § 20, som den var gældende på tidspunktet for undersøgelsens udarbejdelse.

### **Bekendtgørelse**

Udover integrationsloven er reglerne om, hvordan udlændinge skal integreres i Danmark, også reguleret i en bekendtgørelse. Den bekendtgørelse, der var gældende på dataindsamlingstidspunktet, var bekendtgørelse nr. 1208 af 27. juni 2016 om udarbejdelse af integrationskontrakt og om integrationsprogrammet efter integrationsloven. Under rapportens udarbejdelse er bekendtgørelsen på grund af ændringer i integrationsloven blevet ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 911 af 30. august 2019 om udarbejdelse af kontrakt og om selvforløbs- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven, der gælder fra den

## FORMÅLET MED INTEGRATIONS- LOVEN

1. september 2019. Den nye bekendtgørelse medfører ikke ændringer i forhold til de paragrafhenvvisninger, vi har anvendt i rapporten.

På dataindsamlingstidspunktet var det integrationslovens formål at sikre, at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende, selverhvervende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund.

Den indsats, der skal sikre, at udlændinge bliver integreret i det danske samfund, kaldes et integrationsprogram (nu kaldet et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram). Kommunen skal tilbyde alle nyankomne udlændinge et integrationsprogram, hvis de på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overtagelse af ansvaret er fyldt 18 år.

Integrationsprogrammet består af danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud, herunder virksomhedspraktik. Indholdet af integrationsprogrammet bliver fastlagt i en integrationskontrakt, som skal indgås mellem kommunen og den enkelte udlænding.

## § 4

## UDLÆNDINGE- STYRELSEN VISITERER UDLÆNDINGE TIL KOMMUNEN, JF. § 10

## INTEGRATIONSANSVARET

Det er kommunerne, der har ansvaret for integrationen af udlændinge i Danmark. Det fremgår af § 4 i integrationsloven.

Udlændingestyrelsen visiterer nye flygtninge til landets kommuner efter et kvotesystem. Formålet med kvotesystemet er at sikre en jævn geografisk fordeling af udlændinge for at opnå bedre forudsætninger for en vellykket integration samt at sikre, at alle kommuner deltager i integrationsopgaven.

Når en flygtning er visiteret til en kommune, har kommunen ansvaret for at finde en bolig<sup>9</sup> til flygtningen. Kommunernes boliganvisningsforpligtelse omfatter ikke familiesammenførte, som forventes at bo sammen med den person, der er givet familiesammenføring med.

<sup>9</sup> Med lov nr. 174 af 27. februar 2019 bliver kommunens pligt til at anvise flygtninge en permanent bolig ophævet, sådan at kommunen alene fremover skal anvise flygtninge et midlertidigt opholdssted.

## ANSVARET OVERGÅR TIL KOMMUNEN

## UNDTAGELSER

## § 16

## PERSONKREDS

Det er forskelligt, hvornår kommunen overtager integrationsansvaret alt efter, om der er tale om en flygtning eller familiesammenført.

### **Integrationsansvaret for en flygtning**

Som udgangspunkt har kommunen integrationsansvaret for en flygtning fra udgangen af den første hele måned fra det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsens har truffet afgørelse om at visitere udlændingen til kommunen. Det betyder, at hvis fx Udlændingestyrelsen den 15. marts har givet en flygtning opholdstilladelse og visiteret flygtningen til X kommune, så overtager X kommune integrationsansvaret for flygtningen den 1. maj.

Der er følgende tre undtagelser:

- hvis den første i en måned falder i en weekend eller på en helligdag. I så fald overgår integrationsansvaret til kommunen fra den førstkommande hverdag.
- hvis kommunen med flygtningens samtykke kan overtage ansvaret tidligere.
- integrationsansvaret for en flygtning med opholdstilladelse efter Udlændingelovens § 8 overgår til kommunen fra den dag, den pågældende flytter til kommunen ifølge Det Centrale Personregister (CPR).

### **Integrationsansvaret for en familiesammenført**

Kommunen overtager som udgangspunkt integrationsansvaret for en familiesammenført den dag, udlændingen ifølge CPR-registret er flyttet til kommunen.

Hvis den familiesammenførte har ansøgt om opholdstilladelse, imens udlændingen var i Danmark, overtager kommunen dog først integrationsansvaret fra den dato, Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om opholdstilladelse.

## INTEGRATIONSPROGRAMMET<sup>10</sup>

Kommunen skal tilbyde flygtninge og familiesammenførte et integrationsprogram, hvis udlændingen er over 18 år, når kommunen overtager integrationsansvaret.

Udlændingen under 18 år skal derimod ikke have tilbudt et integrationsprogram. Hvis der er tale om en mindreårig, uledsaget flygtning, kan kommunen vælge at tilbyde flygtningen et integrationsprogram.

<sup>10</sup> Integrationsprogrammet har fra den 1. juli 2019 ændret navn til selvforsørgelses- og hjemmeregseprogrammet for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge og til introduktionsprogrammet for andre familiesammenførte.

*Formålet med integrationsprogrammet er, at udlændingen hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse.*

**TILBUD MÅ IKKE  
HINDRE  
UDLÆNDINGENS  
MULIGHED FOR  
AT VARETAGE ET  
ORDINÆRT  
ARBEJDE**

**PROGRAMMET  
SKAL  
PÅBEGYNDES  
SNAREST OG  
SENEST INDEN  
FOR EN MÅNED**

**VARIGHED PÅ  
MAKSIMALT  
FEM ÅR**

Udlændige, som opfylder betingelserne for revalidering<sup>11</sup> eller fleksjob<sup>12</sup>, skal ikke have tilbudt et integrationsprogram. På trods heraf skal udlændinge på revalidering og i fleksjob stadig have tilbud om danskuddannelse efter integrationsloven.

Integrationsprogrammets hovedmål er, at udlændingen hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse, jf. integrationslovens § 16, stk.6.

Hvis udlændingen modtager integrationsydelse, består programmet af:

- danskuddannelse og
- beskæftigelsesrettede tilbud

Hvis udlændingen ikke modtager integrationsydelse og ikke er i beskæftigelse, består programmet – ud over danskuddannelse - kun af beskæftigelsesrettede tilbud, hvis udlændingen ønsker at modtage tilbuddet, og tilbuddet kan forbedre udlændingens beskæftigelsesmuligheder.

Integrationsprogrammets omfang og indhold fastlægges i integrationskontrakten (nu kaldet *kontrakten*). Programmet skal tilrettelægges med henblik på, at udlændingen kan opnå ordinær beskæftigelse inden for et år. Programmet skal tilpasses den enkelte udlændinges forudsætninger, så udlændingen kan gennemføre programmet hurtigst muligt. Programmets tilbud må ikke hindre udlændingens mulighed for at varetage et ordinært arbejde. Fx må kommunen ikke give udlændingen et tilbud om virksomhedspraktik, der ligger på et tidspunkt, så udlændingen ikke har mulighed for at varetage et ordinært job på deltid, som udlændingen har fundet.

Integrationsprogrammet skal påbegyndes snarest muligt og senest inden en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for udlændingen.

Opnår udlændingen ikke ordinær beskæftigelse eller uddannelse inden for et år, skal programmet forlænges. Programmet skal forlænges, så længe udlændingen ikke har opnået ordinær beskæftigelse. Hvis en udlænding opnår selvforsørgelse, men efterfølgende igen får brug for integrationsydelse, bliver udlændingen igen omfattet af programmet. Det samlede integrationsprogram kan dog maksimalt have en varighed på fem år fra kommunen overtager integrationsansvaret. Hvis udlændingen efter fem år ikke er i beskæftigelse, tilrettelægger kom-

<sup>11</sup> Læs mere herom i kapitel 6 i lov om en aktiv socialpolitik.

<sup>12</sup> Læs mere herom i kapitel 13 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

## § 19

**KOMMUNEN  
UDAREBJDER  
KONTRAKTEN I  
SAMARBEJDE MED  
UDLÆNDINGEN  
INDEN FOR EN  
MÅNED**

*Integrationskontrakten skal afspejle en samlet vurdering af den enkelte udlændings situation og behov, så udlændingen hurtigst muligt og så vidt muligt inden for et år opnår ordinær beskæftigelse. (Integrationslovens § 19, stk. 3)*

munen herefter den beskæftigelsesrettede indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og ikke efter integrationsloven.

## INTEGRATIONSKONTRAKTEN<sup>13</sup>

Når en kommune har overtaget integrationsansvaret for en udlænding, skal kommunen inden en måned have udarbejdet en integrationskontrakt i samarbejde med udlændingen. Kontrakten skal være skriftlig. Den kan enten laves som en særskilt kontrakt eller i Min Plan. Min Plan er en samlet digital indgang, hvor alle informationer om en borgers beskæftigelsesrettede indsats er samlet. Min Plan er etableret på Jobnet. Samme system benyttes i øvrigt for borgere omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Integrationskontrakten skal underskrives af både udlændingen og kommunen. Udlændingen skal samtidig underskrive en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund.

I integrationskontrakten fastlægges integrationsprogrammets (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammets) mål og indhold, så der bliver lavet en integreret og sammenhængende indsats.

Hvis der ikke kan opnås enighed mellem kommunen og udlændingen om integrationskontraktens indhold, fastsætter kommunalbestyrelsen indholdet af kontrakten.

Integrationskontrakten skal udarbejdes på baggrund af en samlet vurdering af den enkelte udlændings situation og behov, så udlændingen hurtigst muligt og så vidt muligt inden for et år opnår ordinær beskæftigelse.

I vurderingen skal blandt andet indgå hensynet til udlændingens individuelle færdigheder og forudsætninger som fx:

- udlændingens tidligere uddannelse og beskæftigelse
- udlændingens familiemæssige forhold
- udlændingens sundhedsmæssige forhold, herunder særlige behandlingsbehov eller behov som følge af handicap og
- udlændingens sociale baggrund.


Kommunen skal også inddrage hensynet til arbejdsmarkedet, så kontraktens indhold målrettes mod områder, hvor der er behov for arbejdskraft.

<sup>13</sup> Integrationskontrakten har fra den 1. marts 2019 skiftet navn til kontrakten.



## **HENSYNET TIL UDLÆNDINGENS EGNE ØNSKER**

## **MÅL OG DELMÅL SKAL FREMGÅ AF KONTRAKTEN**



Kommunen skal også, hvis det er muligt, tage hensyn til udlændingens egne ønsker. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at der kun skal tages hensyn til udlændingens ønsker, i det omfang disse er realistiske i forhold til den pågældendes færdigheder og forudsætninger og arbejdsmarkedets behov. Det afgørende er, hvordan udlændingen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse.

På baggrund af vurderingen og efter drøftelse med udlændingen skal kommunen opstille beskæftigelses- eller uddannelsesmål for udlændingen. Kontrakten skal indeholde en beskrivelse af mål/delmål og fastlægge hvilke aktiviteter og hvilket tidsmæssigt forhold mellem aktiviteterne, der sikrer, at udlændingen hurtigst muligt opnår målene.

Kommunen skal være opmærksom på, at målene for udlændingen skal udformes konkret og individuelt. Det er dermed ikke tilstrækkeligt, at kommunen skriver, at udlændingens mål er at opnå selvforsørgelse gennem beskæftigelse eller uddannelse. Det skyldes, at der i så fald er tale om et helt generelt mål uden indhold. Målet skal i stedet konkretiseres ud fra den enkelte udlændings situation og arbejdsmarkedets forhold, så målet får et reelt indhold og en betydning for udlændingen.

Vi har i boksen nedenfor lavet en samlet oversigt over de krav, der som udgangspunkt stilles til integrationskontrakten. Vi har både medtaget, de krav vi har redegjort for ovenfor samt de øvrige krav, der følger af integrationsloven og bekendtgørelse om udarbejdelse af kontrakt og om selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven.

### **KRAV TIL INTEGRATIONSKONTRAKTEN (NU KALDET KONTRAKTEN), JF § 19:**

- skal være skriftlig enten i form af en kontrakt eller en kontrakt i Min Plan
- skal være udarbejdet i samarbejde med udlændingen
- skal være underskrevet af både udlændingen og kommunen
- skal være udarbejdet på baggrund af en samlet vurdering af udlændingens situation
- skal beskrive udlændingens beskæftigelses- eller uddannelsesmål og fastlægge indholdet af de aktiviteter, der skal sikre, at de i kontrakten opstillede mål opfyldes. Herunder skal den indeholde delmål. Kommunen skal være opmærksom på at målene skal være udformet konkret og individuelt for den enkelte udlænding.
- skal redegøre for lovgivningens regler om sanktioner ved udeblivelse og afvisning af tilbud
- skal angive hvilken forvaltning i kommunen, der er ansvarlig for at koordinere integrationsindsatsen for udlændingen
- skal indeholde vejledning om vigtigheden af, at udlændingen tilegner sig det danske sprog samt konsekvenserne af, hvis udlændingen ikke gør det
- det skal fremgå af kontrakten, at udlændingen kan klage over kommunens manglende overholdelse af kontrakten til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg

#### **§ 15 D**

#### **Helbredsmæssig vurdering**

Når kommunen modtager en ny udlænding, har kommunen pligt til at vurdere, om den pågældende har behov for en helbredsmæssig vurdering. Hvis udlændingen har behov for en helbredsmæssig vurdering, har kommunen pligt til at tilbyde en sådan.

#### **FORMÅL**

Den helbredsmæssige vurdering har til formål at sikre, at der så tidligt som muligt sker en afdækning af fysiske og psykiske helbredsproblemer, så relevante helbredsforhold kan indgå i kommunens planlægning af integrationsindsatsen og den videre sundhedsmæssige udredning og behandling.



## OPHOLDS- GRUNDLAGET HAR BETYDNING

Kommunens forpligtelse til at tilbyde en helbredsmæssig vurdering afhænger af udlændingens opholdsgrundlag. Kommunen skal i den forbindelse sondre mellem, om der er tale om:

- en flygtning med opholdsgrundlag efter § 8 i udlændingeloven,<sup>14</sup>
- en flygtning med opholdsgrundlag efter en anden bestemmelse i udlændingeloven end § 8 eller
- en familiesammenført.

Kommunen skal altid tilbyde en flygtning med opholdstilladelse efter § 8 i udlændingeloven en helbredsmæssig vurdering.

## FLYGTNING PÅ GRUND AF ASYL

Flygtninge, der ikke har opholdsgrundlag efter § 8 i udlændingeloven, skal kun tilbydes en helbredsmæssig vurdering, hvis kommunen efter en konkret vurdering skønner, at der er behov for en nærmere afdækning af den pågældendes fysiske og psykiske helbredsforhold. Kommunen vil ved denne vurdering kunne inddrage helbredsmæssige oplysninger om flygtningen fx fra asylfasen, hvis disse foreligger.

## FAMILIE- SAMMENFØRT

Kommunerne kan efter en konkret vurdering også beslutte at give tilbud om en helbredsmæssig vurdering til en familiesammenført til en flygtning.

## TIDSFRIST

Når kommunen skal give en udlænding tilbud om en helbredsmæssig vurdering, skal kommunen give tilbuddet snarest muligt og senest inden seks måneder efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret for udlændingen.

## KRAV TIL DEN HELBREDSMÆSSIGE VURDERING

Den helbredsmæssige vurdering skal gennemføres af en læge. Vurderingen skal omfatte en samtale og en undersøgelse af udlændingen med henblik på en lægefaglig vurdering af udlændingens fysiske og psykiske helbredstilstand samt behov for yderligere udredning eller behandling. Omkring den helbredsmæssige vurdering henviser vi i øvrigt til bekendtgørelse nr. 979 af 28. juni 2016 om tilbud om helbredsmæssig vurdering af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge.

## § 16 B

### Formel vurdering af uddannelses kvalifikationer

I forbindelse med tilrettelæggelse af integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet) skal kommunen oplyse udlændin-

<sup>14</sup> Efter § 8 i udlændingeloven kan en flygtning få opholdstilladelse, hvis flygtningen kommer til Danmark som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale, og som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Disse flygtninge omtales ofte som kvoteflygtninge. Andre flygtninge kommer til Danmark efter reglerne om asyl.

## FORMÅLET ER AT KLARLÆGGE UDLÆNDINGENS KOMPETENCER

### BETINGELSE

#### § 24

## BETINGELSER FOR SÆRLIGT HØJ- SKOLEOPHOLD

#### § 20

gen om muligheden for at få foretaget en formel vurdering af udlændingens uddannelseskvalifikationer.

Formålet med reglen er, at kommunen så tidligt som muligt kan få klarhed over udlændingens kompetencer, så kommunen kan tilrettelægge en beskæftigelsesrettet indsats, der hurtigst muligt får udlændingen i arbejde.

Pligten for kommunen gælder alene, hvis udlændingen angiver at have en formel kompetencegivende uddannelse fra hjemlandet, og det ikke fremgår af udlændingens sag, at uddannelsen allerede er blevet vurderet.

### Muligheden for højskoleophold

Kommunen kan efter en konkret vurdering give en udlænding mellem 18 og 29 år tilbud om et særligt højskoleophold med henblik på at forbedre udlændingens beskæftigelsesmuligheder.

For at kommunen kan bevilge højskoleophold til udlændingen skal følgende betingelser som udgangspunkt alle være opfyldt:

- Udlændingen skal være over 18 år og under 30 år.
- Udlændingen skal være jobparat.<sup>15</sup>
- Højskoleopholdet skal være egnet til at forbedre udlændingens beskæftigelsesmuligheder.
- Udlændingen skal have gennemført et virksomhedsrettet tilbud, medmindre et særligt højskoleophold konkret vurderes at være mere egnet til at forbedre udlændingens muligheder for at komme i beskæftigelse eller ordinær uddannelse end de virksomhedsrettede tilbud, som kommunen kan tilbyde.

I det særlige højskoleophold skal indgå sprogundervisning og et særligt tilrettelagt erhvervsrettet forløb<sup>16</sup>. Derudover skal højskoleopholdet omfatte enten et tilbud om erhvervspraktik eller et tilbud om erhvervsrettet undervisning på en erhvervsskole eller et AMU-center.

### Opfølgning på integrationskontrakten<sup>17</sup>

Kommunen har pligt til at følge op på integrationskontrakten (nu kaldet kontrakten), indtil udlændingen har opfyldt de mål,

<sup>15</sup> Vi henviser til afsnittet nedenfor om jobparat kontra aktivitetsparat.

<sup>16</sup> Vi henviser i øvrigt til § 31 i bekendtgørelse om udarbejdelse af integrationskontrakt og om integrationsprogrammet efter integrationsloven, hvor betingelserne mere specifikt fremgår.

<sup>17</sup> Reglerne om opfølgning i integrationslovens § 20 er ændret ved lov nr. 551 af 7. maj 2019. De nye regler træder først i kraft den 1. januar 2020. I forhold til de nye regler henviser vi til ændringsloven og bemærkningerne hertil.

## FRISTER FOR AT FØLGE OP

som er fastsat eller aftalt i integrationskontrakten. Hvor hyppigt kommunen skal følge op på kontrakten afhænger af udlændingens forhold.

Kommunen skal være opmærksom på tre forskellige opfølgingsfrister:

- 1) Den generelle opfølgingsregel er, at kommunen skal følge op på integrationskontrakten mindst fire gange inden for 12 kalendermåneder efter, at udlændingen ved tre måneders visitationen<sup>18</sup> er visiteret som jobparat eller aktivitetsparat. Kommunen bestemmer selv de konkrete tidspunkter for opfølgningen. På den måde kan kommunen placere opfølgningen, når det er hensigtsmæssigt i forhold til den enkelte udlænding.
- 2) Hvis udlændingen er kommet i ordinær beskæftigelse eller uddannelse og ikke modtager integrationsydelse, skal kommunen kun følge op på integrationskontrakten hver 12. måned, medmindre der er behov for hyppigere opfølgning. Opfølgning som minimum hver 12. måned gælder også for selvforsørgende.
- 3) Er udlændingen på barsel, skal opfølgning på integrationskontrakten først finde sted seks måneder efter barnets fødsel og derefter i forbindelse med den lovlige fraværperiodes udløb, medmindre der er behov for hyppigere opfølgning.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at alle opfølgingsfrister er minimumsfrister, og at kommunen skal følge op hyppigere, hvis der er behov for det.

Kommunens opfølgning på kontrakten skal ske ved en individuel samtale. Hvis det er hensigtsmæssigt, kan samtalen ske telefonisk, digitalt eller på anden tilsvarende måde.

## ÆNDRINGER

### EKSEMPEL HVOR KONTRAKTEN SKAL REVIDERES

Som led i opfølgningen skal det drøftes, om der er sket ændringer i udlændingens situation og behov, samt i hvilket omfang kommunen og udlændingen har efterlevet kontrakten. Integrationskontrakten skal revideres, hvis det viser sig, at der er behov for det. Fx hvis resultatet af en gennemført helbredsmæssig vurdering giver anledning hertil, hvis udlændingens færdigheder og forudsætninger ikke har været tilstrækkeligt afklaret, eller hvis udlændingen ikke har haft mulighed for at opfylde kontrakten. Kontrakten kan endvidere revideres, hvis arbejdsmarkedets behov ændrer sig. Derudover skal kontrakten revideres, hvis udlændingen ikke er kommet i arbejde

<sup>18</sup> Vi henviser til afsnittet "Jobparat kontra aktivitetsparat", hvor visitationen efter § 17 er beskrevet.

## § 23

### TRE FORSKELLIGE KATEGORIER AF TILBUD

### DEN HURTIGSTE VEJ TIL BESKÆFTIGELSE ER DEN RIGTIGE

inden for et år efter påbegyndelse af integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet). Hvis der bliver foretaget ændringer i udlændingens mål og indsats, skal det fremgå af integrationskontrakten eller af Min Plan.

## DE BESKÆFTIGELSESRETTEDE TILBUD

Hvis en udlænding, der er omfattet af et integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet)<sup>19</sup>, modtager integrationsydelse, skal kommunen give udlændingen beskæftigelsesrettede tilbud efter integrationslovens § 23. Der er i den forbindelse tre forskellige kategorier af tilbud:

- 1) vejledning og opkvalificering, herunder forberedende forløb til virksomhedsrettede tilbud, jf. § 23 a,
- 2) virksomhedspraktik, herunder nytteindsats, jf. § 23 b, eller
- 3) ansættelse med løntilskud, jf. § 23 c.

Hvis udlændingen er mellem 18 og 29 år, vil kommunen også i visse situationer kunne give udlændingen tilbud om et særligt højskoleophold i medfør af § 24.<sup>20</sup>

Kommunen kan imidlertid helt eller delvis undlade at give en udlænding tilbud, hvis ganske særlige grunde taler herfor. Fx hvis en udlænding på grund af alder, fysisk eller psykisk handicap, torturoplevelser eller stærke traumer ikke er i stand til at deltage i tilbud.

Når kommunen giver tilbud til en udlænding, skal tilbuddene så vidt muligt målrettes beskæftigelse inden for områder, hvor der er behov for arbejdskraft, og gives ud fra udlændingens ønsker og forudsætninger, med henblik på at udlændingen hurtigst muligt opnår varig beskæftigelse og hel eller delvis selvforsørgelse. Selvom udlændingens ønsker skal inddrages i vurderingen, er det afgørende i sidste ende hvilket tilbud, der hurtigst muligt vil få udlændingen i ordinær beskæftigelse.

Tilbuddene skal tilrettelægges på en sådan måde, at de tidsmæssigt og geografisk kan kombineres med den enkelte udlændings deltagelse i danskuddannelse.

<sup>19</sup> Vi henviser til afsnittet ovenfor om integrationsprogrammet.

<sup>20</sup> Vi henviser til afsnittet ovenfor om særlige højskoleophold.

## § 23 B

### BETINGELSE FOR VIRKSOMHEDSPRAKTIK

### NYTTEINDSATS

## § 17

### UDLÆNDINGEN ER SOM UDGANGSPUNKT JOBPARAT DE FØRSTE TRE MÅNEDER

### EFTER TRE MÅNEDER

### UDLÆNDINGENS MULIGHED FOR AT VARETAGE ET ARBEJDE ER AFGØRENDE

## VIRKSOMHEDSPRAKTIK

Kommunen kan bevilge virksomhedspraktik efter § 23 b i integrationsloven til en udlænding, hvis udlændingen har et opkvalificerings- eller erhvervsafklaringsbehov, som kan blive tilgodeset ved en placering på en virksomhed.

Det er imidlertid en betingelse for at give tilbud om virksomhedspraktik, at udlændingen kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud.

Formålet med virksomhedspraktikken er at udlændingen får mulighed for at afdække og optræne sine faglige, sociale eller sproglige kompetencer samt for at afklare udlændingens beskæftigelsesmål.

Hvis udlændingen modtager integrationsydelse, kan tilbud om virksomhedspraktik gives i form af nytteindsats, som består af samfundsnyttige opgaver hos offentlige arbejdsgivere. Formålet med tilbud om nytteindsats er, at udlændingen skal arbejde for sin integrationsydelse.

I forhold til længde og hyppigheden af virksomhedspraktik er det afgørende, om udlændingen er visiteret jobparat eller aktivitetsparat.

#### Jobparat kontra aktivitetsparat

Hovedreglen er, at kommunen skal anse en udlænding for at være jobparat i de første tre måneder efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret. Kommunerne kan kun fravige hovedreglen, hvis det er åbenbart, at udlændingen ikke er i stand til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud. Det kan blandt andet være, hvis udlændingen har væsentlige sociale og sundhedsmæssige problemer. Eksempelvis hvis udlændingen er stærk traumatiseret eller har en anden alvorlig sygdom.

Efter tre måneder skal kommunen foretage en egentlig visitation af udlændingen som enten jobparat eller aktivitetsparat. Visitationen skal omfatte en samtale og en status for udlændingens forudsætninger og behov med henblik på at vurdere udlændingens muligheder for at varetage et arbejde.

Hvis kommunen vurderer, at udlændingen vil være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde, som gør den pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for tre måneder, skal udlændingen visiteres som jobparat.

Det afgørende er udlændingens mulighed for at varetage et arbejde og ikke sandsynligheden for at få arbejde. Det forhold, at en udlænding på grund af sprogvanskeligheder eller mang-

## FIRE ELLER 13 UGERS PRAKTIK

### PRAKTIKKEN KAN BLIVE FORLÆNGET

#### § 16, STK. 7

Tidlig virksom-  
hedsrettet indsats

#### UNDTAGELSE

### TIDLIG PLANLÆGNING AF DEN VIRKSOM- HEDSRETTEDE INDSATS

lende uddannelseskvalifikationer kan have vanskeligt ved at finde et job, eller kun kan varetage visse ufaglærte jobs, er ikke tilstrækkeligt til at visitere den pågældende som aktivitetsparat.

#### Virksomhedspraktikkens længde

Kommunen kan give en jobparat udlændingen uden særlige udfordringer tilbud om virksomhedspraktik i op til fire uger.

Kommunen kan give en jobparat udlænding med særlige udfordringer eller en aktivitetsparat udlænding tilbud om virksomhedspraktik i op til 13 uger.

En jobparat udlænding anses for at have særlige udfordringer, hvis vedkommende ikke har erhvervs erfaring, har langvarig ledighed eller i øvrigt har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse med løntilskud.

For aktivitetsparate udlændinge og jobparate udlændinge med særlige udfordringer har kommunen efter en konkret vurdering mulighed for efter udløbet af de 13 ugers virksomhedspraktik at forlænge praktikken op til 26 uger. Hvis en udlænding herefter ud fra en konkret og individuel vurdering har særligt behov for en længere periode i praktik, kan kommunen forlænge perioden yderligere.

#### Hyppeghed af virksomhedspraktik

##### Det første tilbud

Hvis en udlænding modtager integrationsydelse, skal kommunen så vidt muligt efter to uger og senest inden en måned efter at have overtaget integrationsansvaret tilbyde udlændingen virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud.

Den eneste undtagelse hertil er, hvis det er åbenbart, at udlændingen ikke er i stand til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud. Det kan være tilfældet, hvis udlændingen har væsentlige sociale og sundhedsmæssige problemer. Det er ikke tilstrækkeligt til at undlade at give et virksomhedsrettet tilbud, at udlændingen ikke kan dansk.

Formålet med reglen er at sikre, at alle nyankomne udlændinge fra starten deltager aktivt på arbejdsmarkedet og får en relation til en konkret arbejdsplads.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har derfor i en orienteringsskrivelse fra 2016 opfordret kommunerne til at planlægge den virksomhedsrettede indsats, så snart kommunen fra Udlændingestyrelsen har fået meddelelse om, at kommunen skal modtage den pågældende udlænding.

**§ 17 A**

En kontinuerlig  
virksomhedsrettet  
indsats

**KRAV OM SEKS  
UGER OG 15  
TIMER GÆLDER  
IKKE FOR AKTI-  
VITETSPARATE**

### Hyppigheden af tilbud efter det første tilbud

Efter at udlændingen har fået det første virksomhedsrettede tilbud, skal kommunen tilrettelægge en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats for udlændingen under integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet).

Det betyder som udgangspunkt, at der for en jobparat udlænding maksimalt må være seks uger mellem hvert tilbud om virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. Derudover skal tilbuddet have et omfang på gennemsnitligt mindst 15 timer om ugen. Det betyder, at timetallet i tilbuddet godt må variere fra uge til uge, så længe gennemsnittet af det samlede timetal er på mindst 15 timer pr. uge.

Kommunen skal være opmærksom på, at tilbud efter integrationslovens § 23 a ikke kan træde i stedet for virksomhedsrettede tilbud efter § 23 b og 23 c. Kommunen kan godt bevillige tilbud efter § 23 a, men det skal ske i kombination med tilbud efter § 23 b og § 23 c, eller placeres i de perioder på maksimalt seks uger som der må være imellem de virksomhedsrettede tilbud.

For aktivitetsparate udlændinge beror den kontinuerlige virksomhedsindsats på en konkret vurdering af udlændingens forudsætninger og behov. For denne gruppe gælder kravet om seks uger og 15-timers-reglen ikke. Det beror på en konkret og individuel vurdering af udlændingens forudsætninger og behov hvor hyppigt og med hvilket timetal, kommunen skal give virksomhedsrettede tilbud. Indsatsen skal i videst muligt omfang også omfatte virksomhedsrettede tilbud, hvis udlændingen kan deltage heri. For de aktivitetsparate udlændinge kan den virksomhedsrettede indsats i de første seks måneder gives som et forberedende forløb til virksomhedsrettede tilbud, jf. integrationslovens § 23 a, stk. 1, nr. 5.

Kommunen kan også fravige kravet om seks uger, hvis en jobparat udlændingen opfylder betingelserne for at få tilbud om et særligt højskoleophold.

Derudover kan kommunen fravige kravet om seks uger, hvis en udlænding deltager i praktik eller uddannelsesforløb eller i rekognosceringsrejser<sup>21</sup> til hjemlandet eller det tidligere opholdsland, med henblik på senere at træffe beslutning om at vende tilbage og begynde en ny tilværelse i hjemlandet/det tidligere opholdsland (repatriering). Fra den 1. marts 2019 kan

<sup>21</sup> *Rekognosceringsrejser* er rejser til udlændingens hjemland eller tidligere opholdsland med henblik på, at udlændingen bliver i stand til at træffe en beslutning om enten at vende tilbage og begynde en ny tilværelse i hjemlandet/det tidligere opholdsland eller at blive i Danmark.

kommunen også fravige seks-ugers-kravet, hvis en udlænding deltager i tilbud om vejledning og opkvalificering efter reparationenslovens § 6 a.

## § 18

### OVERTAGELSE AF INTEGRATIONSANSVARET

Reglerne om boligplacering er ikke til hinder for, at en udlænding flytter til en anden kommune end den kommune, udlændingen først er blevet boligplaceret i. Men udlændingen vil alligevel kunne fortsætte sit integrationsprogram (nu kaldet selvforørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet) i tilflytningskommunen, hvis kommunen overtager ansvaret for udlændingens integrationsprogram.

En udlænding er efter de nugældende regler omfattet af integrationsprogrammet i op til fem år, fra den første kommune overtager integrationsansvaret. Ønsker en udlænding at flytte til en anden kommune, imens udlændingen er omfattet af integrationsprogrammet, skal vedkommende anmode tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret.

# §

**§ 18** En udlænding kan fortsætte sin deltagelse i et integrationsprogram i en anden kommune, hvis kommunalbestyrelsen i denne kommune godkender at overtage ansvaret for integrationsprogrammet.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil udlændingen flytter, skal overtage ansvaret for integrationsprogrammet, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældende udlændings integrationsforløb, herunder hvis udlændingen eller dennes ægtefælle opnår ordinær beskæftigelse i kommunen og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

*Stk. 3.* Kommunalbestyrelsens overtagelse af ansvaret for en udlændings integrationsprogram efter stk. 1 omfatter ikke pligt til anvisning af en bolig efter § 12. Dette gælder dog ikke, hvis flytningen skyldes ganske særlige personlige forhold hos udlændingen, herunder hvis flytningen er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævede sygdom.<sup>22</sup>

#### Formålet med reglen

Formålet med reglen er at sikre, at den enkelte udlænding som udgangspunkt bliver boende i boligplaceringenskommunen så

<sup>22</sup> § 18 er citeret efter dens ordlyd på dataindsamlingspunktet.



**FRAFLYTNINGS-  
KOMMUNEN ER  
IKKE PART I  
SAGEN**

**§ 50 OG**

**§ 51 B**

**SKØNSMÆSSIG  
BESTEMMELSE**

længe, integrationsprogrammet varer. På den måde bliver der bedst kontinuitet og sammenhæng i integrationsforløbet.

**Hvem er part i sagen og sender ansøgningen?**

Det er udlændingen eller udlændingens partsrepræsentant, der skal ansøge tilflytningskommunen om overtagelse af integrationsansvaret.

Fraflytningskommunen er ikke part i sagen og kan heller ikke være partsrepræsentant i sagen. Det er begrundet i, at fraflytningskommunen kan have en interesse i, at udlændingen flytter til en anden kommune.

Fraflytningskommunen skal derfor ikke sende ansøgning til tilflytningskommunen om overtagelse af integrationsansvaret.

Fraflytningskommunen kan imidlertid efter anmodning fra udlændingen sende ansøgningen til tilflytningskommunen på vegne af udlændingen. Fraflytningskommunen må gerne vejlede og hjælpe udlændingen med at skrive ansøgningen.

**Oplysning af sagen**

Tilflytningskommunen har ansvaret for, at sagen bliver oplyst tilstrækkeligt. Det følger af de almindelige regler herom i Forvaltningsloven. Kommunen har mulighed for at indhente relevante oplysninger til brug for ansøgningen, blandt andet fra fraflytningskommunen.

**Kommunens ret til at overtage ansvaret**

Tilflytningskommunen kan altid vælge at overtage integrationsansvaret for udlændingen, hvis kommunen ønsker det. Det betyder, at der kan være forskellig praksis fra kommune til kommune, for hvornår en kommune vælger at overtage integrationsansvaret uden at være forpligtet til det.

**Kommunens pligt til at overtage integrationsansvaret**

Kommunen er kun forpligtet til at overtage integrationsansvaret, hvis en af følgende to betingelser er opfyldt:

- 1) Flytningen er af væsentlig betydning for udlændingens integrationsforløb, eller
- 2) Særlige personlige forhold taler for at kommunen skal overtage integrationsansvaret.

Reglen om kommunernes pligt til at overtage integrationsansvaret er en skønsmæssig bestemmelse. I loven er der alene angivet ét konkret eksempel på, hvornår kommunen er forpligtet til at overtage ansvaret for udlændingens integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet). Der står i loven, at tilflytningskommunen skal overtage ansvaret for en udlænding, hvis ud-

**SITUATIONER  
HVOR KOMMUNEN  
ER FORPLIGTET  
TIL AT OVERTAGE  
ANSVARET**

lændingen eller dennes ægtefælle opnår ordinær beskæftigelse i kommunen, og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet.

Ud over dette nævnte eksempel, beror det på en konkret, individuel vurdering ud fra den enkelte udlændings konkrete forhold, om kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Kommunen skal ved denne konkrete vurdering sørge for, at der er proportionalitet mellem afgørelse og bestemmelsens formål om en sammenhængende og effektiv integrationsindsats.

Vi vil i det følgende beskrive nogle situationer, hvor kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at opremsningen ikke er udtømmende.

#### Ordinær beskæftigelse

Hvis en udlænding eller dennes ægtefælle har fået ordinær beskæftigelse i en anden kommune end den kommune, udlændingen er visiteret til, er tilflytningskommunen forpligtet til at overtage integrationsansvaret, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Det ordinære arbejde skal ligge i tilflytningskommunen, og
2. Flytningen skal være nødvendig for varetagelsen af arbejdet.

Den kommune, hvor udlændingen eller dennes ægtefælle har fået arbejde, vil være forpligtet til at overtage integrationsansvaret, hvis flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet. Ved vurderingen skal tilflytningskommunen blandt andet lægge vægt på, om det er rimeligt at henvise den pågældende til muligheden for offentlig transport. Kommunen kan som momenter i vurderingen lægge vægt på afstand, transporttid og hvor ofte, der er mulighed for offentlig transport mellem arbejdspladsen og boligen. Hvis der ikke umiddelbart er transportmuligheder, vil den pågældende i praksis ikke have mulighed for at varetage arbejdet.

I vurderingen af, om kommunen skal overtage integrationsansvaret for udlændingen, kan det desuden indgå, om beskæftigelsen er varig eller midlertidig i et vist omfang.

Selvom der er tale om deltidsbeskæftigelse, kan kommunen være forpligtet til at overtage integrationsansvaret.

Efter Ankestyrelsens praksis er beskæftigelse som udgangspunkt af væsentlig betydning for en udlændings integration, uanset om der er tale om fuldtidsarbejde eller deltidsarbejde i

et vist omfang, og også uanset karakteren af beskæftigelsen. Kommunen vil derfor skulle overtage integrationsansvaret for en udlænding, der har opnået deltidsansættelse for et ikke ubetydeligt antal timer. Se principafgørelse [I-4-03](#).

### **PRINCIPAFGØRELSE I-4-03**

I den konkrete sag var en udlænding flyttet til en anden kommune end boligplaceringskommunen, da han havde fået deltidsarbejde i tilflytningskommunen.

Udlændingen arbejdede i et nystartet firma, som på grund af lav omsætning kun havde mulighed for at tilbyde ham arbejde ca. 4 timer dagligt, og han havde i december måned arbejdet 70 arbejdstimer.

Tilflytningskommunen gav afslag på at overtage integrationsansvaret. Begrundelsen var, at han var ansat i et nyoprettet firma, og det derfor ikke kunne sandsynliggøres, at der var tale om et længerevarende ansættelsesforløb, som ville medføre selvforsørgelse på sigt.

Ankestyrelsen vurderede, at tilflytningskommunen skulle overtage integrationsansvaret.

Ankestyrelsen lagde i den forbindelse specielt vægt på et høringssvar fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, hvoraf det fremgik, at det var ministeriets opfattelse, at beskæftigelse som udgangspunkt var af væsentlig betydning for den enkelte udlændings integration, og at dette som udgangspunkt gjaldt, uanset om der var tale om fuldtidsarbejde eller deltidsarbejde i et vist omfang, og som udgangspunkt tillige uanset karakteren af beskæftigelsen.

Vi bemærker, at der ikke er pligt til at overtage integrationsansvaret i en situation, hvor udlændingen ansøger fx nabokommunen til den kommune, hvor udlændingen eller dennes ægtefælle har fået ordinært arbejde.

### EKSEMPEL:

Udlændingen er visiteret til kommune A, og udlændingen eller dennes ægtefælle får ordinært arbejde i kommune B. Udlændingen søger kommune C (som er nabokommune til kommune B) om at overtage integrationsansvaret. Kommune C er i denne situation ikke forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Heller ikke selvom kommune C ligger tættere på arbejdet i kommune B, hvorved transporttiden kunne blive kortere, end hvis udlændingen bliver boende i kommune A. Kommune C kan derfor give afslag på at overtage integrationsansvaret. Kommune C bør i forbindelse med afslaget vejlede udlændingen om muligheden for at søge i kommune B i stedet.

### Uddannelse

Af bemærkningerne til loven fremgår det, at det ikke kun er ordinær beskæftigelse, men også optagelse på en uddannelsesinstitution i en anden kommune, hvortil der ikke umiddelbart er transportmuligheder, der kan begrunde, at tilflytningskommunen skal overtage integrationsansvaret.

Vi bemærker i den forbindelse, at det er Ankestyrelsens praksis, at tilflytningskommunen ikke er forpligtet til at overtage integrationsansvaret for en udlænding, hvis udlændingen har mulighed for at tage den samme uddannelse i boligplaceringskommunen eller i en kommune, hvortil der umiddelbart er transportmuligheder.

På samme måde er tilflytningskommune heller ikke forpligtet til at overtage ansvaret for en udlænding, som er optaget på en lang videregående uddannelse i tilflytningskommunen, hvis uddannelsen ikke er den hurtigste vej i beskæftigelse for udlændingen. Begrundelsen er, at det ikke kan anses for at være hensigten med loven, at tilflytningskommunen i de omtalte situationer skal overtage integrationsansvaret.

### Ægtefælle

Hvis en udlændings ægtefælle ikke er omfattet af integrationsloven, vil det forhold, at ægtefællen flytter til en anden kommune, som udgangspunkt være så tungtvejende, at kommunen skal overtage integrationsansvaret for udlændingen. Årsagen til, at udlændingens ægtefælle ønsker at flytte, er i den forbindelse uden betydning. Det skyldes, at udlændingens ægtefælle ikke er begrænset i sin bevægelsesfrihed, og at der bør tages hensyn til, at et ægtepar udgør en familieenhed, der bør

*"et ægtepar udgør en sådan familierelation, der bør forblive sammen."*  
(Principafgørelse I-02-05)

## KÆRESTER

forblive sammen. Vores praksis er fastslået ved principafgørelse [I-2-05](#).

Desuden vil kommunen skulle overtage integrationsansvaret for en udlænding, som efter indgåelse af ægteskab ønsker at flytte sammen med sin ægtefælle, der ikke er omfattet af integrationsprogrammet.

Hvis begge ægtefæller er omfattet af integrationsprogrammet, må tilflytningskommunen foretage en særskilt vurdering af ægtefællernes forhold. Hvis den ene ægtefælles forhold begrundes, at tilflytningskommunen skal overtage integrationsansvaret for den pågældende, skal kommunen som udgangspunkt overtage ansvaret for dem begge.

Det er Ankestyrelsens praksis, at det samme ikke gør sig gældende, hvis der alene er tale om et kæresteforhold. Årsagen er, at et kæresteforhold ikke er en tilstrækkelig nær og fast relation til, at der foreligger en familierelation. En kommune er derfor ikke forpligtet til at overtage integrationsansvaret for en udlænding, fordi udlændingens kæreste bor i kommunen.

Hvis en udlænding og dennes kæreste har fået et barn og ønsker at bo sammen, så foreligger der til gengæld en familierelation i forhold til barnet, der fører til, at kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Det er i den forbindelse et krav, at kæresten er registreret som far til barnet. Under graviditeten er faderskabet ikke registret, og kommunen vil derfor først efter barnets fødsel være forpligtet til at overtage ansvaret.

### Sygdom

En udlændings egen sygdom kan efter en konkret vurdering føre til, at kommunen skal overtage integrationsansvaret. Det er dog en betingelse, at der ikke umiddelbart er rimelige transportmuligheder fra boligplaceringens kommunen til et relevant behandlingssted. Efter bemærkningerne til loven kan det fx være, hvis den pågældende hver uge skal til behandling eller undersøgelse.

Hvis udlændingens sygdom kan behandles relevant i boligplaceringens kommunen, vil en anden kommune ikke være forpligtet til at overtage integrationsansvaret.

Sygdom blandt nære pårørende kan efter omstændighederne også være et særligt personligt forhold, som gør, at kommunen skal overtage integrationsansvaret. Eksempelvis kan alvorlig sygdom hos et barn, der kræver hyppig hospitalsbehandling føre til, at kommune, hvori det behandelende hospital er beliggende, skal overtage integrationsansvaret for udlæn-

dingen og barnet samt andre hjemmeboende mindreårige børn.

### Trusler

Tilflytningskommunen kan efter en konkret vurdering være forpligtet til at overtage integrationsansvaret på grund af trusler mod udlændingen eller dennes familie.

Det kan indgå som momenter i vurderingen, om truslerne har været anmeldt til politiet, og om en læge, politiet eller lignende anbefaler, at udlændingen ikke bor i nærheden af gerningspersonen.

### **PRINCIPAFGØRELSE I-3-01**

I den konkrete sag var moderen og børnene bange for faderens voldelige adfærd. Efter at have modtaget flere trusler flyttede de på krisecenter og senere på familieinstitution. Politiet havde været tilkaldt flere gange og anbefalede, at familien blev splittet op.

Ankestyrelsen vurderede, at kommunen var forpligtet til at overtage integrationsansvaret, da flytningen var nødvendig af hensyn til udlændingen og børnenes integrationsforløb som var truet grundet trusler fra børnenes far.

### Mindre by kontra større by

Det sker ofte, at en udlænding som begrundelse for sin ansøgning om overtagelse af integrationsansvaret anfører, at udlændingen vil have lettere ved at integrere sig og uddanne sig eller få arbejde i B kommune, der er større end A kommune.

Efter vores praksis kan denne begrundelse ikke føre til, at B kommune skal overtage integrationsansvaret. Det skyldes, at integrationsprogrammet, med danskundervisning, samfundsforståelse og beskæftigelsesrettede tilbud, ligeså godt kan gennemføres i en mindre kommune som i en større kommune, hvilket er forudsat i integrationsloven. Se principafgørelse I-2-00.

### PRINCIPAFGØRELSE I-2-00

I en sag ønskede en udlænding at flytte til kommune B sammen med sin familie. Begrundelse var blandt andet, at familien havde problemer med andre flygtninge bosiddende i kommune A samt med enkelte personer i kommunens forvaltning. Derudover begrundede udlændingen også sin ansøgning med, at han havde en universitetsuddannelse, og at det ville være lettere for ham og hans ægtefælle at videreuddanne sig eller få arbejde i B-by, der var større end A-by. Endelig anførte udlændingen som begrundelse for sin ansøgning, at hans ægtefælle havde en kusine i kommune B.

Kommune A bekræftede, at ansøger og hans familie havde haft en særdeles vanskelig tid siden ankomsten til kommune A. Det var kommune A's faglige vurdering, at en flytning til kommune B ville give fred og mulighed for en ny start.

Ankestyrelsen fandt, at kommune B ikke var forpligtet til at overtage integrationsansvaret for udlændingen.

Ankestyrelsen lagde til dels vægt på, at introduktionsprogrammet, der bl.a. indeholdt danskundervisning, samfundsforståelse og aktivering, lige så godt kunne tilgodeses i en mindre kommune som i en større, hvilket også er forudsat i integrationsloven.

#### Familie

Udlændinge angiver også tit som begrundelse for en ansøgning om overtagelse af integrationsansvaret, at udlændingen har familie og/eller venner i tilflytningskommunen. Efter vores praksis kan dette ikke føre til, at kommunen skal overtage integrationsansvaret. I principafgørelse I-2-00 skulle kommunen ikke overtage integrationsansvaret, selvom ansøgers ægtefælle havde en kusine og dennes familie i kommunen.

Det forhold, at udlændingen føler sig ensom i den kommune, som vedkommende er boligplaceret i, kan efter vores administrative praksis heller ikke føre til at tilflytningskommunen skal overtage integrationsansvaret.

Vi bemærker i den forbindelse, at udlændinge, der er over 18 år, normalt forventes at kunne bo alene uden at bo i samme kommune som udlændingens familie, som ikke er udlændingens ægtefælle og egne mindreårige børn.

Vi bemærker også, at en udlænding og dennes familie/venner har mulighed for at besøge hinanden, selvom de er boligplaceret i forskellige kommuner.

#### Anbringelse af en mindreårig uledsaget flygtning

Kommunen skal ikke tilbyde et integrationsprogram til en udlænding, der er under 18 år, når kommunen overtager integrationsprogrammet.

Kommunen kan dog vælge at tilbyde et integrationsprogram til en mindreårig uledsaget flygtning.

Hvis kommunen har tilbudt en uledsaget mindreårig flygtning et integrationsprogram, og der efter Udlændingestyrelsens visitering opstår forhold, der gør det nødvendigt at anbringe barnet i eksempelvis en døgninstitution i en anden kommune, kan dette ske efter reglerne i lov om social service. Kommunen, som døgninstitutionen ligger i, vil i en sådan situation skulle overtage ansvaret for integrationsprogrammet.

#### VEJLEDENDE EKSEMPLER

Vi har i de to bokse herunder udarbejdet nogle vejledende eksempler til kommunerne, for hvornår tilflytningskommunen hhv. skal og ikke skal overtage ansvaret. Vi bemærker, at der med eksemplerne ikke er tale om en facitliste, da integrationslovens § 18 som nævnt er en skønsmæssig bestemmelse.



### **VEJLEDENDE EKSEMPLER HVOR TILFLYTNINGS- KOMMUNEN SKAL OVERTAGE ANSVARET**

- Udlændingen eller udlændingens ægtefælle har fået ordinær beskæftigelse i tilflytningskommunen, og der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til arbejdspladsen i tilflytningskommunen.
- Udlændingen eller udlændingens ægtefælle er blevet optaget på en uddannelsesinstitution i tilflytningskommunen, og der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til uddannelsesinstitutionen i tilflytningskommunen. Derudover er det en betingelse, at samme uddannelse ikke kan tages i boligplaceringskommunen eller i en kommune, hvortil der er rimelige transportmuligheder.
- Udlændingens ægtefælle, der ikke er omfattet af integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet) og derfor ikke er begrænset i sin bevægelsesfrihed, flytter til/bor i tilflytningskommunen.
- Efter omstændighederne sygdom hos udlændingen selv eller sygdom hos udlændingens nære pårørende som skal behandles i tilflytningskommunen. Det er en betingelse, at der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til behandlingsstedet i tilflytningskommunen. Ved vurderingen heraf tages der hensyn til sygdommens karakter.
- Trusler mod udlændingen og udlændingens familie kan efter omstændighederne føre til, at kommunen skal overtage ansvaret.
- Hvis en udlænding, som er en mindreårig uledsaget flygtning, der har fået tilbudt et integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram), bliver anbragt efter reglerne i lov om social service.

## VEJLEDENDE EKSEMPLER HVOR TILFLYTNINGSKOMMUNEN SOM UDGANGSPUNKT IKKE SKAL OVERTAGE ANSVARET

- Udlændingens kæreste bor i tilflytningskommunen, og udlændingen og kæresten har ikke børn sammen.
- Udlændingen har venner og ikke nær familie, som bor i tilflytningskommunen.
- Udlændingen føler sig ensom i boligplaceringskommunen.
- Udlændingen ønsker at bo i en større by med flere muligheder.
- Udlændingen er optaget på en uddannelse i tilflytningskommunen, som udlændingen lige så godt kunne tage i boligplaceringskommunen.
- Udlændingen er optaget på en lang videregående uddannelse i tilflytningskommunen, og uddannelsen er ikke den hurtigste vej i beskæftigelse for udlændingen.

### INTEGRATIONS-PROGRAMMET

### UDGANGSPUNKTET ER, AT KOMMUNERNE IKKE HAR PLIGT TIL AT ANVISE EN BOLIG

### KUN PLIGT TIL AT ANVISE EN BOLIG HVIS GANSKE SÆRLIGE FORHOLD HOS UDLÆNDINGEN

#### Betydningen af at kommunen overtager integrationsansvaret

Hvis tilflytningskommunen accepterer at overtage integrationsansvaret, er det herefter tilflytningskommunen, som har ansvaret for udlændingens integration, herunder ansvaret for at henvise udlændingen til beskæftigelsesrettede tilbud. Tilflytningskommunen skal derfor følge op på udlændingens integrationskontrakt (nu kaldet kontrakten). Dette følger af bekendtgørelsens § 18.

Overtagelse af integrationsansvaret betyder som altovervejende hovedregel ikke, at tilflytningskommunen skal anvise et nyt midlertidigt opholdssted eller en ny bolig til udlændingen.

Kommunen har dog pligt til at anvise et opholdssted eller en bolig til udlændingen, hvis flytningen skyldes ganske særlige personlige forhold hos udlændingen. Fx hvis flytningen er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævende sygdom. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at undtagelsen ifølge bemærkningerne til integrationsloven er tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Af bemærkningerne fremgår, at undtagelsen kan anvendes, hvis en udlænding oprindeligt er visiteret til en kommune, hvori der ikke kan tilbydes tilstrækkelig behandling, og hvorfra transporttiden mellem behandlingsstedet og bopælen udgør et sådant omfang med offentlige transportmidler, at den pågældende med sin sygdom ikke kan henvises hertil. Ek-

**RET TILDANSK-  
UDDANNELSE,  
MEN IKKE RET TIL  
BESKÆFTIGEL-  
SESRETTEDE  
TILBUD EFTER  
INTEGRATIONS-  
LOVEN**

**INTEGRATIONS-  
YDELSE**

sempelvis hvis udlændingen skal til behandling eller undersøgelse hver uge.

**Konsekvensen af at udlændingen flytter til kommunen, selvom kommunen har givet afslag på at overtage integrationsprogrammet**

Hvis udlændingen flytter til en kommune, selvom kommunen har givet afslag på at overtage integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet), vil udlændingen ikke have ret til at fortsætte integrationsprogrammet i tilflytningskommunen. Men udlændingen har fortsat ret til at deltage i danskuddannelse i tilflytningskommunen efter de regler, som gælder i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Udlændingen vil derimod ikke have ret til at modtage beskæftigelsesrettede tilbud efter integrationsloven.

Konsekvensen af, at udlændingen flytter til kommunen, selvom tilflytningskommunen har givet afslag på at overtage integrationsprogrammet, er også, at tilflytningskommunen kan bestemme, at integrationsydelsen nedsættes eller ophører. Dette følger af § 32 i integrationsloven.

Ankestyrelsen har i principafgørelse I-2-02, taget stilling til, at kommunen ved anvendelsen af § 32 i integrationsloven i hver enkelt sag skal overveje, om der skal ske ophør af ydelsen, eller om en nedsættelse vil være tilstrækkelig eller, om der i det konkrete tilfælde slet ikke skal ske nedsættelse. Kommunen skal foretage en proportionalitetsvurdering.

Kommunen vil fx kunne afslå at yde integrationsydelse, hvis udlændingen med flytningen har forsøgt at undgå en ydelses-sanktion i fraflytningskommunen, eksempelvis hvis udlændingen har undsagt sig deltagelse i integrationsprogrammet.

Flytter en udlænding, der i medfør af § 32, stk. 1, har fået nedsat sin integrationsydelse, tilbage til den kommune, som den pågældende er fraflyttet, udbetaler kommunalbestyrelsen i denne kommune efter ansøgning fuld integrationsydelse fra udgangen af den første hele måned efter tilbageflytningen, såfremt de øvrige betingelser for udbetaling af hjælp er opfyldt.

**Retssikkerhedsloven<sup>23</sup>**

Kommunen skal være opmærksom på reglerne i retssikkerhedsloven om opholds- og handlekommune.

<sup>23</sup> Vi anvender i dette afsnit begrebet "borger" frem for "udlænding", da disse regler gælder for alle uanset, om man er udlænding eller dansk statsborger.

### Hovedregel

Hovedreglen er, at en borger har opholdskommune, hvor borgeren har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig. Borgerens opholdskommune vil i de fleste tilfælde også være handlekommune i forhold til borgeren og som udgangspunkt også betalingskommune. Når borgeren får bopæl i en anden kommune, får borgeren opholdskommune der.

Det er opholdskommunen, der har pligt til at yde hjælp efter den sociale lovgivning. Opholdskommunen kan dog, når der er særlige grunde til det, indgå aftale med en tidligere opholdskommune om, at denne fortsat har forpligtelsen til at yde hjælp. En sådan aftale er betinget af samtykke fra den, som modtager hjælpen.

### Undtagelser til hovedreglen

Den oprindelige opholdskommune har fortsat pligt til at yde hjælp efter lov om social service, når denne kommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at personen i en anden kommune har fået ophold i boformer efter §§ 107-110 og 192 i lov om social service, boliger efter § 115, stk. 4, jf. § 105, stk. 2, i lov om almene boliger m.v., institutioner under sygehusvæsenet, institutioner under Kriminalforsorgen eller boliger, boformer m.v., der træder i stedet for og kan sidestilles med de nævnte boformer m.v.

Den oprindelige opholdskommune kan efter aftale med opholdskommunen, bemyndige denne til helt eller delvis at varetage udøvelsen af sine opgaver i forhold til den pågældende.

Opstår der uenighed mellem to eller flere kommuner om, hvilken kommune der er en persons opholdskommune, må den af de uenige kommuner, som borgeren har eller senest har haft folkeregisteradresse i, fungere som opholdskommune, indtil det er afklaret, hvilken kommune der er rette opholdskommune.

## RELEVANTE REGLER OG VEJLEDNINGER

- Integrationsloven, [lovbekendtgørelse nr. 1127 af 11. oktober 2017](#) og senere ændringer
- Bekendtgørelse om udarbejdelse af kontrakt og om selvforørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven, [bekendtgørelse nr. 911 af 30. august 2019](#).
- Vejledning om introduktionsprogrammet mv. efter integrationsloven af 1. juni 2009
- Skrivelse om orientering om ændringer af integrationsloven m.v. som følge af vedtagelse af lovforslag L 189 i Folketinget den 3. juni 2016, [skrivelse nr. 9782 af 27. juni 2016](#)

- Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, nr. 453 af 10. juni 1997, jfr. [lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21. august 2018](#)
- Bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område, [nr. 227 af 11. marts 2019](#)
- Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, [nr. 9330 af 21. marts 2019](#).

## KAPITEL 3

# Delundersøgelse 1: Integrationskontrakter<sup>24</sup>

Dette kapitel belyser en række forhold, der vedrører kommunernes arbejde med integrationskontrakten (nu kaldet kontrakten), som danner rammen for integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet). Vi undersøger også, hvilke udfordringer kommunerne oplever i den forbindelse.

**HVILKE  
SPØRGSMÅL  
BELYSER  
KAPITLET?**

Kapitlet belyser:

- Kommunernes arbejde med integrationskontrakter. Herunder om kommunerne oplever udfordringer med at indgå og følge op på kontrakterne rettidigt samt eventuelle udfordringer med de indholdsmæssige krav til integrationskontrakten.
- Om udlændinge bliver inddraget i kommunernes arbejde med at opstille mål og tilrettelægge de beskæftigelsesrettede aktiviteter, samt om kommunerne tager hensyn til arbejdsmarkedets behov, når de opstiller mål for beskæftigelse og uddannelse.
- I hvilken udstrækning kommunerne tilbyder jobparate udlændinge et kontinuerlig forløb med virksomhedsrettede tilbud, samt hvilke udfordringer kommunerne oplever ved dette.
- I hvilket omfang kommunerne tilbyder udlændinge en formel vurdering af allerede erhvervede uddannelseskvalifikationer.
- Om kommunerne benytter muligheden for at tilbyde udlændinge særlige højskoleophold samt begrundelser og udfordringer i forbindelse med dette.

**HVILKE METODER  
ER KAPITLET  
BASERET PÅ?**

Kapitlet er baseret på interview med ledere og medarbejdere på integrationsområdet i syv kommuner og en gennemgang af 24 sager med integrationskontrakter.

**KOMMUNERNES  
ERFARINGER OG  
HOLDNINGER**

**Forbehold for pointer fra interview**

Vi ønsker at understrege, at pointer i de tre delundersøgelser, der er baseret på interview med medarbejdere og ledere i de syv kommuner, udelukkende er et udtryk for kommunernes er-

<sup>24</sup> Integrationskontrakten har 1. marts 2019 skiftet navn til *kontrakten*.

faringer, holdninger og forståelse af lovgivning og regler. Disse er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis på områderne. Vi henviser til kapitel 2, som indeholder både lovgrundlaget for undersøgelsen og en beskrivelse af Ankestyrelsens praksis.

## ORGANISERING AF INDSATSEN

Interviewene viser, at der er stor forskel på de arbejdsgange og de erfaringer, kommunerne gjorde sig i forbindelse med den større volumen af nye flygtninge, der kom til Danmark i perioden 2015-2016 sammenlignet med den aktuelle situation i kommunerne på interviewtidspunktet. Det fremgår af interviewene, at de fleste interviewkommuner har ændret deres arbejdsgange og rammer for samarbejdet med virksomhederne i løbet af de seneste år, som følge af at færre flygtninge er kommet til landet. Dette har haft indflydelse på organiseringen af indsatsen i kommunerne.

På baggrund af interview med medarbejdere og ledere i de syv udvalgte kommuner kan vi konstatere, at der er variation i, hvordan kommunerne har tilrettelagt integrationsarbejdet. Nogen kommuner har en samlet integrationsenhed, mens andre kommuner har et mere tværgående samarbejde mellem forskellige enheder og teams.

### FORSKELLIG ORGANISERING AF TEAMS

Kommunerne har også forskellige arbejdsgange i forhold til, om udlændingen er tilknyttet en gennemgående sagsbehandler eller, om indsatsen er tilrettelagt med henblik på skift i mellem forskellige teams afhængig af faserne i udlændingens integrationsindsats/program.

### FREMSKUDTE INDSATSER

#### Flere kommuner har fremskudte indsatser

Nogle kommuner har opsøgende aktiviteter i form af fremskudte indsatser. Her mødes de fysisk med udlændingene inden de officielt ankommer til kommunen. En kommune oplever, at asylcentrene er glade for deres fremskudte indsats, da det starter en god proces hos udlændingen. En anden kommune fremhæver, at den fremskudte indsats har en positiv effekt på samarbejdet med udlændingen, som fra start af ved, hvilke forventninger kommunen har til udlændingen.

### INDDRAGELSE AF CIVILSAMFUNDET

#### Civilsamfundet bidrager til integrationsprogrammerne

Der er også stor forskel på, i hvor høj grad kommunerne aktivt inddrager civilsamfundsindsatser i arbejdet med integrationsprogrammer (eksempelvis i form af faglige værter, der over en periode på seks måneder hjælper med jobsøgning inden for et fælles felt). En kommune har eksempelvis et meget struktureret samarbejde med flere frivillige aktiviteter og har gode erfa-

ringer med, at det bidrager positivt til udlændingens samlede integration.

## UNDERSKRIFT PÅ INTEGRATIONSKONTRAKTEN<sup>25</sup>

På baggrund af interview med medarbejdere og ledere i de syv kommuner<sup>26</sup>, fremgår det, at kommunerne generelt ikke oplever udfordringer med at indgå integrationskontrakten (nu kaldet kontrakten) inden for en måned efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret.

### **Forskellige tiltag sikrer, at kommunerne overholder tidsfristen**

Flere kommuner fortæller om forskellige tiltag, de oplever som en hjælp til at overholde de tidsfrister, som er fastsat i integrationsloven.

*”Vi har en færdig skabelon, som vi gennemgår med borgeren og skriver det i Min Plan og i integrationskontrakten med det samme. Hvis de kommer en mandag, kan vi have kontrakten inden for den uge. Det har ikke været en udfordring.” (Interview med en medarbejder)*

Medarbejdere i flere andre kommuner bekræfter, at de i arbejdet med integrationskontrakten finder støtte i at arbejde med skabeloner og standarder. I samtalen med udlændingen, er det et godt redskab at læne sig op af. Samtidig kan det være en hjælp for den enkelte medarbejder at tage afsæt i standardiserede formuleringer, som sikrer en hurtig og lovmedholdelig arbejdsdag, når de skal udarbejde kontrakten. En leder forklarer samtidig, hvor vigtigt det er at være opmærksom på de konsekvenser, der kan være ved at benytte standardformuleringer i arbejdet med integrationskontrakten.

*”Tidligere fik vi lavet nogle standardtekster, og det er et evigt dilemma i kommunerne. Standardteksterne sikrer, at vi overholder kravene i loven, men det betyder også, at vi nogle gange glemmer at få rettet til i den enkelte sag.” (Interview med en leder)*

Medarbejdere i flere kommuner fremhæver også, at de med en opsøgende tilgang til boligplacerede udlændinge har mulighed for at være på forkant med mange af de lovfastsatte regler.

## STANDARDER OG SKABELONER

## FREMSKUDTE INDSATSER

<sup>25</sup> Integrationskontrakten har 1. marts 2019 skiftet navn til *kontrakten*.

<sup>26</sup> Hvilke syv kommuner, der er tale om, fremgår af bilag 1.



*"Vi har kontakt til asylcentret, inden de kommer. Vi klargør alt muligt og aftaler et møde, hvor de kommer til os. Vi introducerer dem for, hvad der forventes, når de kommer, og får underskrevet de nødvendige papirer, så alt er klar, når de møder den dag, hvor de skal boligplaceres. Vi tager dem i banken og hæver penge og kører dem ud til boligen." (Interview med en medarbejder)*

Særligt én kommune fremhæver sin fremskudte model som afgørende for, at de kan overholde tidsfristen for indgåelse af integrationskontrakten. Kommunens model indebærer, at kommunen flere uger forud for udlændingens ankomst til kommunen arrangerer et fysisk møde med udlændingen på asylcentret sammen med en tolk. På mødet vejleder medarbejderen om udlændingens mulighed for at søge om integrationsydelse, og medarbejderen vurderer udlændingens helbredsoplysninger og indstiller udlændingen til en bolig. En medarbejder fortæller, at der ved den første samtale også er fokus på relationsdannelse, og at kommunen gennem den fremskudte indsats kan starte nogle refleksioner hos udlændingen.

*"Der startes en beskæftigelsesprofil op. Vi når hele vejen rundt og når rigtig meget på kort tid. Virksomhedsdelen, familiekonstellationer, særlige behov – vi når hele vejen rundt med borgeren. Hvem er du og hvordan kan vi støtte dig med din integrationsproces her i kommunen?" (Interview med en medarbejder)*

En anden kommune har en praksis med, at invitere udlændingen og en tolk til en samtale i kommunen, inden udlændingen ankommer til kommunen.

*"Samtalen foregår her i kommunen, vi betaler for transport. Der er tolk til stede, og vi gennemgår det hele. Der aftales ny samtale med den egentlige sagsbehandler inden for den første uge, efter de formelt er kommet til kommunen. Vi har derfor ikke nogen udfordring, da vi forbereder dem i rigtig god tid." (Interview med en medarbejder)*

Tabel 3.1 viser, at kontrakten er blevet indgået inden en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for udlændingen i 18 af de 24 gennemgåede integrationskontrakter. I seks sager er kontrakten derimod ikke indgået inden for den lovfastede tidsfrist.

TABEL 3.1 ER INTEGRATIONSKONTRAKTEN INDGÅET INDEN EN MÅNED EFTER, AT KOMMUNEN HAR OVERTAGET ANSVARET FOR UDLÆNDINGEN?

|              | Antal     |
|--------------|-----------|
| Ja           | 18        |
| Nej          | 6         |
| <b>I alt</b> | <b>24</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

### **Kommunen tager sig af andre forhold, før den fokuserer på kontrakten**

Selv om kommunerne generelt ikke oplever, at de har udfordringer med at overholde fristen, er der dog enkelte situationer, hvor interviewkommunerne har udfordringer afhængig af, om der er tale om flygtninge eller familiesammenførte udlændinge.

Flere interviewpersoner oplyser, at det er problematisk, når der kommer en familiesammenført til kommunen.

*“Udfordringen er ikke i forhold til flygtninge fra asylcentre, men i forhold til familiesammenførte, især hvis det er til andre flygtninge, da der kan være udfordringer med advisering fra Udlændingestyrelsen. De fungerer ikke altid, så vi kan nå det inden for fristen på en måned.”* (Interview med en medarbejder)

Vi bemærker, at Udlændingestyrelsen ikke nødvendigvis har viden om, hvornår familiesammenførte udlændinge kommer til kommunen, da Udlændingestyrelsen ikke visiterer familiesammenførte til kommunen. Siden den 26. oktober 2017 har Udlændingestyrelsen, når den meddeler familiesammenføring til en udlænding, dog underrettet bopælskommunen til den person, som udlændingen er blevet familiesammenført med. Underretningen sker ved advisering via udlændingeinformationsportalen. Udlændingestyrelsen vejleder i brevet til udlændingen om opholdstilladelsen om, at udlændingen inden fem dage skal registre sin adresse i Det Centrale Personregister (CPR), hvis vedkommende allerede opholder sig i Danmark. Hvis udlændingen opholder sig i udlandet, vejleder Udlændingestyrelsen om, at udlændingen seneste fem dage efter indrejser skal registrere sin adresse i CPR. Hvis den familiesammenførte udlænding opholder sig i udlandet, kan der godt gå noget tid, efter opholdstilladelsen er givet, inden pågældende indrejser og tager ophold i Danmark. Udlændingestyrelsen får ikke kendskab til, hvornår en udlænding, der har fået familiesammenføring, indrejser i Danmark.

## **ANDRE FORHOLD**

Interviewpersonerne beskriver generelt, at det i forhold til flygtninge kan være begrænset hvilke oplysninger, de modtager fra asylcentrene og fra LetAsyl forud for udlændingens ankomst til kommunen.

Der kan også opstå andre praktiske udfordringer i den første tid, efter udlændingen er ankommet til kommunen. Eksempelvis kan behovet for tolkning og de praktiske udfordringer med koordinering og deltagelse af tolk til samtalen medføre, at den første samtale med udlændingen bliver udskudt. Det kan samlet set føre til, at tidsfristen for udarbejdelse af kontrakten bliver overskredet.

Derudover skal kommunen i den første tid efter udlændingens ankomst tage hånd om mange praktiske ting. For eksempel afklaring af udlændingens økonomi, oprettelse af NemID og bankkonto, udfærdigelse af lejekontrakt og indskudslån. Desuden skal kommunen udarbejde forskellige dokumenter til hjælp til forsørgelse og diverse samtykkeblanketter. Samtidig skal kommunerne tage kontakt til skoler og daginstitutioner, hvis der er børn involveret. Alt dette kan føre til, at kommunerne prioriterer andre aktiviteter end udarbejdelse og underskrivelse af integrationskontrakten.

*”Hvis der ikke er penge på kontoen til borgeren til husleje og mad, så er der større udfordringer, end hvis integrationskontrakten bliver trukket tre uger mere.”* (Interview med en medarbejder)

Tabel 3.2 herunder viser, at for halvdelen af de seks sager i tabel 3.1, hvor kontrakten ikke er indgået rettidigt, er tidsfristen blot overskredet med op til to måneder. Den største tidsoverskridelse er på mellem fem og seks måneder i en enkelt sag.

TABEL 3.2 HVOR LANG TID GIK DER, FRA KOMMUNEN OVERTOG ANSVARET FOR UDLÆNDINGEN, TIL KONTRAKTEN BLEV INDGÅET?

|                            | Antal    |
|----------------------------|----------|
| Under to måneder           | 2        |
| Mellem to og tre måneder   | 1        |
| Mellem tre og fire måneder | 0        |
| Mellem fire og fem måneder | 1        |
| Mellem fem og seks måneder | 2        |
| <b>I alt</b>               | <b>6</b> |

Note: Jf. tabel 3.1 er seks af de 24 integrationskontrakter ikke indgået inden en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for udlændingen. Det er disse seks sager, der fremgår af denne tabel.

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

**KOMMUNERNE  
OPLEVER IKKE AT  
DET ER EN  
UDFORDRING AT  
SÆTTE MÅL**

## MÅL I INTEGRATIONSKONTRAKTEN<sup>27</sup>

På baggrund af interviewene fremgår det, at kommunerne generelt ikke oplever udfordringer med at fastsætte beskæftigelses- og uddannelsesmål i integrationskontrakterne. I forhold til indholdet af målene, tegner der sig samtidig et billede af, at det kan være en udfordring at opstille konkrete og realistiske mål, når integrationskontrakten bliver indgået.

Flere af interviewene viser, at det er realistisk at udarbejde mål, men at det kan være en udfordring for udlændingen at forholde sig til langsigtede mål inden for den første måned.

*“Man kan sagtens opstille noget, men om det er dét borgeren ender med at opnå, er noget andet. Det er ikke realistisk at lave en konkret plan inden for en måned. Man når kun at tale med dem to gange.”* (Interview med en medarbejder)

Flere medarbejdere i samme kommune bekræfter dette.

*“Borgerens eget syn på mål er ikke realistisk på det tidspunkt. Det tager ca. et halvt år at få dem indstillet på de danske forhold i samfundet og på arbejdsmarkedet, før de selv ændrer dem.”* (Interview med en medarbejder)

I flere interviewkommuner kan de genkende dette, men ingen af kommunerne beskriver det som noget, der giver problemer i forhold til forløbet. Kommunerne fortæller, at de justerer målene løbende i takt med, at de opstiller mere konkrete mål. I en kommune beskriver medarbejderne, at kulturelle forskelle og fremmede begreber, kan gøre det vanskeligt at afdække udlændinges kompetencer.

**MÅL OG DELMÅL  
I KONTRAKTERNE**

Sagsgennemgangen understøtter kommunernes oplevelse af, at det som udgangspunkt er muligt at fastsætte mål for henholdsvis beskæftigelse og uddannelse. Tabel 3.3 viser, at 15 sager indeholder et eller flere mål, hvoraf mindst et er konkret og individuelt. Fem sager indeholder også et eller flere mål, hvoraf dog ingen er konkrete og individuelle. I tre sager er der ingen mål for beskæftigelse, da kommunerne i stedet har opstillet mål for uddannelse. I en sag er udlændingens helbredsmæssige forhold så dårlige, at det ikke er hensigtsmæssigt at opstille mål for beskæftigelse.

<sup>27</sup> Integrationskontrakten har 1. marts 2019 skiftet navn til kontrakten.

TABEL 3.3 INDEHOLDER KONTRAKTEN BESKÆFTIGELSESMÅL (BKG. § 13, STK. 1).

|   | <b>Antal</b> |
|---|--------------|
| Ja, den indeholder et eller flere mål, og minimum et er konkret og individuelt                    | 15           |
| Ja, den indeholder et eller flere mål, men ingen af målene er specificeret konkret og individuelt | 5            |
| Nej, på grund af udlændingens personlige forhold er dette ikke hensigtsmæssigt                    | 1            |
| Nej, fordi kontrakten indeholder mål for uddannelse.  | 3            |
| <b>I alt</b>  | <b>24</b>    |

Note: Den ene sag, hvor det på grund af udlændingens personlige forhold ikke er hensigtsmæssigt at opstille mål for beskæftigelse, er den samme sag, hvoraf det i tabel 3.4 fremgår, at det heller ikke er hensigtsmæssigt på grund af udlændingens personlige forhold at opstille mål for uddannelse.

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

Tabel 3.4 viser, at otte sager indeholder et eller flere uddannelsesmål, hvoraf mindst et er konkret og individuelt. Fem sager indeholder også mål eller delmål, men heraf er ingen af målene konkrete og individuelle. 10 sager indeholder ikke uddannelsesmål, da de i stedet indeholder mål for beskæftigelse. I en sag er udlændingens helbredsmæssige forhold så dårlige, at det ikke er hensigtsmæssigt at opstille mål for uddannelse.

TABEL 3.4 INDEHOLDER KONTRAKTEN UDDANNELSESMÅL? (BKG. § 13, STK. 1)

|   | <b>Antal</b> |
|---|--------------|
| Ja, den indeholder et eller flere mål, og minimum et er specificeret konkret og individuelt       | 8            |
| Ja, den indeholder et eller flere mål, men ingen af målene er specificeret konkret og individuelt | 5            |
| Nej, på grund af udlændingens personlige forhold er dette ikke hensigtsmæssigt                    | 1            |
| Nej, fordi kontrakten indeholder mål for beskæftigelse.   | 10           |
| <b>I alt</b>  | <b>24</b>    |

Note: Den ene sag, hvor det på grund af udlændingens personlige forhold ikke er hensigtsmæssigt at opstille mål for uddannelse, er den samme sag, hvoraf det i tabel 3.3 fremgår, at det heller ikke er hensigtsmæssigt på grund af udlændingens personlige forhold at opstille mål for beskæftigelse.

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

## GENERELLE MÅL FOR UDDANNELSE I SEKS AF 13 KONTRAKTER

Tabel 3.5 viser, at der i 19 af de 20 kontrakter, som indeholder mål for beskæftigelse, er angivet både mål og delmål. Det samme gør sig gældende omkring uddannelsesmål for syv af de 13 relevante kontrakter. I de resterende seks kontrakter, hvor uddannelse er et mål, fremgår der ingen konkrete mål eller delmål i udlændingens kontrakt. I stedet indeholder kontrakterne generelle formuleringer, hvoraf det overordnet fremgår, at uddannelse er en mulighed for udlændingen.

TABEL 3.5 HAR KOMMUNEN ANGIVET BÅDE MÅL OG DELMÅL FOR BESKÆFTIGELSE OG/ELLER UDDANNELSE (BKG. § 10, STK. 2)?

|              | Antal for beskæftigelse | Antal for uddannelse |
|--------------|-------------------------|----------------------|
| Ja           | 19                      | 7                    |
| Nej          | 1                       | 6                    |
| <b>I alt</b> | <b>20</b>               | <b>13</b>            |

Note: Jf. tabel 3.3 indeholder 20 integrationskontrakter mål for beskæftigelse. Jf. tabel 3.4 indeholder 13 kontrakter mål for uddannelse.

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

## ORDINÆR BESKÆFTIGELSE ER IKKE ET REALISTISK MÅL I HALVDELEN AF SAGERNE

Sagsgennemgangen viser desuden, at der i otte af de 24 kontrakter ikke er oplysninger om, at udlændingen så hurtigt som muligt og så vidt muligt inden for et år skal opnå ordinær beskæftigelse. Af kontrakterne fremgår blot, at målet for udlændingen er at opnå selvforsørgelse, fortrinsvist via beskæftigelse.

Samtidig fremgår det, at kommunerne i 12 af de 24 sager vurderer, at ordinær beskæftigelse ikke er et realistisk mål for udlændingen inden for det første år. Kommunerne har i stedet fastlagt indholdet af kontrakten, så udlændingen kan forbedre sine muligheder for senere at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

I tre kontrakter fremgår det tydeligt, at målet er beskæftigelse, men ikke direkte at det skal være inden for et år. Dog indikerer andre oplysninger i sagerne, at det er tilfældet. I den sidste kontrakt er udlændingens mål uddannelse, hvorfor målet om beskæftigelse først kan blive opstillet, når udlændingen har opnået det nødvendige kompetence- og kvalifikationsløft via en uddannelse.

Som led i integrationsprogrammet tilbyder flere interviewkommuner udlændingen at deltage i forløb, hvor danskuddannelse og praktik er integreret. At udlændingen gennemfører den slags forløb betragter nogle kommuner som et mål i sig selv, fordi det vil kunne give det nødvendige kompetence- og kvalifikationsløft for senere at kunne komme i beskæftigelse.

## GENERELLE MÅL I FLERE KONTRAKTER

Det kan være en forklaring på, at mål for beskæftigelse og uddannelse ikke er så tydelige i nogle af kontrakterne.

### **Kommunerne formulerer ofte generelle mål**

Flere interviewkommuner ser det som en hjælp at anvende skabeloner og standardiserede formuleringer i arbejdet med at indgå integrationskontrakterne inden for den lovfastsatte frist på en måned. Dette kan være en forklaring på de mere generelle og overordnede formuleringer, vi har set i gennemgangen af integrationskontrakterne. Den viser, at der i 23 af de gennemgåede integrationskontrakter i forskellig grad er mål for, at udlændingen skal opnå selvforsørgelse. Samtidig indeholder flere integrationskontrakter så overordnede mål og formuleringer, at de egentlige planer for den enkelte udlænding bliver meget generelle.

I fire af de gennemgåede integrationskontrakter, er der dog lagt en konkret plan for den første tid af integrationsprogrammet. I de fire sager er det samtidig uklart, hvad der efterfølgende skal ske for, at de opstillede mål kan blive opnået. I fire andre kontrakter fremgår også hensyn til blandt andet familieforhold såsom barsel og børnepasning samt muligheden for helbredsudredning, som kan være en forklaring på, at der ikke er konkretiserede aktiviteter i disse kontrakter. I en enkelt sag ses en ganske detaljeret og konkret beskrivelse af aktiviteter og indhold i journalnotater, uden at det dog fremgår af selve integrationskontrakten.

## SVÆRT AT SÆTTE MÅL FOR UDLÆNDINGE UDEN ERHVERVS- ERFARING

### **Manglende erhvervs erfaring**

Flere kommuner italesætter, at der kan være særlige udfordringer med særlige grupper af udlændinge. Eksempelvis oplever flere kommuner, at det er vanskeligt at fastsætte konkrete mål for udlændinge, som ikke har erhvervs erfaring fra hjemlandet.

*”Der er udfordringer i forhold til dem, der ikke har været på arbejdsmarkedet, eller har en uddannelse. Så er det svært at sætte mål, når man ikke ved hvad man kan i det her samfund. Det er vanskeligt at sætte meget konkrete mål for den målgruppe. Så bliver det en løbende snak om lidt fluffy mål om beskæftigelse inden for det ufaglærte område, som jo kan være mange ting.”* (Interview med en medarbejder)

## ORIENTERING OM REPATRIERING UDFORDRER ARBEJDET MED INTEGRATIONSMÅL

### **Orientering om repatriering udfordrer kommunernes arbejde med mål**

Flere kommuner fremhæver udfordringer med at skulle vejlede omkring muligheden for repatriering i forlængelse af arbejdet med mål for integration af udlændingen. En leder forklarer, at de i integrationsarbejdet har fokus på job på kort sigt, og uddannelse på lang sigt. Samtidig er det en udfordring at drøfte

## KOMMUNERNE INDDRAGER UDLÆNDINGEN

langsigtede mål med udlændingen, når kommunen samtidig skal vejlede om muligheden for repatriering ved hver samtale.

### INDDRAGELSE AF UDLÆNDINGEN

Både interview og sagsgennemgangen af de 24 integrationskontrakter tegner et klart billede af, at udlændinge bliver inddraget i forhold til at sætte mål og, at kommunerne tillægger udlændingenes ønsker stor vægt.

Det fremgår af flere interview, at kommunernes generelle erfaring er, at inddragelse af udlændingen og afdækning af den enkeltes ønsker og motivation har stor betydning for, at den enkelte opnår ejerskab over planen med henblik på at nå de fastsatte mål.

*"I gamle dage skrev man bare 'ønsker at blive selvforsørgende'.[...] Nu skal vi have en snak om, hvad de ønsker for deres fremtid her, og hvordan vi hurtigst muligt kommer hen til det. Det er også der, hvor borgeren selv begynder at tage ejerskab på sine egne handlinger for at komme til det mål, når det bliver defineret ordentligt."* (Interview med en leder)

Sagsgennemgangen viser, at 17 af de 24 integrationskontrakter er underskrevet af udlændingen. I tre af de 17 kontrakter fremgår der dog ikke en dato for udlændingens underskrift. Vi kan af journalnotater se, at udlændingen har skrevet kontrakten under i forbindelse med de afholdte samtaler med kommunen. Fem af kontrakterne er ikke skrevet under af udlændingen.

## KOMMUNERNE INDDRAGER UDLÆNDINGENS ØNSKER

Samtidig med, at vi i sagsgennemgangen kan konstatere, at kommunerne er gode til at inddrage udlændingens egne ønsker i de fleste sager, viser flere interview, at kommunernes fokus er på at finde den hurtigste vej til beskæftigelse. En medarbejder beskriver, at fokus altid er på at afklare udlændingens behov for støtte i forhold til at komme hurtigere på arbejdsmarkedet.

*"Vi får via samtalen en fælles forståelse af, hvad borgeren gerne vil. Vi kommer med input i forhold til om, det er realistisk i henhold til sprog, fysik og mangel på arbejdskraft i den branche – eller om det bør genovervejes, om det skal være en anden branche, hvis man vil være selvforsørgende."* (Interview med en medarbejder)

I en anden kommune er medarbejderne også opmærksomme på, at udlændingene hurtigere kommer i beskæftigelse, hvis det er muligt at imødekomme deres egne ønsker og bevare



## ABC-PLANER

udlændingenes motivation. I interview med flere kommuner kan vi konstatere, at de anvender forskellige redskaber til at inddrage udlændinges egne ønsker i forbindelse med målfastsættelsen. Flere kommuner arbejder med ABC-planer, hvor plan A er situationen lige nu, forstået som den korteste vej til praktik og arbejde. Plan B er udlændingens 'plan B' og plan C handler om udlændingens drømme på sigt. En anden kommune benytter en beskæftigelsesprofil, som er udformet som et konkret redskab i arbejdet med at inddrage udlændingens egne ønsker og afdække kompetencer.

### Det kan være en udfordring for kommunerne, når udlændingen har en længerevarende uddannelse

En interviewkommune oplever især udfordringer med de udlændinge, der har længerevarende uddannelser fra hjemlandet. Det kan især i de mindre kommuner være vanskeligt at finde lokale beskæftigelsesmuligheder, der passer med høje kompetencer. Udlændingen kan derfor være nødt til at pendle langt.

## 19/23 SAGER HAR KOMMUNENE TAGET HENSYN TIL UDLÆNDINGENS EGNE ØNSKER

I 19 af de relevante 23 sager, er der taget hensyn til udlændingens egne ønsker i opstilling af beskæftigelses- og/eller uddannelsesmål, jf. tabel 3.6. I tre af de 23 sager er de mål, der fremgår af kontrakten af så generel og overordnet karakter, at det ikke er muligt at vurdere, om der er taget hensyn til udlændingens egne ønsker. Vi har derfor vurderet, at det ikke er tilfældet. I den sidste sag kan vi se, at udlændingen på det møde, hvor kontrakten er blevet udarbejdet har nævnt nogle beskæftigelsesønsker. Disse fremgår dog ikke af integrationskontrakten.

TABEL 3.6 ER DER TAGET HENSYN TIL UDLÆNDINGENS EGNE ØNSKER I OPSTILLINGEN AF BESKÆFTIGELSESG- OG/ELLER UDDANNELSESMÅL (BKG. 10, STK. 3)?

|              | Antal     |
|--------------|-----------|
| Ja           | 19        |
| Nej          | 4         |
| <b>I alt</b> | <b>23</b> |

Note: I en sag er det på grund af udlændingens personlige forhold ikke realistisk at sætte mål for beskæftigelse og uddannelse, hvorfor denne tabel kun indeholder oplysninger om 23 integrationskontrakter.

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

Vi bemærker, at det naturligvis i visse situationer kan være vanskeligt at konkretisere mål for beskæftigelse, hvis udlændingen ikke selv er afklaret omkring dette. I tre af de 19 sager, jf. tabel 3.6, er det netop tilfældet. I sagerne har kommunerne i stedet taget hensyn til, at udlændingen på tidspunktet for fastsættelse af mål fortsat var uafklaret. Eksempelvis fordi ud-

lændingen ikke tidligere har været på arbejdsmarkedet, eller fordi udlændingen blot ønsker uddannelse men endnu ikke har fået afklaret de konkrete muligheder.

## OPMÆRKSOMHED PÅ ARBEJDSMARKEDETS BEHOV

Af interview med ledere og medarbejdere fremgår det, at kommunerne i integrationsarbejdet har fokus på at målrette tilbuddene inden for områder, hvor der er behov for arbejdskraft.

### **Kommunerne benytter mange redskaber for at imødekomme arbejdsmarkedets behov**

Flere interviewkommuner har forskellige redskaber, de benytter i integrationsarbejdet for at imødekomme arbejdsmarkedets behov.

#### **LOKALT JOBBAROMETER**

En medarbejder fortæller, at de har udviklet et lokalspecifikt jobbarometer, som giver viden om, hvor der er mangel på arbejdskraft i kommunen. Det lokale jobbarometer er et konkret og visuelt redskab, som ved hjælp af farvekoderne rød, gul og grøn viser, hvilke jobmuligheder der aktuelt er i lokalområdet. Det lokale Jobbarometer bliver opdateret hver måned. Det fremgår af interviewene, at medarbejderne med det konkrete redskab oplever, at det er lettere at drøfte den enkelte udlændings muligheder og åbne op for eventuelle alternativer til udlændingens umiddelbare jobønsker.

#### **ONLINE BRANCHEKORT PÅ FLERE SPROG**

I en anden interviewkommune gør de brug af branchekort på forskellige sprog, som er tilgængelige online og kan findes på Jobnet.dk.

*”Vi fortæller dem også, at vores intention er at få dem hurtigst muligt på arbejdsmarkedet. Og nogle gange har de ingen ide om hvad de vil, så fortæller vi i hvilke brancher det er nemt at få job.” (Interview med en leder)*

#### **INTEGRATIONS- BAROMETER OG JOB DATABASER**

I en tredje interviewkommune fortæller medarbejderne, at de gør brug af både Udlændinge- og Integrationsministeriets Integrationsbarometer og forskellige jobdatabaser, når de skal finde jobåbninger i forbindelse med integrationsarbejdet.

### **Hensyn til arbejdsmarkedet kan give udfordringer**

Nogle interviewkommuner oplever også udfordringer med at imødekomme arbejdsmarkedets behov på grund af udlændingens familiemæssige forhold.

*”Vi har tidligere haft nogle mænd på et forløb med transport, som buschauffører. Efterfølgende siger de, at de ikke*

*kan arbejde om aftenen. Derfor er vi selv blevet klogere på at afsøge den specifikke branche og undersøge om der er et match.” (Interview med en medarbejder)*

Kommunen forsøger blandt andet at håndtere udfordringen ved at bruge de nævnte branchekort til eksempelvis at fortælle udlændingen om arbejdstider inden for en specifik branche.

Her følger et eksempel på at kommunen har taget hensyn til arbejdsmarkedets behov ved bevilling af praktik.

### **EKSEMPEL PÅ AT KOMMUNEN TAGER HENSYN TIL ARBEJDSMARKEDETS BEHOV VED PRAKTIK**

Udlændingen vil gerne arbejde som chauffør, og kommunen vejleder ham om, at der ikke er mange jobs inden for dette område, og at han skal koncentrere sig om et andet område i første omgang. Kommunen tilbyder ham en praktik som køkkenassistent, med mulighed for ansættelse i løntilskud, men arbejdsgiveren har dog ikke mulighed for at overholde aftalen.

Kommunen forsøger efterfølgende at iværksætte flere praktikker, herunder hos et lokalt byggemarked, som mangler arbejdskraft. Det giver dog problemer med udlændingens skånehensyn, som kommunen først bliver præsenteret for på dette tidspunkt. Slutteligt finder kommunen en praktikplads til udlændingen som rengøringsassistent på et hotel, der søger medarbejdere.

### **Kommunerne udvikler nye strategier**

Medarbejderne i en interviewkommune har deltaget på et læringsforløb "Integration På Arbejdsmarkedet" i regi af Kommunernes Landsforening. En leder i kommunen forklarer, at forløbet har skærpet medarbejdernes fokus på at identificere arbejdsmarkedets behov.

*”Det er undervisning for kommuner i, hvordan man kan se på mulighederne i de områder, man bor. Det er værktøjer til at se efterspørgslen på jobs og få det implementeret i vores arbejdsgang.” (Interview med en leder)*

Lederen beskriver blandt andet, hvordan kendskab til større byggeprojekter i nærområdet kan være en konkret indgang til

## KOMMUNERNE FØLGER HYPPIGT OP

en branche med et kommende behov for arbejdskraft. Her gør kommunen brug af arbejdsmarkedsbalancen.<sup>28</sup>

### KONTAKT OG OPFØLGNING

Flere interviewkommuner fortæller, at de holder mange samtaler med hver udlænding, og at de holder flere samtaler end de fire årlige opfølgningssamtaler, som integrationsloven som minimum foreskriver, at de skal. Særligt i den første tid, kan der være behov for mange samtaler med udlændingen og et hyppigt behov for justering af kontrakten.

*“Alle samtaler bliver jo ikke nulstillende samtaler<sup>29</sup>, altså integrationssamtaler, så er der jo journalnotater og så videre. Der følges op på kontrakten, når der ses grund til en ændring.”* (Interview med en medarbejder)

I en anden kommune har de også en tættere kontakt til den enkelte udlænding. Det er kommunens erfaring, at den hyppige kontakt fører til, at kommunens medarbejdere får hjulpet udlændingen videre.

*“Lovgivningsmæssigt er det kun fire opfølgninger pr. år, og det når man ikke særlig meget på, der rykker man ikke folk særlig meget. Vi ser ikke på de fire gange, men at vi skal have borgeren ud i arbejde og vi skal overholde fristerne, men vi har mange flere samtaler med borgerne, for at få dem ud og integreret. Job, uddannelse og netværk sker ikke ved at mødes fire gange.”* (Interview med en leder)

Selvom der i nogle tilfælde kan være både mulighed og behov for en hyppig opfølgning, er det for kommunerne et spørgsmål om balance og om at vurdere den enkelte udlændings behov.

*“En borger er måske et halvt år om at gennemføre et modul på sprogskolen. Og hvis deres mål er danskuddannelse 2, så er hver tredje måned ofte at skulle følge op.”* (Interview med en medarbejder)

Af tabel 3.7 fremgår, at kommunen i 18 ud af 19 integrationskontrakter har afholdt individuelle samtaler i tråd med lovgivningen. I den forbindelse har kommunerne typisk fulgt op på både helbred, familie og praktik/tilbud. I flere tilfælde har

<sup>28</sup> For flere informationer om arbejdsmarkedsbalancen, se [www.arbejdsmarkedsbalancen.dk](http://www.arbejdsmarkedsbalancen.dk)

<sup>29</sup> Med *nulstillende samtale* henviser vi til, at samtalen mellem udlænding og kommune skal opfylde kriterierne for en opfølgningssamtale, som er fastsat i integrationslovens § 20.

kommunerne desuden justeret udlændingens mål og delmål i forbindelse med opfølgningen. Vi kan se, at der er forskel på, om opfølgningerne har medført, at kommunerne har redigeret i Min Plan eller i den egentlige integrationskontrakt. Vi bemærker, at det ikke er i strid med reglerne.

**TABEL 3.7 HAR KOMMUNEN MED HENBLIK PÅ OPFØLGNING AFHOLDT INDIVIDUELLE SAMTALER MED UDLÆNDINGEN MINDST FIRE GANGE INDEN 12 KALENDERMÅNEDER EFTER, AT TRE MÅNEDERS VISITATIONEN ER GENNEMFØRT?**

|   | Antal     |
|---|-----------|
| Ja  | 18        |
| Nej   | 1         |
| Udlændingen er omfattet af en anden opfølgningsfrist på grund af beskæftigelse/uddannelse/barsel, og fristen er overholdt | 5         |
| <b>I alt</b>  | <b>24</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

## INTEGRATIONSLOVENS § 20 A

Kommunalbestyrelsen kan anvende "Min Plan" på Jobnet, når kommunen skal udarbejde og følge op på en integrationskontrakt.

### Kommunerne benytter it-systemerne forskelligt

Efter integrationslovens § 20 a har kommunen mulighed for, at anvende Min Plan som supplement til integrationskontrakten. Kommunen kan også vælge at lave selve integrationskontrakten i Min Plan. En mulighed som der ikke er pligt til at anvende, og som heller ikke er implementeret i alle interviewkommunerne. STAR har udarbejdet vejledninger om brugen af Min Plan i forbindelse med integrationskontrakter.<sup>30</sup>

Interviewene viser, at nogle kommuner oplever it-udfordringer og udfordringer i forhold til, hvordan de skal registrere deres kontakt med udlændingen. En leder beskriver, at det er en udfordring, at de i kommunen registrerer oplysninger i flere forskellige systemer. Nogle oplysninger handler specifikt om udlændingens cv, hvorimod andre er mere generelle og kan derfor fremgå både i Min Plan, selve integrationskontrakten og samtalenotater i journalsystemet.

*"Jeg tænker, at systemet er uhensigtsmæssigt, for vi har Min Plan, integrationskontrakten og journalnotatet. For min del kan det knibe med at få det noteret alle steder." (Interview med medarbejder)*

I en kommune beskriver en medarbejder, at *"Integrationskontrakten er blevet et vedhæng til Min Plan."* Og det fremgår af

<sup>30</sup> STAR's vejledninger kan findes her: <https://star.dk/it/borger-it/min-plan-digitalt-overblik-over-beskaeftigelsesindsatsen/vejledninger-til-min-plan/>.

## OPFØLGNING NÅR UDLÆNDINGEN ER KOMMET I BESKÆFTIGELSE

interviewene, at integrationskontrakten primært bliver revideret årligt, og når udlændingen eksempelvis har gennemført danskuddannelsen. Min Plan bliver derimod justeret, når der sker ændringer i en aktivitet.

### Flere kommuner følger op, når udlændingen er kommet i beskæftigelse eller uddannelse

I forhold til opfølgning på udlændingens situation, viser interviewene, at der i flere kommuner fortsat er kontakt til udlændingen, selv efter at målene er nået, og udlændingen er kommet i beskæftigelse eller uddannelse. Erfaringen i kommunerne er, at det er vigtigt at tilbyde støtte i den første tid efter, at udlændingen er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

*”Det tror jeg, at de gør meget forskelligt i kommunerne. I den nye lovgivning står der, at når vi har nået målene, så lukker vi sagen. Det synes jeg er ærgerligt, for det fremmer ikke integrationen. Det er ikke kun arbejde, der gør, at man er integreret. Der kan være nogle familiemæssige spørgsmål, som vi er nødt til at holde i kog. Så vi sikrer os, at hele familien kommer videre.”* (Interview med en medarbejder)

I en anden kommune er opfølgning, når udlændingen er kommet i beskæftigelse, et fast tilbud. Selvforsørgende udlændinge bliver fortsat indkaldt til samtale hver tredje måned, når udlændingen er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

## VIRKSOMHEDSPRAKTIK OG KONTINUITET I FORLØBENE

På baggrund af de gennemførte interview tegner der sig et billede af, at de enkelte kommuner har forskellige oplevelser med at finde praktikpladser. Interviewene viser også, at kommunerne gør sig mange overvejelser omkring formålet med den enkelte praktik. Fælles for interviewkommunerne er, at samarbejdet med de lokale virksomheder har stor betydning for muligheden for at finde praktikpladser. Samtidig erfarer vi, at der kan være flere årsager til, at udlændingen ikke får tilbudt et kontinuerligt forløb. Det kan både skyldes forhold, som kan relatere sig til udlændingen selv men også til virksomhederne.

## SAMARBEJDET MED DE LOKALE VIRKSOMHEDER ER AFGØRENDE

### Et godt samarbejde mellem kommunerne og de lokale virksomheder er afgørende

Alle syv interviewkommuner fremhæver, at det er nødvendigt med et godt samarbejde mellem kommunen og de lokale virksomheder, for at kommunen kan finde praktikpladser til udlændinge.

En kommune har systematiseret sit samarbejde med de lokale virksomheder i egentlige samarbejdsaftaler. Her har kommu-

## DET RETTE MATCH

nen og virksomhederne mulighed for løbende at evaluere samarbejdet på et overordnet plan. Denne afklaring har gjort det lettere for kommunens medarbejdere at finde praktikpladser, fordi formål og rammer er tydelige for virksomhederne. Interviewkommunen oplever samtidig, at virksomhederne dermed bliver parate til at tage imod nogle af de udlændinge, der har lidt flere udfordringer. Særligt de mindre kommuner fortæller, at de kan have udfordringer med at få udlændingene i praktik i de lokale virksomheder. Der er det særligt vigtigt, at kommunerne har fokus på det gode samarbejde med virksomhederne.

*“Vi gør os umage med at matche borger og virksomhed, og ikke blot fokusere på at overholde lovkrav. Det gælder også om at se, hvordan vi kan hjælpe – ikke blot borgeren – men også virksomheden.”* (Interview med en leder)

En leder i en anden kommune supplerer omkring praktik for målgruppen: *“Det er et middel, det er ikke målet.”* En lignende tilgang bliver fremhævet i en tredje interviewkommune, hvor der er fokus på at finde praktikpladser, der kan føre til arbejde for de udlændinge, som ofte har store sprogdudfordringer.

*“Nogle gange skal man finde de rigtige virksomheder, som kan håndtere dem, der ikke taler dansk. Rigtig mange af dem, der er tilbage nu, der er sproget ikke særlig godt og det er en udfordring.”* (Interview med en medarbejder)

### **Kommunerne gør sig mange overvejelser om formålet med den enkelte praktik**

I de 24 gennemgåede sager har kommunerne bevilget 48 tilbud om virksomhedspraktik. I 43 ud af de 48 bevilgede tilbud har kommunerne beskrevet formålet med praktikken.

Interviewene viser, at kommunerne gør sig mange overvejelser omkring formålet med udlændinges praktik. For den enkelte udlænding kan et formål med praktikken handle om udvikling på både det faglige, sproglige og personlige plan.

I en interviewkommune er de også opmærksomme på, at det lige så ofte handler om, at virksomhederne bliver tydelige omkring formålet med den enkelte praktik.

*“Det er vigtigt at italesætte formålet med praktik, for der vil være virksomheder, der ikke kan ansætte udlændingen efter end praktik. Derfor skal vi forklare, hvordan praktikken skal fungere, så borgeren ikke bliver skuffet, hvis vedkommende ikke får et job.”* (Interview med en leder)

Flere kommuner beskriver hvordan en differentiering mellem forskellige praktikker kan være en måde at skabe tydelighed

omkring formålet med den enkelte praktik for både udlænding og virksomhed. Dette belyser vi yderligere i næste kapitel.

### **Forskellige barrierer for opstart i de beskæftigelsesrettede tilbud**

Som det fremgår af tabel 3.8 viser sagsgennemgangen, at kommunerne ikke i alle tilfælde formår at iværksætte det første beskæftigelsesrettede tilbud inden for den fastsatte frist. Kommunen har overholdt fristen i én ud af de 12 sager, hvor den burde have iværksat beskæftigelsesrettet tilbud inden for fristen. I 11 af disse 12 sager, har kommunen dermed først givet udlændingen tilbud om virksomhedspraktik eller løntilskud efter fristen.

I den ene sag, hvor kommunen har overholdt fristen, var der tale om en familiesammenført udlænding, mens de 11 sager, hvor fristen ikke blev overholdt, alle drejede sig om flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2.

**TABEL 3.8 HAR KOMMUNEN INDEN FOR TO UGER OG SENEST VED INTEGRATIONSPROGRAMMETS PÅBEGYNDELSE (SENEST EN MÅNED EFTER AT KOMMUNEN HAR OVERTAGET INTEGRATIONSANSVARET) GIVET EN UDLÆNDING, DER MODTAGER INTEGRATIONSYDELSE, TILBUD OM VIRKSOMHEDSPRAKTIK ELLER LØNTILSKUD (LOVENS § 16, STK. 6/BKG. § 19)?:**

|  | <b>Antal</b> |
|--|--------------|
| Ja, kommunen har givet tilbud om virksomhedspraktik eller løntilskud inden for fristen | 1            |
| Nej, kommunen har først givet tilbud efter fristen                                     | 11           |
| <b>I alt</b>   | <b>12</b>    |

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

Samtidig viser tabel 3.9, at i seks af de 11 sager, hvor kommunerne ikke har givet udlændingen et tilbud inden for fristen, er fristen overskredet med nogle få uger. I en sag er fristen dog overskredet med op til ni måneder, hvilket er den længste overskridelse i de 11 sager.



TABEL 3.9 HVOR LANG TID EFTER UDLØB AF FRISTEN HAR KOMMUNEN GIVET TILBUD?

|                                | Antal     |
|--------------------------------|-----------|
| Under en uge                   | 3         |
| Mellem en og to uger           | 1         |
| Mellem to og fire uger         | 2         |
| Mellem fire uger og to måneder | 1         |
| Mellem to og tre måneder       | 0         |
| Mellem tre og fire måneder     | 1         |
| Mellem fire og fem måneder     | 0         |
| Mellem fem og seks måneder     | 0         |
| Mellem seks og syv måneder     | 1         |
| Mellem syv og otte måneder     | 1         |
| Mellem otte og ni måneder      | 1         |
| <b>I alt</b>                   | <b>11</b> |

Note: Spørgemålet er udelukkende relevant for de 11 sager, hvor kommunen først har afgivet tilbud efter fristen, jf. tabel 3.8.

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

### KOMMUNERNE PRIORITERER ANDRE FORHOLD OVER PRAKTIK

Som vi har belyst har kommunerne ofte og praktiske udfordringer at tage hånd om, når en udlænding ankommer til kommunen. Det kan have betydning for kommunernes prioritering af arbejdsopgaver. Den udfordring gælder også i forhold til at finde den første praktikplads.

*“Vi har jo kun fire uger fra de kommer, og fire uger går sådan hér [knipser] fordi der er så meget praktisk der skal på plads for at få en almindelig hverdag.” (Interview med en medarbejder)*

### VIRKSOMHEDENS BEHOV

Flere interviewkommuner beskriver hvordan samarbejdet med virksomhederne, kan være en barriere i forhold til at overholde de lovfastsatte frister. Det kan blandt andet skyldes praktiske forhold hos virksomhederne.

*“Måske har vi fundet og klargjort en praktik, men arbejdsgiver er ikke klar til at starte op præcis på den dato. Det kan være noget teknisk, eller hvis den skal skydes lidt på grund af en lønperiode der bliver forkert. Så bliver den først etableret inden for otte-ni uger, selvom den har været klar inden for de seks uger.” (Interview med en medarbejder)*

**EKSTERNE  
PRAKTIKKER ER  
VANSKELIGST AT  
TILRETTELÆGGE  
EFTER LOVENS  
KRAV**

**MENINGSFULDE  
PRAKTIKKER ER  
EN UDFORDRING**

**Udfordringer med en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats**

Flere interviewkommuner fortæller, at det er en udfordring at få tilrettelagt en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats, hvor der for jobparate højst må gå op til seks uger mellem hvert tilbud. Det gør sig især gældende i forhold til de eksterne praktikker. Ud over, at kommunerne som nævnt ovenfor har udfordringer med praktiske forhold hos både udlændinge og virksomhederne, fortæller en medarbejder, at det også er en udfordring, hvis udlændingen er svær at få kontakt til, eller hvis udlændingen ikke møder op til samtaler med kommunen.

Flere interviewpersoner fortæller, at seks-ugers-kravet ikke er vanskeligt at overholde, hvis de blot iværksætter "meningsløse praktikker". *"Men er det en hjælp – praktik for praktikkens skyld?"*, spørger en medarbejder i forlængelse heraf. Flere af kommunerne beskriver, at udfordringen ligger i, at finde en meningsfuld praktik, der bringer udlændingen tættere på arbejdsmarkedet, så udlændingen ikke blot placeres i den samme interne virksomhedspraktik eller nyttepraktik gentagne gange, hvilket kan virke demotiverende på udlændingen.

En interviewperson vurderer, at det i nogle tilfælde kræver lidt længere tid at finde et bedre match, der kan bringe udlændingen tættere på arbejdsmarkedet.

Sagsgennemgangen understøtter kommunernes oplevelse af, at der kan være flere barrierer for at tilrettelægge en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats. I 17 af de udvalgte sager er udlændingen vurderet jobparat, jf. tabel 3.10. Heraf har kommunen ikke tilbudt udlændingen en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats med maksimalt seks uger mellem hvert tilbud (efter det første tilbud) i 13 sager. I flere af sagerne er der tale om et par enkelte ugers overskridelse af fristen. I en af de 13 sager kan vi se, at udlændingen været tilbudt to forskellige tilbud efter integrationslovens § 23a imellem de to virksomhedspraktikker. Tilsvarende fremgår det i en anden sag, at den unge udlænding har været tilbudt et forløb ved et uddannelsescenter, men da udlændingen ikke har været i virksomhedspraktik parallelt med dette, opfylder kommunen ikke de gældende krav i lovgivningen.

TABEL 3.10 HVIS UDLÆNDINGEN ER JOBPARAT, HAR KOMMUNEN SÅ TILRETTELAGT EN KONTINUERLIG VIRKSOMHEDSRETTET INDSAT, HVOR DER MAKSIMALT ER SEKS UGER MELLEM HVERT TILBUD OM VIRKSOMHEDSPRAKTIK/LØNTILSKUD (§ 17 A)?

|   | Antal     |
|---|-----------|
| Ja                                      | 2         |
| Nej, udlændingen er undtaget fra tilbud | 2         |
| Nej                                     | 13        |
| <b>I alt</b>                            | <b>17</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

På baggrund af interview og sagsgennemgangen kan vi se, at der kan være et behov for, at kommunerne efter en konkret stillingtagen i den enkelte sag, kan dispensere fra 6 ugers kravet, hvis det ved dispensationen bliver muligt for kommunen at tilrettelægge en beskæftigelsesrettet indsats, der giver større mulighed for, at udlændingen vil kunne komme tættere på arbejdsmarkedet.

## DOKUMENTATION FOR UDDANNELSER FRA HJEMLANDET

Hvad angår muligheden for en formel vurdering af en udlændings uddannelseskvalifikationer, er der blandt interviewkommunerne bred enighed om, at de sjældent gør brug af bestemmelsen.

I en interviewkommune har medarbejderne fokus på at afklare udlændingens uddannelsesforhold ved den første samtale. En medarbejder fortæller, at hvis udlændingen har de relevante papirer eller kan fremskaffe dem, får de dem oversat og vurderet. I en anden kommune er der flere eksempler på, at udlændinge selv er opmærksomme på muligheden, men kommunerne oplever også udfordringer med dokumentation for uddannelserne.

### INGEN DOKUMENTATION FOR UDDANNELSE

*"Jeg har nogen hvor de ingen dokumentation har, selvom de har en ganske lang uddannelse bag sig, og hvor de heller ikke kan få det tilsendt."* (Interview med medarbejder)

### MULIGHED FOR VEJLEDENDE UDTALELSE OM, UDENLANDSKE KVALIFIKATIONER

En medarbejder fra en tredje kommune forklarer blandt andet, at situationen i hjemlandet kan have betydning for, om det er muligt at fremskaffe den nødvendige dokumentation for en gennemført uddannelse.

Vi gør opmærksom på, at i situationer, hvor det ikke er muligt for kommunen at fremskaffe dokumentation for udlændingens uddannelse i hjemlandet, er det muligt at udarbejde en vejle-

dende udtalelse, der beskriver udlændingens udenlandske uddannelseskvalifikationer.<sup>31</sup>

På baggrund af sagsgennemgangen kan vi se, at tilbud om en formel vurdering af udlændingens uddannelseskvalifikationer, kun har været relevant i fem sager, jf. tabel 3.11. I tre tilfælde har kommunen tilbudt udlændingen en vurdering af vedkommendes uddannelseskvalifikationer. Dog kan vi i de udvalgte sager ikke se, hvad resultatet heraf er, da processen af forskellige årsager ikke er afsluttet, da vi modtog sagsakterne fra kommunerne. I to sager fremgår det, kommunen ikke har tilbudt udlændingene en formel vurdering af deres uddannelse. I det ene tilfælde ønsker udlændingen ikke at beskæftige sig inden for denne branche i Danmark, og kommunen har ikke tilbudt en formel vurdering af udlændingens uddannelse.

TABEL 3.11 HVIS UDLÆNDINGEN HAR EN UDDANNELSE, HAR KOMMUNEN SÅ OPLYST UDLÆNDINGEN OM MULIGHEDEN FOR AT FÅ FORETAGET EN FORMEL VURDERING AF SINE UDDANNELSESKVALIFIKATIONER?

|   | Antal    |
|---|----------|
| Ja  | 3        |
| Nej, men det skyldes, at uddannelsen tidligere er blevet vurderet | 0        |
| Nej   | 2        |
| <b>I alt</b>  | <b>5</b> |

Note: Spørgsmålet er udelukkende relevant i de fem sager, hvor udlændingen har en formel uddannelse fra hjemlandet.

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

## SÆRLIGE HØJSKOLEOPHOLD

I 14 af de 24 sager opfylder udlændingene de aldersmæssige kriterier for tilbud om et særligt højskoleophold. Der har dog ikke været iværksat særlige højskoleophold i nogen af de 14 sager. Dette kan skyldes, at andre kriterier ikke er opfyldt. Vi kan se, at kommunerne har overvejet muligheden i to sager. Det fremgår af de gennemførte interview, at kommunerne har forskellige erfaringer med udbyttet af de særlige højskoleophold.

Flere kommuner fremhæver blandt andet en ændring i demografien blandt de flygtninge, der kommer til Danmark som en

<sup>31</sup> <https://ufm.dk/uddannelse/anerkendelse-og-dokumentation/mere-om-anerkendelse/spoergsmaal-og-svar>

## GRUPPEN AF UDLÆNDINGE HAR ÆNDRET SIG

væsentlig årsag til, at de har få erfaringer med højskoleophold til udlændinge.

*"I 2014-2016 var der rigtig mange enlige mænd, og mange havde brug for et højskoleophold for at styrke deres sociale netværk. Hvor det i årene efter typisk var hele familier der ankom samlet, og et ægtepar ønsker sjældent at komme på højskole." (Interview med en medarbejder)*

Alderskriterierne sammenholdt med udlændingens ægteskabelige status har altså stor betydning for, hvor hyppigt kommunerne tilbyder et særligt ophold.

## ARGUMENTER FOR HØJSKOLEOPHOLD

Samtidig har interviewkommunerne forskellige erfaringer med at tilbyde højskoleophold til målgruppen.

*"Vi har haft supergode erfaringer med højskoleophold, fordi de kommer ud i et miljø med mange danskere. Der er sprogtræning, sociale arrangementer og personerne bliver taget med til ting hele tiden, sådan at de lærer kulturen og omgangsformen at kende. Der er nogle som har følt sig ensomme, efter opholdet, fordi der ikke er det samme fællesskab på vejen, hvor de bor." (Interview med en leder)*

En medarbejder fra samme kommune fremhæver også, at højskoleophold også bidrager til, at udlændinge får en "[...] kulturel- og samfundsforståelse, og lærer hvordan danskere interagerer med hinanden." En anden medarbejder fortæller, at nogle højskoler har specifikt fokus på arbejdsmarkedet.

En medarbejder i en anden kommune fremhæver særligt muligheden for, at udlændingen ved et højskoleophold indgår i et fuldt ugeprogram, som både består af undervisning og fysiske aktiviteter. Samtidig har udlændingene stor mulighed for at anvende det, de lærer på højskolen, da der uafbrudt er dansk-talende elever omkring dem.

## ARGUMENTER IMOD HØJSKOLE- OPHOLD

Ikke alle interviewkommuner har samme positive erfaringer med højskoleophold. En medarbejder fra en anden kommune fremhæver, at muligheden for lokal integration i byen forsvinder ved brug af højskoleophold. Samme medarbejder vurderer, at de faglige elementer i lige så høj grad kan blive imødekommet ved forløb på et lokalt uddannelsescenter. I kommunen er der en tendens til, at højskoleophold særligt tilbydes til ensomme og socialt isolerede unge med et stort behov for voksenkontakt.

### **EKSEMPEL PÅ SAG HVOR KOMMUNEN HAR OVERVEJET HØJSKOLEOPHOLD**

Sagen handler om en kvinde, der som 22-årig kommer til kommunen som flygtning. Hun har studentereksamen fra hjemlandet samt kan tale og forstå en del dansk. Kommunen overvejer at bevillige hende et højskoleophold, da hun på en højskole vil have mulighed for at skabe et netværk med andre unge. Det har hun svært ved hjemme, hvor hun forventes at tage ansvar for familien, som består af hendes mor og to brødre. Kommunen kan ikke bevillige opholdet, fordi udlændingen ikke først har været i virksomhedspraktik, som loven foreskriver.

## **VORES ANBEFALING**

### **DELUNDERSØGELSE 1 GIVER ANLEDNING TIL FØLGENDE ANBEFALING:**

Vi anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet overvejer muligheden for, at indføre en dispensationsbestemmelse, så kommunerne efter konkret stillingtagen har mulighed for i særlige situationer at fravige kravet om seks-ugers fristen mellem hvert virksomhedsrettet tilbud, jf. integrationslovens § 17 a.

Baggrunden for anbefalingen er, at undersøgelsen viser, at medarbejdere i kommunerne vurderer, at det i nogle situationer vil være hensigtsmæssigt at dispensere fra kravet, så udlændingen ikke henvises til praktikker, udlændingen ikke vurderes at ville profitere af. Fx kan der være behov for at dispensere, hvis det konkret giver mening at bruge lidt længere tid på at finde en virksomhedspraktik, der vil være et godt match for udlændingen, så udlændingen hurtigere kan komme tættere på arbejdsmarkedet. Et andet eksempel på behovet for at dispensere kan være i situationer, hvor en jobparate udlænding har mere gavn af opkvalificering/vejledning end tilbud om virksomhedspraktik eller løntilskud for hurtigst muligt at blive selvforsørgende.

## KAPITEL 4

## Delundersøgelse 2: Virksomhedspraktik på 13 uger

### MÅLGRUPPEN I KAPITLET

Den del af analysen i dette kapitel, der er baseret på interview med kommunerne, handler ikke om alle udlændinge under integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet). Analysen er afgrænset til flygtninge og familiesammenførte, der er visiteret enten aktivitetsparate eller jobparate med særlige udfordringer, men flere af de beskrevne barrierer kan også gøre sig gældende for jobparate uden særlige udfordringer.

Dette kapitel belyser en række forhold, der vedrører kommunernes brug af 13 ugers virksomhedspraktik til flygtninge og familiesammenførte, der er visiteret som enten aktivitetsparate eller jobparate med særlige udfordringer.

Kapitlet belyser:

### HVILKE SPØRGSMÅL BELYSER KAPITLET?

- Hvor ofte udlændinge under integrationsprogrammet deltager i virksomhedspraktik af 13 ugers varighed eller længere.
- Hvor ofte aktivitetsparate udlændinge under integrationsprogrammet deltager i virksomhedspraktik af kortere tids varighed end 13 uger.
- Hvad begrundelserne er for, om kommunerne vælger at benytte sig af muligheden for at bevilge virksomhedspraktik på 13 uger med eventuel forlængelse.
- Hvor eventuelle barrierer for bevilling af virksomhedspraktik til jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge ligger. Herunder:
- Om virksomhederne spiller en rolle i forhold til, om kommunerne benytter sig af muligheden for at bevilge virksomhedspraktik i 13 uger med eventuel forlængelse – og i så fald hvilken rolle, de spiller.

### HVILKE METODER ER KAPITLET BASERET PÅ?

Kapitlet er baseret på registerdata fra Jobindsats.dk, en gennemgang af 24 sager med integrationskontrakter og interview med ledere og medarbejdere i syv kommuner, der arbejder med integrationsprogrammet.

### KOMMUNERNES ERFARINGER OG HOLDNINGER

#### Forbehold for pointer fra interview

Vi ønsker indledningsvis at understrege, at pointer i de tre delundersøgelser, der er baseret på interview med medarbejdere og ledere i de syv kommuner, udelukkende er et udtryk for kommunernes erfaringer, holdninger og forståelse af lovgiv-

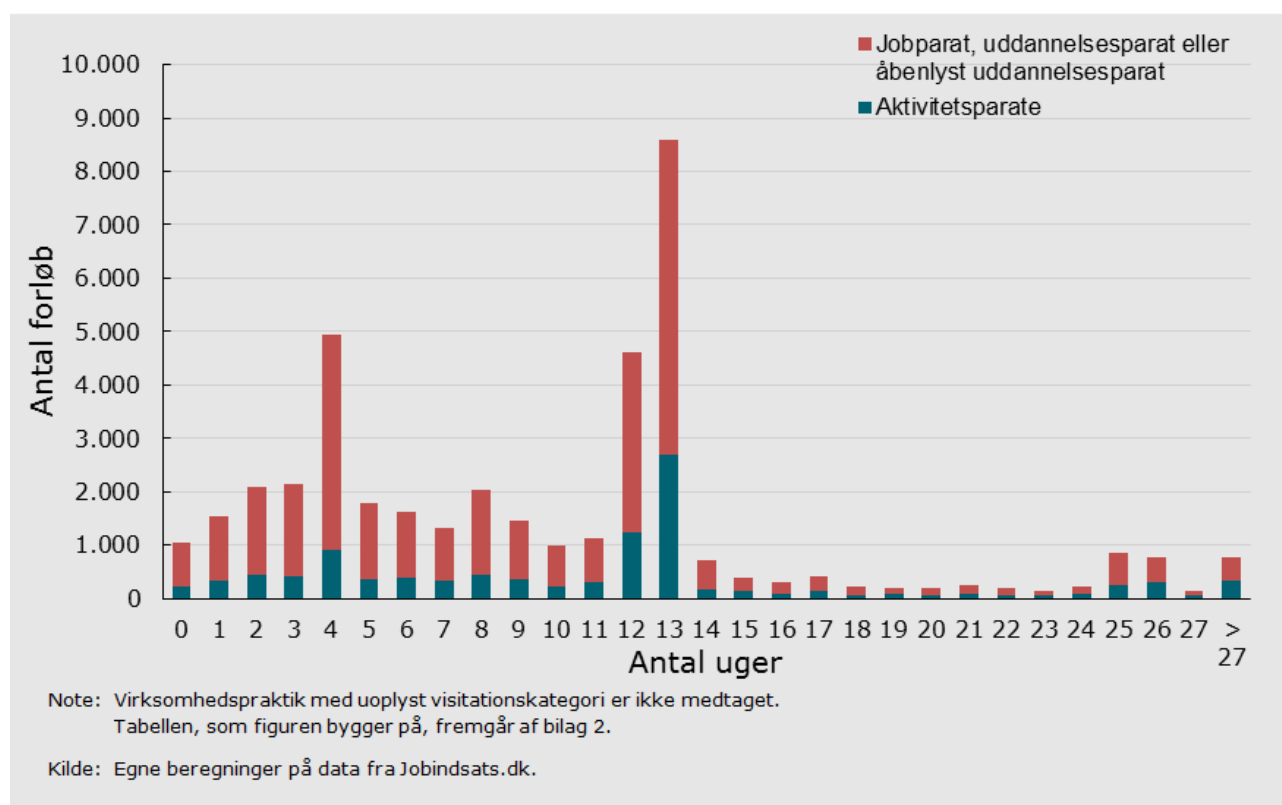
ning og regler. Disse er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis på områderne. Vi henviser til kapitel 2, som indeholder både lovgrundlaget for undersøgelsen og en beskrivelse af Ankestyrelsens praksis.

## LÆNGDE AF VIRKSOMHEDSPRAKTIK

I 2017 og 2018 bevilgede kommunerne 41.483 virksomhedspraktikker for udlændinge på integrationsydelse fordelt på 17.475 personer. Det svarer i gennemsnit til 2,4 virksomhedspraktikker pr. person. Figur 4.1 viser, at størstedelen af virksomhedspraktikkerne var på henholdsvis 13 uger (21 pct.), fire uger (12 pct.) og 12 uger (11 pct.).

14 pct. af virksomhedspraktikkerne havde en varighed på mere end 13 uger.

FIGUR 4.1 FORDELING PÅ ANTAL UGERS VIRKSOMHEDSPRAKTIK – ALLE TILBUD UNDER INTEGRATIONSPROGRAMMET I 2017/18



Hvis vi kun ser på de aktivitetsparate, fremgår det af tabel 4.1, at der var 19 pct., der gennemførte virksomhedspraktik på 13 uger eller længere. Det er en lidt større andel end blandt personer, der var visiteret som jobparat, uddannelsesparat eller åbenlyst uddannelsesparat, hvor det var 13 pct., som var på 13 uger eller længere. Det er lidt over en femtedel (22 pct.) af



virksomhedspraktikkerne til aktivitetsparate, der varede fire uger eller kortere tid.

TABEL 4.1 AKTIVITETSPARATE FORDELT PÅ ANTAL UGERS VIRKSOMHEDSPRAKTIK – TILBUD UNDER INTEGRATIONSPROGRAMMET I 2017/18

|                      | Antal         | Procent         |
|----------------------|---------------|-----------------|
| 4 uger eller kortere | 2.348         | 22 pct.         |
| 5-12 uger            | 3.674         | 34 pct.         |
| 13 uger              | 2.683         | 25 pct.         |
| Over 13 uger         | 1.991         | 19 pct.         |
| <b>I alt</b>         | <b>10.696</b> | <b>100 pct.</b> |

Note: Der er kun medtaget aktivitetsparate udlændinge under integrationsprogrammet og ikke jobparate med særlige udfordringer, da de ikke kan adskilles fra andre jobparate i data.

Kilde: Egne beregninger på data fra Jobindsats.dk.

De private virksomheder stod for størstedelen (79 pct.) af virksomhedspraktikkerne til aktivitetsparate på integrationsydelse. Sammenligner vi længden af virksomhedspraktikkerne i private og offentlige virksomheder, var der en større andel af virksomhedspraktikkerne, som blev gennemført i private virksomheder, der var på fire uger eller kortere, mens en større andel af virksomhedspraktikkerne, der blev gennemført i offentlige virksomheder, blev forlænget ud over 13 uger.

TABEL 4.2 AKTIVITETSPARATE – OFFENTLIG/PRIVAT VIRKSOMHED

|                      | Privat virksomhed |                 | Offentlig virksomhed |                 |
|----------------------|-------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
|                      | Antal             | Procent         | Antal                | Procent         |
| 4 uger eller kortere | 2.028             | 24 pct.         | 320                  | 14 pct.         |
| 5-12 uger            | 2.901             | 35 pct.         | 772                  | 34 pct.         |
| 13 uger              | 2.066             | 25 pct.         | 616                  | 27 pct.         |
| Over 13 uger         | 1.412             | 17 pct.         | 579                  | 25 pct.         |
| <b>I alt</b>         | <b>8.407</b>      | <b>100 pct.</b> | <b>2.287</b>         | <b>100 pct.</b> |

Note: 'Selvejende virksomheder' er ikke medtaget, da der var for få i kategorien til, at vi kunne medtage kategorien. 'Offentlig virksomhed' dækker over virksomhedspraktik i stat, region og kommune.

Kilde: Egne beregninger på data fra Jobindsats.dk.

## BGRUNDELSER FOR LÆNGDE AF VIRKSOMHEDSPRAKTIK

Kommunerne beskriver, at udgangspunktet ofte er, at de bevilger virksomhedspraktik af 13 ugers varighed til aktivitetsparate eller jobparate med særlige udfordringer medmindre, der

## LÆNGDEN AFHÆNGER AF EN KONKRET VURDERING

er en forventning om, at udlændingen kan få løntilskud eller anden lønnet ansættelse.

### Udgangspunktet er ofte 13 uger

Det fremgår af interviewene, at medarbejderne ofte vurderer, at udlændingene under integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet), der er visiteret som aktivitetsparate eller jobparate med særlige udfordringer vil have fordel af en virksomhedspraktik på 13 uger.

Længden af praktikken afhænger i høj grad af medarbejdernes vurdering af, hvor langt udlændingen er fra at kunne blive selvforsøgende på arbejdsmarkedet. I alle de kommuner vi har besøgt beskriver interviewpersonerne, at de anvender praktikforløb på 13 uger eller længere. Kommunerne bevilger disse praktikker til udlændinge, der er langt fra arbejdsmarkedet og hvor kommunen vurderer, at udlændingen har brug for opkvalificering, yderligere sprogtilegnelse og/eller øget kendskab til det danske arbejdsmarked før, de vil kunne komme i lønnet beskæftigelse. En medarbejder fortæller:

*"Hvis jeg har en borger, hvor jeg tænker, at det kræver længere oplæring og der er behov for en indsats både fagligt og sprogligt, måske også socialt, så sætter jeg som udgangspunkt minimum 13 ugers praktik. Hvis det er fire eller otte ugers praktik, så er det hvis vi har en forventning om, at det kan blive til et løntilskud efter de fire uger og derefter ordinært. Det er, hvis der er et ret klart jobperspektiv." (Interview med en medarbejder)*

## TID TIL AT SE AN

Da praktikforløb er kombineret med danskuddannelse to til tre dage om ugen, nævner flere af interviewpersonerne, at der er brug for længere forløb, så virksomheden kan vurdere udlændingens kompetencer på et tilstrækkeligt grundlag inden de overvejer ansættelse på ordinære vilkår.

### Formålet med praktikken er med til at afgøre længden

Nogle af interviewkommunerne arbejder eksplicit med forskellige typer af virksomhedspraktikker, der har forskellige formål. To kommuner sonder eksempelvis mellem afklaringspraktik, opkvalificeringspraktik og rekrutteringspraktik. Afklaringspraktik bruges til at afklare udlændingens kompetencer og motivation samt til at give indblik i dansk arbejdspladskultur. Opkvalificeringspraktik bruges til at udvikle de sproglige og/eller faglige kompetencer hos udlændingen. Rekrutteringspraktik bliver bevilget med henblik på løntilskud eller ansættelse på ordinære vilkår.

## FORSKELLIGE TYPER PRAKTIK

## **PRAKTIK TIL AFKLARING ELLER OPKVALIFICERING**

### **BEGRUNDELSER FOR AT BEVILGE PRAKTIK PÅ 13 UGER**

Selv om det ikke er alle kommuner, der eksplicit sonderer mellem forskellige typer af praktik, går det igen på tværs af interviewkommunerne, at de typisk bevilger praktik på 13 uger eller længere, hvis de vurderer, at udlændingen har behov for afklaring eller opkvalificering. Nogle af begrundelserne, vi har hørt om i interviewene og set i sagerne, er at praktik på 13 uger har til formål at:

- Udvikle danskkundskaber
- Opnå branchekendskab
- Få indblik i arbejdskulturen på en dansk arbejdsplads
- Afklare beskæftigelsesmål
- Træne sociale kompetencer
- Opkvalificering inden for bestemt branche
- Give virksomheden tilstrækkelig tid til at se udlændingen an

En medarbejder pointerer, at det er vigtigt at være meget klar på, hvad formålet med praktikken er for den gruppe af udlændinge, der er langt fra arbejdsmarkedet og ikke har nogen erhvervs erfaring. Medarbejderen fortsætter:

*”Det handler også om, at den første praktik kan handle om at stifte bekendtskab med arbejdsmarkedet. Det er måske vigtigere med gode kolleger, man kan snakke med undervejs end selve opgavens indhold. Hvis man går og sætter dåser på en hylde i otte timer, det er der måske ikke så meget udvikling i.”* (Interview med en medarbejder)

### **LANG VEJ TIL ORDINÆRT ARBEJDE**

Flere af medarbejderne i interviewkommunerne fortæller, at det for en del af de aktivitetsparate og jobparate med særlige udfordringer kan tage lang tid, før de kan indgå på det ordinære arbejdsmarked. Som beskrevet nedenfor, er der flere forhold ved jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge, der gør, at de ofte kan have brug for et langvarigt forløb, før de kan varetage et ordinært arbejde. En medarbejder i en kommune udtaler:

*”Det er godt med mulighed for lange praktikker. Erfaring siger, at der skal mere til. Processen fra man kommer, til man er i ordinært job, er meget lang. Nogle gange er der behov for flere praktikker før løntilskud - og den periode [med løntilskud] kan også være lang, før de får et egentligt job. For nogle borgere betyder denne mulighed med 13 uger, at vi bedre kan hjælpe dem i gang.”* (Interview med en medarbejder)

### **FIRE UGER HVIS UDSIGT TIL LØNTILSKUD ELLER ORDINÆRE TIMER**

Interviewkommunerne fortæller, at hvis der fra start er en forventning om, at en praktik kan føre til løntilskud eller ordinære timer, bliver praktikken ofte sat til fire uger. Det kan enten

være på grund af kompetencer hos udlændingen eller ud fra et kendskab om, at der er mangel på arbejdskraft i virksomheden. En medarbejder fra en anden kommune forklarer, at de i sådanne tilfælde kan fastsætte praktikken til 37 timer og sætte danskuddannelsen på standby:

*”De borgere, hvor vi kan se, at de har nogle færdigheder inden for den branche, og der er mulighed for at de kan få arbejde dér, så laver vi en fire ugers praktik, hvis det er muligt, med 37 timer om ugen. Så må de tage sprogskolen på pause eller aften og weekend.”* (Interview med en medarbejder)

## INTERN PRAKTIK

Flere interviewkommuner fremhæver også, at de bruger interne opkvalificerende forløb til jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge, jf. integrationslovens § 23 a. Interne opkvalificerende forløb bliver ifølge interviewkommunerne ofte brugt til at forberede udlændingene til at kunne varetage en ekstern praktik. De interne forløb bliver eksempelvis brugt til at lære udlændingene om dansk arbejdspladskultur, om at møde til tiden og til at udvikle kompetencer, der kan blive brugt på det ordinære arbejdsmarked. En medarbejder fortæller, at de i enkelte tilfælde kan have udfordringer med at finde eksterne virksomhedspraktikker til udlændingene efter de interne forløb i kommunen. I sådanne tilfælde forlænger kommunen det interne forløb – enten for at give udlændingen de nødvendige kompetencer til at kunne varetage en ekstern virksomhedspraktik eller, indtil kommunen har fundet en virksomhed, hvor udlændingen kan komme i praktik.

### Kommunerne er generelt positive over for 13 ugers praktik med mulighed for forlængelse

## POSITIVT MED MULIGHED FOR 13 UGER

I alle interviewkommunerne erfarer vi, at de vurderer, at det er positivt, at de har muligheden for at bevilge 13 ugers virksomhedspraktik med mulighed for forlængelse til jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge. Medarbejdere og ledere fortæller, at det især gør sig gældende for udlændinge, der lige er kommet til kommunen, udlændinge uden tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet, som har psykiske udfordringer eller manglende dansk kundskaber.

*”Hvis det handler om, at man har sproglige udfordringer, ikke har arbejdsmarkedserfaringer, og lav uddannelse, så er det rigtig fint, at man kan have en lidt længerevarende praktik. Og det kan være nødvendigt.”* (Interview med en leder)

En leder fra en anden kommune supplerer desuden med, at det er positivt med den nuværende ordning med længere prak-

tikforløb, hvor praktikken er suppleret med sprogundervisning, da lange praktikker giver mulighed for, at udlændingen gradvist kan vænne sig til at være på arbejdsmarkedet:

*“Jeg vil meget nødtigt undvære det. Blandt andet fordi at det er deltidspraktikker og ikke fuldtidspraktikker. Når man kommer som helt ny, så tager det noget tid, og man er ikke bare klar til at gå ind på en fire ugers praktik. Man skal falde til og lære. Hvis man vil se progression, så tager det længere tid.” (Interview med en leder)*

### **Årsager til at kommunerne forlænger praktikker i op til 26 uger**

Fra interviewkommunerne hører vi, at det altid er en individuel vurdering, om de forlænger en virksomhedspraktik. Kommunerne forlænger dog typisk virksomhedspraktikker ud over de 13 uger:

- hvis de har en forventning om, at det kan lede til løntilskud eller ordinære timer eller,
- hvis de vurderer, at der er en positiv udvikling hos udlændingen, der kan bringe vedkommende tættere på arbejdsmarkedet.

Der er enkelte forskelle mellem kommunernes forlængelsespraksis. I en enkelt kommune fortæller de også, at de kan forlænge en praktik, hvis medarbejderne vurderer, at det vil føre til tilbagegang for udlændingen at gå derhjemme og vente på en ny virksomhedspraktik. I en anden kommune forlænger de kun, hvis udlændingen har et opkvalificeringsbehov, som praktikken kan opfylde.

## **FORVENTNING OM LØNTILSKUD**

Samtlige interviewkommuner fortæller, at det er kommunens praksis, at de forlænger virksomhedspraktikker ud over 13 uger, hvis virksomheden tilkendegiver, at der er en mulighed for løntilskud, eller hvis virksomheden vil overveje muligheden for løntilskud efter at have set udlændinge an. Flere af interviewkommunerne fremhæver dog, at hvis det alligevel ikke ser ud til, at praktikken kan føre til løntilskud eller ordinære timer, stopper praktikken, hvis der er mulighed for praktik i en anden virksomhed, hvor de vurderer, at der er mulighed for løntilskud eller ordinære timer.

## **KOMMUNERNE FORLÆNGER, HVIS DER ER EN POSITIV UDVIKLING**

Alle interviewkommuner beskriver også, at de forlænger praktikken, hvis de vurderer, at der er en positiv faglig, social eller sproglig udvikling hos udlændingen, der forbedrer muligheden for beskæftigelse. Om der sker en positiv udvikling hos udlændingen i praktikken, er en individuel vurdering. Baseret på de eksempler interviewkommunerne fortæller om, er det en vurdering, der tager højde for en bred variation af parametre hos udlændingen, der alle vurderes at forbedre udlændingens be-

skæftigelsesmuligheder. Eksemplerne dækker blandt andet over

- sproglig udvikling,
- kendskab til dansk arbejdspladskultur,
- forbedret motivation og
- forbedret selvværd.

Her fortæller to medarbejdere om behovet hos udlændingene for at opleve stabilitet og tryghed på arbejdsmarkedet som forudsætninger for at kunne få et arbejde senere:

*Medarbejder 1: "Vi kan matche borgeren med en virksomhed, hvor vi får givet borgeren ros og motivation, at de føler sig uundværlige. Det giver i den forbindelse mening at forlænge, fordi nu fungerer det i den gængse praktik, hvor hverdagens rytme kører derud af. Vi ved godt at de ikke får job i virksomheden, men det handler om at møde op og øve i at komme frem - være åben for nye ideer."*

*Medarbejder 2: "De skal forstå konceptet i at møde op til noget og have følelsen af at de dur til noget. Jeg har haft en aktivitetsparat, som vi valgte at forlænge med, fordi det tog så lang tid at skabe tillid." (Interview med to medarbejdere)*

## **FORLÆNGELSE AF PRAKTIK FOR AT FORHINDRE TILBAGEGANG**

I en kommune nævner de i forlængelse heraf, at de har haft udlændinge med traumer, der fik det dårligt af at være derhjemme uden noget at tage sig til. Kommunen forlængede virksomhedspraktikken, selvom der ikke var udsigt til løntilskud eller yderligere udvikling hos udlændingen. Formålet med praktikken var derimod at forhindre en tilbagegang. Der var en forventning om, at udlændingen kunne blive selvforsørgende inden for en kort periode.

## **I SYV SAGER FORLÆNGER KOMMUNEN PRAKTIKEN UD OVER 13 UGER**

I gennemgangen af de 24 sager er der syv tilfælde, hvor kommunen forlænger virksomhedspraktikken ud over de 13 uger. I to af tilfældene forlænger kommunen virksomhedspraktikken, fordi virksomheden gerne vil tilbyde løntilskud, hvis udlændingen forbedrer sine dansk kundskaber. I et tilfælde forlænger kommunen praktikken, fordi virksomheden gerne vil ansætte udlændingen men samtidig vurderer, at udlændingen har brug for at øge sit arbejdstempo, før virksomheden vil ansætte udlændingen. I de andre tilfælde bevilger kommunerne praktik for at øge udlændingens kendskab til branchen, at forbedre udlændingens fremmøde og af praktiske hensyn i henhold til start af den næste praktik.

En medarbejder fortæller, at forlængelse ikke er en mulighed, som de benytter særligt ofte i forhold til praktik af 13 ugers varighed. Medarbejderen fortsætter:

**FORLÆNGER  
OFTEST FOR AT  
UDVIKLE  
SPROGET**

*"Det er som regel ufaglært arbejde og så meget kræver det ikke. Så længe sproget er der, de forstår instruktioner og vejledninger burde det være afklaret inden for 13 uger."*  
(Interview med en medarbejder)

Medarbejderne fra samme kommune fortæller, at de kun forlænger, hvis udlændingen har et opkvalificeringsbehov, der kan blive dækket af praktikken. En anden medarbejder supplerer, at når de forlænger virksomhedspraktikken, er det til udlændinge, der lige er ankommet til kommune og har brug for at udvikle sine sprogkunderskaber. I de tilfælde vurderer medarbejderen, at det kan være en god ide at forlænge praktikken.

**FORLÆNGELSE  
SKER I DIALOG  
MED  
VIRKSOMHEDEN**

**Virksomhedernes rolle i bevilling af 13 ugers praktik med eventuel forlængelse**

Når længden af en virksomhedspraktik skal fastlægges og praktikken eventuelt skal forlænges, sker det ifølge interviewkommunerne i dialog med virksomhederne.

**LÆNGDEN  
AFHÆNGER OGSÅ  
AF  
VIRKSOMHEDENS  
BEHOV**

Alle interviewkommuner beskriver, at deres virksomhedskon-sulenter har den indledende kontakt med virksomheden. Her bliver det fastlagt, hvor lang tid virksomhedspraktikken skal løbe over. Der klarlægges de virksomhedens behov, udlændingens kompetencer og eventuelle støttebehov samt mulige åbninger for løntilskud eller ordinære timer. En medarbejder i en kommune forklarer, at fastlæggelsen af virksomhedspraktik-kens længde blandt andet sker ud fra virksomhedens behov:

*"[Vurderingen af længde] er også ud fra virksomhedernes behov. Nogen vil gerne se borgeren an de 13 uger, og først derefter kan der være mulighed for noget, og for andre er det fint med de 4 uger."* (Interview med en medarbejder)

En leder beskriver, at de i stigende grad stiller krav til virksomhederne, hvis de ud fra udlændingens kompetencer kan se, at der er mulighed for en reel ansættelse i stedet for en praktik som giver virksomheden gratis arbejdskraft:

*"Vi stiller også krav til virksomhederne, hvor vi godt kan sige 'den her borger er så god til det, så vi forventer, at der er et job bagefter, hvis vi skal have et samarbejde, for ellers tager vi en anden virksomhed'. Det nytter ikke noget, at borgeren bare kommer i den ene praktik efter den anden."* (Interview med en leder)

**FÆLLES SAMTALE  
OM FORLÆNGELSE**

En medarbejder i en interviewkommune fortæller om, at de i slutningen af praktikken holder en fælles samtale mellem kommune, virksomhed og udlænding, hvor det bliver afklaret, om praktikken skal forlænges. I sagsgennemgangen ser vi fle-



re eksempler, hvor virksomheden har indgået i en dialog med kommunen omkring forlængelse:

### **EKSEMPEL PÅ VIRKSOMHEDERNES ROLLE VED FORLÆNGELSE AF PRAKTIK**

En udlænding kommer i tre ugers praktik som køkkenmedhjælper i en café. Det er aftalt med virksomheden, at udlændingen efterfølgende skal ansættes, hvis praktikken forløber godt. Efter de tre ugers praktik oplyser arbejdsgiveren, at udlændingens arbejdstempo ikke er tilstrækkeligt højt til, at udlændingen kan blive ansat. I stedet bliver praktikken forlænget i fire uger, så udlændingen kan arbejde på at komme op i tempo. Udlændingen bliver herefter ansat ordinært 5-10 timer om ugen i virksomheden.

## **KOMMUNEN HAR LØBENDE KONTAKT MED UDLÆNDING OG VIRKSOMHED**

I tillæg til en fælles samtale i slutningen af virksomhedspraktikken, beskriver flere af medarbejdere i kommunerne, at de har løbende kontakt med både udlænding og virksomhed under praktikforløbet. En medarbejder fortæller i en interviewkommune, at hvis kommunen får lavet nogle klare aftaler med virksomheden og udlændingen om, hvad der skal arbejdes på at forbedre hos udlændingen, er det tit muligt at forlænge en praktik.

Generelt har alle interviewkommuner mindst en opfølgningssamtale med udlænding og virksomhed i løbet af praktikken. Flere kommuner beskriver at have opfølgning flere gange i løbet af virksomhedspraktikken. Medarbejdere i flere interviewkommuner fortæller at det kan være med til at overkomme eventuelle sproglige barrierer. To kommuner har en fast procedure hvor de tager kontakt til både udlænding og virksomhed efter de første 14 dage af en praktik er gået for at få af-dækket eventuelle startproblemer.

## **BARRIERER FOR VIRKSOMHEDSPRAKTIK**

De gennemførte interview og sagsgennemgangen viser, at der er en række barrierer i forhold til at få udlændinge under integrationsprogrammet i virksomhedspraktik.

Barriererne handler om

- lovgivningen
- infrastrukturen i kommunen og
- udlændingen selv

## **SAMSPIL MELLEMBARRIERER**



## 15 TIMER OM UGEN

Efter integrationslovens § 17 a, stk. 2, skal en jobparat udlænding have virksomhedspraktik af en varighed på gennemsnitligt mindst 15 timer om ugen.

At det er gennemsnitligt betyder, at der gerne må være færre timer i de første uger af praktikken som så øges de resterende uger, så det samlede timetal i praktikforløbet svarer til mindst 15 timer pr. uge.

For en aktivitetsparat udlænding gælder 15 timers kravet ikke.

Mange af de eksempler interviewkommunerne beskriver, viser også, at der er samspil mellem de forskellige barrierer. Eksempler på dette er blandt andet, at udfordringer med lovgivning, økonomi eller transport kan påvirke den enkeltes motivation.

### Barrierer der vedrører lovgivningen

Nogle af interviewkommunerne oplever, at der er lovgivningsmæssige barrierer i forhold til de svageste udlændinge, som har psykiske traumer eller på anden vis kan have svært ved at indgå på en almindelig arbejdsplads.

I en kommune nævner en medarbejder, at det i nogle tilfælde kan være en barriere, at der er fastsat et gennemsnitligt timetal på 15 timer om ugen for virksomhedspraktik:

*”Du bliver fastlåst på de 15 timers praktik. Jeg synes det er fint, at der er et bestemt antal [timer] i de fleste tilfælde. Men i andre tilfælde, hvis vi kan få 10-13 timer, så kan borgeren måske få de kompetencer, som vi ønsker [...] 15 timer, kan virke voldsomt for nogle.”* (Interview med en medarbejder)

En leder i en anden kommune vurderer, at det især er i forhold til udlændinge med psykiske udfordringer, det kan være gavnligt at kunne iværksætte en virksomhedspraktik med færre timer end 15 timer om ugen i gennemsnit.

I en interviewkommune oplever de, at det er en udfordring, at der efter reglerne er krav om, at jobparate udlændinge kontinuerligt skal have tilbud om virksomhedspraktik eller løntilskud. Nogle udlændinge vil efter kommunens vurdering hurtigere komme ud på arbejdsmarkedet, hvis kommunen kunne tilbyde dem tilbud efter integrationslovens § 23 a i stedet for virksomhedspraktik, der ikke bringer dem tættere på arbejdsmarkedet. Det skyldes, at kommunerne vurderer, at udlændingene ikke altid er klar til at komme i virksomhedspraktik, og at det kan skade udlændingens motivation eller virksomhedens lyst til at samarbejde om fremtidige praktikker.

Undersøgelsen af de målte sager viser også, at kommunerne i høj grad bevilger tilbud efter § 23 a. I 20 ud af 24 sager har kommunen tilbudt opkvalificering og/eller vejledning til udlændingen, jf. tabel 4.3. I flere af sagerne ses det, at kommunen bruger tilbud om vejledning eller opkvalificering efter § 23 a på bekostning af kravet om kontinuerlig virksomhedsrettet indsats.

En medarbejder fra en kommune fortæller, at de har udfordringer i forhold til, at etablere en ekstern virksomhedspraktik

efter, at et internt opkvalificerende udviklingsforløb eller en intern virksomhedspraktik er afsluttet.

*“Vi mangler et tilbud mellem det interne værksted og det rigtige arbejdsmarked. Når de er færdige i det interne, er det ikke sikkert at de er blevet oplært nok til at fungere på det rigtige arbejdsmarked. Så ringer virksomheden og siger: ‘Det har vi ikke tid til’. For ikke at brænde broer hos virksomhederne, så mangler vi et mellemsted, hvor det stadig er lovligt at have dem placeret.” (Interview med en medarbejder)*

TABEL 4.3 HAR KOMMUNEN TILBUDT UDLÆNDINGEN BESKÆFTIGELSESRETTEDE TILBUD?

|   | Antal     |
|---|-----------|
| Nej   | 0         |
| Nej, men der er forhold i sagen, som gør, at udlændingen ikke nødvendigvis skal have tilbud | 1         |
| Ja, i form af opkvalificering og/eller vejledning   | 20        |
| Ja, i form af virksomhedspraktik  | 20        |
| Ja, i form af løntilskud  | 4         |
| <b>I alt</b>  | <b>24</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter.

## UDFORDRINGER MED TRANSPORT

### Barrierer i forhold til infrastruktur m.v.

Flere interviewkommuner oplever, at der er barrierer i forhold til at få udlændinge i virksomhedspraktik, som knytter sig til geografien og infrastrukturen i kommunen.

Fire interviewkommuner har erfaring med, at hvis praktikpladsen er placeret uden for byerne eller i andre byer i kommunen end der, hvor udlændingen bor, kan der være udfordringer med, om det er muligt for udlændingen at komme frem og tilbage til praktikpladsen på bestemte tidspunkter. En leder fra en af kommunerne fortæller:

*“Hvis man ser på geografien er det meget bredt fordelt over flere små byer, og transporten er ikke tilgængelig som sådan. Nogle gange kan det tage meget lang tid, og bussen kører to gange om dagen. Det giver nogle udfordringer.” (Interview med en leder)*

En leder fra en anden kommune fortæller, at det især er noget, der skal tages højde for blandt familier, hvis de skal kunne nå at aflevere og hente børn i institution. I to andre kommuner oplever de, at størrelsen af den ydelse, som udlændingen modtager samt aktivlovens regler i øvrigt om fradrag for ind-

## VENTER PÅ INSTITUTIONS- PLADS

tægter, formue mv. vanskeliggør en opsparing til bil. Derfor har udlændinge ikke mulighed for at komme i virksomhedspraktik eller arbejde uden for byerne, med mindre der er offentlig transport.

Medarbejderne i en interviewkommune fortæller, at de kan være nødt til at undtage udlændinge fra virksomhedspraktik i en periode, hvis der ikke er institutionsplads til deres børn. Det er også en problematik, vi kan se i flere sager i sagsgennemgangen.

### EKSEMPEL PÅ AT MANGLENDE INSTITUTIONS- PLADS HAR BETYDNING FOR DE BESKÆFTIGEL- SESRETTEDE TILBUD

Sagen handler om en kvinde, der ved integrationsprogrammets start er 26 år og har et barn i institutionsalderen. Udlændingen er egentlig jobparat, men hun er ved integrationsprogrammets start undtaget fra tilbud i fire en halv måned, da hun afventer institutionsplads til sit barn.

Da udlændingen får institutionsplads til sit barn, kommer hun i en virksomhedspraktik i tekstilafdelingen i et supermarked. Det er i overensstemmelse med udlændingens ønske.

## VENTER LÆNGE PÅ HELBREDS- ATTESTER

En kommune nævner, at de har problemer med, at det tager lang tid at indhente generelle helbredsattester fra kommunens læger. I flere tilfælde tør kommunen ikke at sende udlændingen i virksomhedspraktik i mellemtiden af bekymring for at forværre en tilstand, som de ikke er sikre på, hvad består i. I samme kommune oplever medarbejderne problemer med, at lægerne ikke får alle informationer med i helbredsattesten, selvom der er en tolk til stede. I en anden kommune har de vurderet, at de helbredsmæssige vurderinger, der tidligere blev udarbejdet af kommunens praktiserende læger i mange tilfælde ikke var gode nok. Kommunen har derfor startet et samarbejde med en indvandrermedicinsk klinik, som de henviser alle udlændinge til.

### Barrierer der vedrører udlændingen

I alle interviewkommunerne fortæller medarbejdere og ledere om en række udfordringer, der knytter sig til forhold hos udlændingen selv.

Alle interviewkommuner beskriver også, at på grund af den faldende tilgang af flygtninge og højkonjunktur på arbejdsmar-

**SPROGLIGE  
UDFORDRINGER  
ER EN AF DE  
STØRSTE  
BARRIERER**

**IKKE ALLE  
SELVFORSØRGENDE  
KAN DANSK**

kedet, er det de udlændinge, der har sværest ved at komme i beskæftigelse, som er tilbage under integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet).

#### Sproglige barrierer

Af interviewene fremgår det, at manglende sprogkunderskaber er en af de væsentligste barrierer, der kan forhindre udlændinge i at få virksomhedspraktik eller løntilskud selvom, de ellers har de nødvendige kompetencer. I flere af de gennemgåede sager kan vi også se eksempler på, at virksomhederne vælger ikke at forlænge virksomhedspraktikker grundet sproglige udfordringer.

Interviewkommunerne beskriver, at de har meget fokus på sproget, og at udlændinge er i sprogskole to eller tre dage om ugen under virksomhedspraktikker. I en kommune fortæller de dog, at arbejde inden for rengøring og kantine ofte er på skæve tidspunkter, der gør, at udlændingene går glip af danskuddannelse. Det kan betyde, at udlændingene er selvforsørgende men stadig ikke kan dansk.

En medarbejder fortæller, at udlændingene også selv oplever, at de mangler danskunderskaber i forhold til at kunne begå sig på arbejdspladserne. Medarbejderen beskriver, at det kan påvirke motivationen, så udlændingene mister modet og ikke kan se, hvorfor de skal i virksomhedspraktikker i stedet for at fokusere på at lære dansk. Flere interviewpersoner beskriver i den forbindelse, at de har haft gode erfaringer med at frikøbe medarbejdere i virksomheden som mentorer eller at sende en tolk ud på virksomheden en gang om ugen til at løse eventuelle kommunikationsvanskeligheder mellem udlændingen og virksomheden.

#### Økonomi

Økonomi og økonomiske bekymringer har også stor betydning for udlændingenes mulige manglende overskud og motivation.

I en kommune fortæller en leder, at det kan have kortsigtede økonomiske konsekvenser for en udlænding, når de bliver selvforsørgende. Udfordringer med at forstå dansk og forstå eller finde information omkring forskellige ydelser fra kommune eller stat kan gøre, at det kan virke uoverskueligt for udlændingen, hvis de mister boligstøtte eller friplads i institutionen. Lederen beskriver, at der ofte er tre til fire måneder efter, at udlændingen er blevet selvforsørgende, hvor de kan komme til at skylde penge og har svært ved at forstå, hvorfor deres økonomi er blevet dårligere af at få et arbejde.

I en anden kommune fortæller en medarbejder, at den øgede digitalisering af ting såsom togbilletter kan betyde, at udlændinge får økonomiske udfordringer på grund af problemer med at forstå systemet. Medarbejderen fortæller, at udlændingene mangler de digitale kompetencer til at købe en billet og derfor får bøder, som de ikke kan betale.

### Sundhedsmæssige barrierer

Sundhed og helbred bliver nævnt i alle interview som væsentlige barrierer hos jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge. Alle interviewkommuner oplever mange helbredsproblemer blandt jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge. I 13 af de 24 sager, vi har gennemgået, er der helbreds-mæssige forhold, der kan have betydning for integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet). I de 13 sager er der beskrevet en stor variation af helbredsproblemer af både fysisk og psykisk karakter. Fælles for alle udlændinge er, at flere helbreds-mæssige forhold gør sig gældende. Der er eksempler på kronisk hovedpine (som følge af en bilulykke), migræne, smerter i fx knæ, ryg bryst og underliv, diskusprolaps, smerter i tænder, sukkersyge, pollenallergi, bronchitis, nedsat syn, slidgigt, koncentrationsproblemer og stress. To af udlændingene er diagnosticeret med PTSD.<sup>32</sup> I sagsgennemgangen kan vi desuden se, at kommunen har tilbudt udlændingen en helbreds-mæssig vurdering i 12 sager, mens kommunen i ni sager konkret har vurderet, at der ikke var behov for en helbreds-mæssig vurdering. I tre sager fremgår der ikke oplysninger om tilbud om helbreds-vurdering.

## NEGATIV UDVIKLING I HELBRED

Flere interviewpersoner beskriver, at der også i flere tilfælde sker en negativ udvikling i udlændingenes helbred over tid eller, at kommunerne senere opdager, at de tidligt i forløbet ikke havde tilstrækkelig viden om udlændingens helbred. I 21 ud af de 24 sager, vi har gennemgået, er der opstået nye forhold i løbet af perioden, jf. tabel 4.4. Der er tale om helbreds-mæssige forhold i 14 af de 21 sager. En medarbejder i en interview-kommune fortæller, at det ofte er inden for det første halve år, at kommunen bliver opmærksom på helbreds-mæssige problemer eller, at der opstår helbreds-mæssige problemer.

<sup>32</sup> Posttraumatisk stress syndrom.

TABEL 4.4 ER DER I SAGEN OPSTÅET NYE FORHOLD (SÅSOM HELBREDSMÆSSIGE PROBLEMER), SOM GØR, AT KOMMUNEN BØR OVERVEJE, OM KONTRAKTEN SKAL ÆNDRES?

|                             | Antal     |
|-----------------------------|-----------|
| Ja, helbredsmæssige forhold | 14        |
| Ja, andre forhold           | 7         |
| Nej                         | 3         |
| <b>I alt</b>                | <b>24</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af 24 integrationskontrakter

**SVÆRT FOR  
VIRKSOMHEDER-  
NE AT HÅNDBERE  
PSYKISKE  
FUNKTIONS-  
NEDSÆTTELSE**

En leder fremhæver traumatiserede og psykisk funktionsnedsatte udlændinge som en gruppe, det kan være særlig vanskeligt at få i virksomhedspraktik og løntilskud. Det skyldes ifølge lederen, at denne gruppe kan have varierende støttebehov fra uge til uge og ikke nødvendigvis arbejder så stabilt, som virksomhederne ønsker. Samme leder fremhæver også, at det er sværere for virksomhederne at håndtere psykiske funktionsnedsættelser, da de ikke er lige så bekendt med dem og de tilhørende skånebehov sammenlignet med fysiske funktionsnedsættelser.

I nogle af de gennemgåede sager, ser vi også, at kommunerne er hurtigere til at tage hånd om de fysiske problemer hos udlændingene end de psykiske:

**EKSEMPEL PÅ DET PSYKISKE HELBREDS BETYDNING FOR UDLÆNDINGENS MULIGHED FOR AT BLIVE SELVFORSØRGENDE**

Sagen er et eksempel på en sag, hvor udlændingen fra starten klager over fysiske og psykiske problemer, men hvor fokus bliver rettet mod de fysiske forhold. Selvom lægen fra start oplyser, at udlændingen har angst/angstanfald, og det fra oplysningerne i sagen er klart, at udlændingen kommer fra et krigsområde, bliver der først taget hånd omkring hendes psykiske forhold efter tre års ophold i landet. Her bliver udlændingen henvist til en PTSD-klinik og sat i medicinsk depressionsbehandling.

Sagen viser, at det er vigtigt, at kommunerne har fokus på udlændingenes psykiske helbred fra starten, da det kan føre til at udlændingen kommer endnu længere væk fra arbejdsmarkedet og selvforsørgelse, hvis psykiske forhold bliver ignoreret.

## SYGDOMS- OG ALDERSOPFATTELSE

Flere interviewkommuner oplever, at nogle udlændinge under integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet) har en anderledes forståelse af sygdom og alder i forhold til beskæftigelse end, der gør sig gældende efter det danske systems normer. Det kan kræve en ekstra indsats i forhold til at motivere udlændingen, når kommunen vurderer, at udlændingene ikke er for syge eller gamle til at arbejde, men at udlændingen selv opfatter det sådan.

### Barrierer i forhold til manglende motivation

I alle interviewkommunerne oplever de, at der kan være udfordringer med motivation blandt jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge i forhold til at få udlændingene i virksomhedspraktik. Interviewpersonerne nævner blandt andet, at det kan skyldes, at

- udlændingen kan have svært ved at acceptere ikke at skulle arbejde med det samme som i hjemlandet,
- lovgivningen medfører usikkerhed og manglende tro på, at de kan blive i landet
- udlændingen har været i mange praktikforløb, uden at det fører til ansættelse i løntilskud og
- udlændingen har svært ved at få økonomien til at hænge sammen eller
- udlændingen føler sig for syg eller for gammel til at deltage på arbejdsmarkedet.

## EKSEMPLER PÅ MANGLENDE MOTIVATION

## TILBAGESKRIDT I KARRIEREN

Flere interviewkommuner oplever, at det er svært for højtuddannede udlændinge at acceptere, at de er nødt til at tage ufaglært arbejde. Både medarbejdere og ledere fortæller, at det indledningsvist påvirker udlændingenes motivation negativt i forhold til at komme i virksomhedspraktik. Her beskriver en leder problematikken:

*"Nogle som er meget veluddannede har en ide om at "så skal jeg også være jurist i Danmark". Men det kan ikke bare lige lade sig gøre. Det gør, at de spænder ben for sig selv i forhold til at se andre muligheder. Der er en proces med at bearbejde det, og noget statustab forbundet med det." (Interview med en leder)*

## USIKKERHED SOM FØLGE AF LOVGIVNINGEN

Flere interviewkommuner fortæller, at ændringer i lovgivningen og især repatrieringsloven har givet øget usikkerhed hos jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge og påvirket motivationen til virksomhedspraktik og integration negativt. Medarbejdere i flere af interviewkommuner fortæller, at når de skal vejlede om muligheden for repatriering ved hver samtale bliver udlændingene usikre omkring deres status, og på hvor længe de kan blive i

## MANGE PRAKTIKFORLØB

Danmark. Dette kan, ifølge interviewkommunerne, medføre, at det kan være svært for udlændingene at se meningen med integration og virksomhedspraktik.

En interviewkommune beskriver, at jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge kan miste motivationen efter gentagne virksomhedspraktikforløb, der ikke resulterer i lønstilskud eller ordinære timer. Ifølge de interviewede kommuner, kan det være demotiverende gentagne gange at skulle starte forfra i nye praktikforløb og hver gang blive skuffet.

## ØKONOMI KAN PÅVIRKE MOTIVATIONEN NEGATIVT

Medarbejdere og ledere i flere interviewkommuner nævner, at det, at integrationsydelsen er så forholdsvis lav, betyder, at der ikke skal særligt meget til, før økonomiske bekymringer fylder meget hos jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge. En leder fortæller her om betydningen af økonomi i forhold til motivationen:

*"Hvis man har svært ved at få økonomien til at hænge sammen, så bliver man opgivende i forhold til alting. Man kan ikke se, at hvis jeg bare får et arbejde, så bliver det bedre. På den måde bliver de også særlige sårbare, hvis der er det mindste med deres transportgodtgørelse [...]. Det fylder bare alt for dem - det bliver svært, at tage det langsigtede aspekt." (Interview med en leder)*

## DANSK ARBEJDSPLADS- KULTUR

### Kulturelle barrierer

En af de kulturelle udfordringer, alle interviewkommunerne fortæller om, er manglende kendskab til dansk arbejdspladskultur. De eksempler, interviewkommunerne beskriver, drejer sig om udfordringer med at møde til præcise tidspunkter og ikke afvente instruktion men selv være opsøgende og spørge om, hvad der er behov for bliver gjort i virksomheden. Derudover nævner medarbejdere i flere interviewkommuner, at de har udfordringer med, at jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge siger "ja" af høflighed, når de får forklaret deres arbejdsopgaver, uden at de har forstået opgaven. Det kan føre til misforståelser mellem arbejdsgiver og udlænding. Interviewkommunerne beskriver, at de er opmærksomme på dette og prøver at vejlede både udlænding og virksomhed.

## STRUKTURERING AF HVERDAGEN

En interviewkommune beskriver også, at de oplever, at jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge kan have udfordringer med at strukturere hverdagen i forhold til arbejde, institution til børn og huslige gøremål. Det kan ifølge interviewkommunerne gøre det uoverskueligt for jobparate udlændinge med særlige udfordringer og aktivitetsparate udlændinge, hvordan de både skal nå at arbejde,



aflevere og hente børn og lave aftensmad. En leder uddyber her, at kommunen hjælper udlændingen med at strukturere hverdagen:

*”Det handler om hvornår de gør tingene. Deres hverdag er ikke så anderledes [...] Hvis de rykker det en time eller to, så kan det lade sig gøre. De skal bare have hjælp til at strukturere deres hverdag.”* (Interview med en leder)

### Særlige udfordringer med kvindelige udlændinge visiteret jobparate med særlige udfordringer og aktivitetsparate

Alle interviewkommuner fortæller, at der er nogle særlige forhold for kvindelige udlændinge enten visiteret jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate, der gør, at de er svære at få i virksomhedspraktik og beskæftigelse.

Alle interviewkommuner beskriver en særlig målgruppe af kvinder, der har svært ved at komme i virksomhedspraktik og på arbejdsmarkedet. En leder i en kommune beskriver kvindelige udlændinge enten visiteret jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate her:

*”Grundlæggende handler det om, at de fleste kvinder vi får, er hjemmegående. En del er analfabeter, har ingen erhvervs erfaring eller uddannelse, og det giver udfordringer, selv ved ufaglært arbejde. Det kan fx kræve at du skal kunne læse en instruktion.”* (Interview med en leder)

## VANSKELIGT AT SE SIG SELV PÅ ARBEJDS- MARKEDET

Både ledere og medarbejdere i flere interviewkommuner beskriver, at kvindelige udlændinge enten visiteret jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate ikke er vant til at tænke på sig selv i forhold til et arbejdsmarked. De kan også have svært ved at forestille sig, hvordan det skulle lade sig gøre, at de skal arbejde. Derudover kan kvindelige udlændinge, der enten er visiteret jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate, også ifølge flere interviewpersoner føle dårlig samvittighed, fordi de er vant til at være meget til stede for deres familie. Flere af interviewkommunerne arbejder derfor med at hjælpe de fremtalte kvinder med at se ressourcer hos dem selv, de kan bruge på arbejdsmarkedet. Kommunerne hjælper også kvinderne med praktiske ting såsom organisering af hverdagen med et arbejde.

I forhold til, at der er en stor andel af kvindelige udlændinge enten visiteret jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate, der er analfabeter og kan være svære at motivere, foreslår medarbejderne i en kommune, at det kunne have en positiv effekt at tilbyde en økonomisk bonus ved gennemførel-

## SÆRLIGE PROJEKTER FOR KVINDER

se af danskuddannelse 1 i stedet for først ved gennemførelse af danskuddannelse 2:<sup>33</sup>

*“Det vil have en stor effekt på de kvinder, der er analfabeter, hvis de gør dansk 1 færdig, at de så modtager en bonus. Det kan også skubbe dem mere.”* (Interview med en medarbejder)

Flere af kommunerne beskriver, at de har iværksat særlige projekter for kvindelige udlændinge enten visiteret jobparate med særlige udfordringer eller aktivitetsparate. Blandt andet er der flere af interviewkommunerne, der har “mødregrupper” for kvinder på barsel. Her taler de eksempelvis om rollen som mor i en dansk kontekst og om kvindernes muligheder og rettigheder efter endt barsel:

*“Vi har tilbudt dem noget lignende en mødregruppe. Et projekt der hedder ‘Kvinder på vej’ - hvor vi lærer dem om rettigheder og muligheder i landet [...] Mødrene har vi lært om alt fra barnesæder til biblioteket, tandpleje og hvordan du stimulerer børnene. Hele tiden sætter vi det i en beskæftigelsesfaglig retning ved at vise nogle danske rollemodeller og selv sætte et eksempel.”* (Interview med leder)

Afslutningsvis kan vi af tabel 4.6 se, at der er en tendens til, at kvinder typisk er længere i praktik end mænd. Det kan skyldes de forhold, kommunerne beskriver, hvor kvinder typisk har brug for et længere forløb, før de kommer i beskæftigelse.

TABEL 4.5 LÆNGDE AF VIRKSOMHEDSPRAKTIK OPDELT PÅ KØN

|                      | Mænd        |                 | Kvinder     |                 |
|----------------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|
|                      | Antal       | Procent         | Antal       | Procent         |
| 4 uger eller kortere | 1768        | 25 pct.         | 580         | 16 pct.         |
| 5-12 uger            | 2506        | 35 pct.         | 1168        | 33 pct.         |
| 13 uger              | 1700        | 24 pct.         | 983         | 28 pct.         |
| Over 13 uger         | 1191        | 17 pct.         | 800         | 23 pct.         |
| <b>I alt</b>         | <b>7165</b> | <b>100 pct.</b> | <b>3531</b> | <b>100 pct.</b> |

Note: Der er kun medtaget aktivitetsparate udlændinge under integrationsprogrammet og ikke jobparate med særlige udfordringer.

Kilde: Egne beregninger på data fra Jobindsats.dk.

<sup>33</sup> Danskbonus for selvforsørgende er reguleret i integrationslovens § 22, mens danskbonus for modtagere af integrationsydelse er reguleret i aktivlovens § 22.

## KAPITEL 5

## Delundersøgelse 3: Integrationslovens § 18

### HVILKE SPØRGSMÅL BELYSER KAPITLET?

Dette kapitel handler om integrationslovens § 18. I kapitlet belyser vi:

- Kommunernes praksis ved anmodning om overtagelse af integrationsansvaret, når en udlænding ønsker at flytte kommune i introduktionsperioden.
- Hvornår kommunerne mener, at de er forpligtet til at overtage ansvaret fra en anden kommune, og hvornår de ikke mener, de er forpligtede til at overtage ansvaret.
- Hvilke udfordringer kommunerne oplever i samarbejdet med andre kommuner, når de enten på vegne af udlændingen anmoder andre kommuner om at overtage ansvaret, eller når de selv bliver anmodet om at overtage ansvaret.
- Om kommunerne oplever, at der mangler fælles retningslinjer, og hvis ja, på hvilke områder.

### HVILKE METODER ER KAPITLET BASERET PÅ?

Kapitlet er baseret på en juridisk gennemgang af syv sager, hvor kommunerne har truffet afgørelse efter § 18 i integrationsloven. Derudover har vi udført interview med ledere og medarbejdere på integrationsområdet i syv kommuner, hvor vi har spurgt dem om, hvad de oplever som udfordrende i henhold til varetagelsen af integrationslovens § 18.

Vi henviser til kapitel 2, som indeholder både lovgrundlaget for undersøgelsen og beskrivelse af Ankestyrelsens praksis.

### KOMMUNERNES ERFARINGER OG HOLDNINGER

#### Forbehold for pointer fra interview

Vi ønsker indledningsvis at understrege, at pointer i delundersøgelsen, der er baseret på interview med medarbejdere og ledere i de syv kommuner, udelukkende er et udtryk for kommunernes erfaringer, holdninger og forståelse af lovgivning og regler. Disse er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis på områderne. Vi henviser til kapitel 2, som indeholder både lovgrundlaget for undersøgelsen og en beskrivelse af Ankestyrelsens praksis.

Det er desuden vigtigt at understrege, at der er stor forskel på, om interviewkommunerne har stor eller begrænset erfaring med selv at anmode eller at blive anmodet om at overtage integrationsansvaret. Det har betydning for den viden, vi har af dækket med interviewene.

## PRAKSIS I KOMMUNERNES SAGSBEHANDLING

### **Sagsgennemgangen: Ansøgningen beror overvejende på et ønske om at være tæt på familie eller kæreste**

Vi har i sagsgennemgangen undersøgt udlændingens egen begrundelse for ansøgningen i de syv sager. Vi kan konstatere, at der er begrundelser i alle sager, og at begrundelserne dækker over en del variation, jf. tabel 5.1. I en sag har udlændingen fået arbejde i tilflytningskommunen. I tre sager er udlændingens begrundelse for ansøgningen, at udlændingen ønsker at komme tættere på familie og/eller en kæreste, som udlændingen vil besøge eller bo hos. I en af de tre sager vil udlændingen flytte sammen med sin kæreste, som han har et barn med og venter endnu et barn sammen med. I en anden af de tre sager ønsker udlændingen at flytte sammen med sin kæreste i en anden by. I den tredje sag er udlændingen blevet familie-sammenført og ønsker, at tilflytningskommunen skal overtage integrationsansvaret for ham og hans ægtefælle. Udlændingen ønsker at tage ophold i den samme kommune, hvor parrets fire voksne sønner bor, så sønnerne kan hjælpe udlændingen og hans kone i hverdagen. I en femte sag er udlændingen flyttet på krisecenter i tilflytningskommunen på grund af vold fra sin kæreste. I en sjette sag har udlændingen fået en bolig i tilflytningskommunen. I den sidste sag ønsker udlændingen at finde en billigere bolig i tilflytningskommunen.

TABEL 5.1 UDLÆNDINGENS EGEN BEGRUNDELSE FOR ANSØGNINGEN

|   | Antal    |
|---|----------|
| Udlændingen har fået arbejde i tilflytningskommunen                       | 1        |
| På grund af familie og/eller kæreste, udlændingen vil besøge eller bo hos | 3        |
| Udlændingen er flyttet på krisecenter                                     | 1        |
| Andet   | 2        |
| <b>I alt</b>  | <b>7</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af syv sager om integrationslovens § 18.

### **Sagsgennemgangen: Hovedparten af afgørelserne er i overensstemmelse med regler og praksis**

Sagsgennemgangen viser jf. tabel 5.2, at sagsbehandlingen i seks ud af syv sager er i overensstemmelse med loven og Ankestyrelsens praksis. Af de seks sager ville vi have stadfæstet fire afgørelser, hvis det havde været klagesager. I to af de seks sager har kommunen accepteret at overtage integrationsansvaret, hvorfor udlændingen har fået fuldt ud medhold. Vi er enige i kommunens vurdering i begge sager. I den syvende sag ville vi have ændret kommunens afgørelse, hvis det havde

været en klagesag. Se sagseksemplet og vores vurdering af kommunens sagsbehandling under tabel 5.2.

TABEL 5.2 ER KOMMUNENS AFGØRELSE SAMLET SET RIGTIG?

|  | Antal    |
|--|----------|
| Ja, afgørelsen ville blive stadfæstet, hvis det havde været en klagesag  | 4        |
| Nej, afgørelsen ville blive ændret, hvis det havde været en klagesag   | 1        |
| Nej, afgørelsen ville blive hjemvist, hvis det havde været en klagesag   | 0        |
| Nej, afgørelsen ville blive ophævet, hvis det havde været en klagesag  | 0        |
| Tilflytningskommunen har accepteret at overtage integrationsansvaret, så udlændingen har fået fuldt ud medhold, og vi er enige i vurderingen | 2        |
| <b>I alt</b>   | <b>7</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af syv sager om integrationslovens § 18.

### SAGSEKSEMPEL HVOR EN UDLÆNDING ØNSKER AT FLYTTE SAMMEN MED SIN KÆRESTE, SOM HUN HAR ET BARN SAMMEN MED

Udlændingen er boligplaceret i kommune X og ansøger kommune Y om at overtage ansvaret for sit integrationsprogram, fordi hun gerne vil flytte sammen med sin kæreste. De har et barn sammen.

Kommune Y vurderer, at kæresten bor på et værelse, hvor der ikke er plads til hende og barnet. Kommunen vurderer også, at den ikke er forpligtet til at anvise udlændingen en bolig, da hun er boligplaceret i kommune X. Kommune Y træffer herefter afgørelse om, at kommunen er nødt til at afvente, at udlændingen finder en bolig, og først herefter vil kommunen overtage integrationsansvaret.

### Ankestyrelsens vurdering

Det er Ankestyrelsens vurdering, at kommunen i denne sag giver udlændingen afslag på ansøgningen på det foreliggende grundlag.<sup>34</sup> Det er Ankestyrelsens opfattelse af reglerne, at

<sup>34</sup> Kommune Y har i forbindelse med udarbejdelsen af undersøgelsen om den konkrete sag oplyst, at afgørelsen ikke er et afslag, men en afgørelse om betinget overtagelse af integrationsansvaret. Kommunen mener, at det er en betingelse for, at kommunen kan overtage integrationsansvaret, at udlændingen har en bolig i kommunen. Vi lægger dog vægt på, at kommunen har skrevet følgende formulering i afgørelsen: "Y Kommune er dermed nødt til at afvente til at du og din kæreste finder en bolig og først derefter vil

**FÆLLES BØRN  
KAN MEDFØRE,  
AT TILFLYTNINGS-  
KOMMUNEN SKAL  
OVERTAGE  
ANSVARET**

kommunen er forpligtet til at acceptere at overtage integrationsansvaret, hvis der foreligger integrationsmæssige eller særlige personlige forhold. Det er ikke et krav, at udlændingen på ansøgningstidspunktet er flyttet til kommunen. En udlænding kan godt søge og vente med at flytte, indtil udlændingen har fået positivt tilsagn om, at kommunen vil overtage integrationsansvaret. Vi bemærker, at hvis udlændingen først flytter til kommunen efter, at kommunen har godkendt at overtage integrationsansvaret, får selve overtagelsen af integrationsansvaret først virkning fra tilflytningstidspunktet.

Vi vurderer, at der foreligger særlige personlige forhold i sagen. De særlige personlige forhold er, at udlændingen har et barn med sin kæreste, som hun ønsker at flytte sammen med. Efter vores praksis anses det for at være et særligt personligt forhold, som taler for, at tilflytningskommunen skal overtage ansvaret for udlændingens integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet). Vi vurderer derfor, at kommunen skulle have truffet afgørelse om at overtage ansvaret for udlændingen og have vejledt udlændingen om, at overtagelsen dog først har virkning fra det tidspunkt, hvor udlændingen flytter til kommunen. Vi ville derfor have ændret afgørelsen, hvis sagen havde været påklaget.

Vi bemærker, at vi er enige med kommunen i, at der ikke foreligger en situation, hvor kommunen har pligt til at anvise udlændingen en bolig i kommunen.

***Interview: Forskelligt hvem der anmoder***

I tillæg til sagsgennemgangen har vi også interviewet kommunerne om deres praksis og hvilke udfordringer, de oplever, når de skal vurdere, om de skal overtage integrationsansvaret.

**DET VARIERER  
FRA SAG TIL SAG,  
HVEM DER  
ANMODER**

Vi har spurgt kommunerne om, hvem der typisk anmoder om at overtage ansvaret. Det fremgår af interviewene, at det er meget forskelligt, hvem der anmoder tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret. Anmodningerne kan eksempelvis bestå i, at fraflytningskommunen anmoder tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret på vegne af udlændingen, selvom de ikke er part i sagen. Det kan være krisecentrene, der anmoder tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret. Det kan også være udlændingen

selv, der anmoder tilflytningskommunen om at overtage ansvaret.

***Interview: Anmodningerne foregår ikke efter et fast mønster***

Interviewene viser, at der er stor variation i, hvordan anmodningerne foregår. Tilflytningskommunerne modtager både anmodninger pr. mail, telefon og fysisk post, fortæller interviewpersonerne. Anmodningen kan også foregå ved, at udlændingen henvender sig fysisk eksempelvis i Borgerservice og anmoder tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret.

Der bliver ikke anvendt nogen standardblanket i forbindelse med anmodningerne, og der er heller ikke noget særligt IT-system, som håndterer § 18-sagerne.

***Interview: Udfordring når udlændinge flytter, uden tilflytningskommunen har overtaget ansvaret***

Flere interviewkommuner oplever, at udlændinge flytter til kommunen uden, at tilflytningskommunen har godkendt at overtage integrationsansvaret. En medarbejder fra en kommune fortæller om et konkret eksempel, hvor en udlænding flyttede til kommunen uden, at kommunen havde godkendt at overtage integrationsansvaret. Tilflytningskommunen traf i den sag afgørelse om at nedsætte udlændingens integrationsydelse med 30 procent på den baggrund.

**KOMMUNEN  
TILBYDER KUN  
DANSK-  
UNDERVISNING**

En medarbejder fra en tredje kommune fortæller, at kommunen har erfaring med udlændinge, som bliver boende i tilflytningskommunen, selv om kommunen har truffet afgørelse om ikke at overtage integrationsansvaret. I de tilfælde tilbyder tilflytningskommunen danskundervisning i henhold til lov om danskuddannelse, men udlændingene bliver ikke omfattet af deres integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet). En medarbejder fra samme kommune fortæller om flere udfordringer, når udlændinge flytter mellem kommuner, uden at tilflytningskommunen har godkendt at overtage integrationsansvaret. Det er først, når udlændingen mister sit arbejde og har behov for at modtage en kommunal ydelse, at tilflytningskommunen bliver opmærksom på, at udlændingen befinder sig i kommunen.

***Interview: Forskelligt hvem i kommunen der har kompetence til at træffe afgørelse***

Flertallet af interviewkommunerne fortæller, at de har udarbejdet interne arbejdsgangsbeskrivelser for sagsbehandlingen af sager om § 18 i integrationsloven, men det er ikke alle. For de kommuner, som ikke har det, er forklaringen, at det er en

## INTERNE ARBEJDSGANGS- BESKRIVELSER FOR § 18

## FORSKELLIGT HVEM DER HAR KOMPETENCE TIL AT TRÆFFER AFGØRELSE

## TILFLYTNINGS- KOMMUNEN KAN ALTID VÆLGE AT OVERTAGE ANSVARET

## § 18 ER EN SKØNSMÆSSIG BESTEMMELSE

koordinator, der med juridisk bistand træffer afgørelse i alle sager om integrationslovens § 18. Derfor er der ikke et behov for arbejdsgangsbeskrivelser. I en af interviewkommunerne, hvor en koordinator afgør § 18- sagerne har de udarbejdet interne arbejdsgangsbeskrivelser. I nogle af interviewkommunerne bliver anmodningerne drøftet i teams med det formål, at alle i teamet kan lære af de konkrete sager.

I en af interviewkommunerne har sagsbehandlere i forvaltningen kompetence til at træffe afgørelse i de § 18-sager, hvor kommunen lovgivningsmæssigt er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Anmodninger, hvor kommunen ikke er lovgivningsmæssigt forpligtet til at overtage ansvaret, bliver i stedet afgjort af det politiske udvalg. I en anden interviewkommune har de den praksis, at alle anmodninger, hvor udlændingen modtager integrationsydelse, skal forelægges det politiske udvalg.

### **Interview: Kommunerne bruger Ankestyrelsens principafgørelser, når de træffer afgørelse om integrationslovens § 18**

I hovedparten af interviewene med medarbejderne går det igen, at kommunerne i stor udstrækning anvender Ankestyrelsens afgørelser og principafgørelser, når de træffer afgørelse i sager om integrationslovens § 18. En medarbejder fortæller, at de altid i forbindelse med afslag på anmodning om overtagelse af integrationsansvaret overvejer, om det er en sag, der vil kunne tåle at blive testet i Ankestyrelsen. En medarbejder i en anden kommune forklarer, at kommunen kører en stram linje, når den træffer afgørelse i sager om integrationslovens § 18.

## HVORNÅR MENER KOMMUNERNE, AT DE HENHOLDSVIS ER OG IKKE ER FORPLIGTEDE TIL AT OVERTAGE ANSVARET?

Som det fremgår af vores gennemgang af integrationslovens § 18 i kapitel 2, kan tilflytningskommunen altid vælge at overtage integrationsansvaret for udlændingen, hvis kommunen ønsker det.

Kommunen er kun forpligtet til at overtage integrationsansvaret, hvis en af følgende to betingelser er opfyldt:

1. Flytningen er af væsentlig betydning for udlændingens integrationsforløb, eller
2. Særlige personlige forhold taler for, at kommunen skal overtage integrationsansvaret.

Der er tale om en skønsmæssig bestemmelse.



I loven er der kun angivet et konkret eksempel på, hvornår kommunen er forpligtet til at overtage ansvaret for udlændingens integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram). Det gør sig gældende, hvis udlændingen eller dennes ægtefælle opnår ordinær beskæftigelse i kommunen, og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet.

I en af de syv gennemgåede sager har tilflytningskommunen overtaget ansvaret for udlændingens program, da udlændingen har fået arbejde i tilflytningskommunen. Vi gennemgår herunder sagseksemplet og Ankestyrelsens vurdering af sagsbehandlingen.

#### **SAGSEKSEMPEL HVOR TILFLYTNINGSKOMMUNEN OVERTAGER ANSVARET FOR UDLÆNDINGENS PROGRAM, DA UDLÆNDINGEN HAR FÅET ARBEJDE I TILFLYTNINGSKOMMUNEN**

En familiesammenført udlænding har fået arbejde i tilflytningskommunen som hotel- og restaurantmedhjælper (løsarbejde). Ansøgningen er begrundet i, at der er for langt fra fraflytningskommunen til arbejdspladsen.

Efter indhentelse af yderligere akter, accepterer tilflytningskommunen at overtage integrationsansvaret. Kommunen vurderer, at den er forpligtet hertil, fordi udlændingen har fået arbejde i kommunen.

#### **PRINCIP- AFGØRELSE I-4-03**

Beskæftigelse er af væsentlig betydning for den enkelte udlændings integration. Dette gælder som udgangspunkt uanset, om der er tale om fuldtids- eller deltidsarbejde i et vist omfang og som udgangspunkt uanset karakteren af beskæftigelsen.

#### **Ankestyrelsens vurdering**

Vi er enige med tilflytningskommunens afgørelse om at overtage integrationsansvaret. Selv om resultatet er rigtigt, har kommunen begået fejl i behandlingen af sagen.

I forbindelse med partshøringen vejleder kommunen udlændingen om, at beskæftigelse af ordinær karakter forudsætter minimum 20 timers beskæftigelse om ugen for, at kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Vi er ikke enige heri, og vi henviser i denne sammenhæng til principafgørelse I-4-03.

Desuden skriver kommunen i sin afgørelse, at den vil overtage integrationsansvaret, hvis udlændingen flytter til kommunen inden for en måned. Det fremgår også af afgørelsen, at hvis udlændingen først flytter til kommunen senere, vil overtagelsen bortfalde. Vi bemærker, at der ikke ses at være hjemmel i integrationsloven til at stille betingelse om, at overtagelse af

integrationsprogrammet forudsætter, at udlændingen flytter til kommunen inden en bestemt dato. Vi bemærker, at tilflytningskommunen først overtager ansvaret på det tidspunkt, hvor udlændingen er flyttet til kommunen.

**Sagsgennemgangen: I tre af syv sager har kommunen godkendt at overtage integrationsansvaret**

Sagsgennemgangen viser, at kommunen har godkendt at overtage integrationsansvaret i tre ud af syv sager, mens kommunen ikke har godkendt at overtage ansvaret i fire sager, jf. tabel 5.3. Vi er enige i kommunens afgørelse om ikke at overtage integrationsansvaret i tre af disse fire sager. I den fjerde sag giver tilflytningskommunen afslag på ansøgningen. Begrundelsen er, at kommunen ikke vil overtage ansvaret, før udlændingen og udlændingens kæreste har fundet en fælles bolig i tilflytningskommunen. Vi er ikke enige i denne afgørelse. Sagen er beskrevet ovenfor i sagseksemplet under tabel 5.2.

TABEL 5.3 HAR KOMMUNEN GODKENDT AT OVERTAGE INTEGRATIONSANSVARET?

|              | Antal    |
|--------------|----------|
| Ja           | 3        |
| Nej          | 4        |
| <b>I alt</b> | <b>7</b> |

Kilde: Sagsgennemgang af syv sager om integrationslovens § 18.

Her følger et eksempel fra sagsgennemgangen, hvor tilflytningskommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret og Ankestyrelsens vurdering af sagsbehandlingen.

**SAGSEKSEMPEL HVOR TILFLYTNINGSKOMMUNEN ER FORPLIGTET TIL AT OVERTAGE INTEGRATIONSANSVARET**

Udlændingen bor i kommune A og vil gerne flytte til kommune B, da han ønsker at flytte sammen med sin kæreste, som han har et barn sammen med. Parret venter endnu et barn.

Tilflytningskommunen har overtaget integrationsansvaret og har samtidig vurderet, at det vil gavne både udlændingens og familiens integrationsforløb.

**EN KÆRESTE ER  
IKKE  
TILSTRÆKKELIG  
NÆR FAMILIE**

### Ankestyrelsens vurdering

Vi er enige i tilflytningskommunens vurdering i, at den skal overtage integrationsansvaret. Begrundelsen er, at udlændingen har mindreårige børn, som han ønsker at flytte sammen med.

Vi bemærker, at hvis udlændingens begrundelse 'kun' havde været, at han ønskede at flytte sammen med sin kæreste i tilflytningskommunen, havde dette ikke været tilstrækkeligt til, at tilflytningskommunen skulle overtage ansvaret. En kæreste anses efter vores praksis ikke for at være tilstrækkelig nær familie til, at dette kan forpligte tilflytningskommunen til at overtage ansvaret.

Her følger et eksempel fra sagsgennemgangen, hvor kommunen ikke er forpligtet til at overtage integrationsansvaret.

### **SAGSEKSEMPEL TILFLYTNINGSKOMMUNEN IKKE ER FORPLIGTET TIL AT OVERTAGE INTEGRATIONSANSVARET**

Udlændingen søger tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret, da han har fået en lejebolig i kommunen.

Tilflytningskommunen giver afslag på at overtage ansvaret, fordi en flytning til kommunen ikke i sig selv er tilstrækkelig begrundelse for, at tilflytningskommunen har pligt til at overtage ansvaret for udlændingens integrationsprogram.

### Ankestyrelsens vurdering

Vi er enige med tilflytningskommunens afgørelse om ikke at overtage ansvaret for udlændingens integrationsprogram. Det forhold, at udlændingen ønsker at flytte til en bolig i tilflytningskommunen, er ikke tilstrækkeligt til, at kommunen skal overtage ansvaret for udlændingens integrationsprogram.

### **Interview: Kommunerne overtager i forskellige situationer**

I tillæg til fundene fra sagsgennemgangen har vi i interviewene bedt kommunerne beskrive deres praksis ved sager om overtagelse af integrationsansvaret. Da integrationslovens § 18 er en skønsmæssig bestemmelse, har vi i interviewene spurgt både medarbejdere og ledere i de syv kommuner om, hvornår de vurderer, at de er henholdsvis forpligtede og ikke forpligtede til at overtage integrationsansvaret for en udlænding under integrationsprogrammet.

## SITUATIONER HVOR KOMMU- NERNE OVERTA- GER ANSVARET

Det fremgår af interviewene, at der er forskel mellem kommunerne på, hvornår de accepterer at overtage ansvaret i de sager, der vedrører samme situationer. En kommune overtager eksempelvis integrationsansvaret i situationer, hvor udlændingen har mere end en times transporttid mellem bolig og arbejde. En anden kommune overtager derimod ansvaret i situationer, hvis udlændingen har mere end halvanden times transporttid mellem bolig og arbejde samt kan fremvise en ansættelseskontrakt som dokumentation.

### **Interview: Eksempler på situationer hvor interviewkommunerne overtager ansvaret**

Under interviewene beskriver interviewpersonerne en række eksempler på situationer, hvor de har valgt at overtage integrationsansvaret. Der er tale om situationer hvor:

- Ægtefællen er blevet boligplaceret i en anden kommune.
- Der er tale om en "krisecentersag", og vold og trusler er politianmeldt, og udlændingen selv finder en bolig.
- Udlændingen er under uddannelse.
- Udlændingen har ordinært arbejde.
- Udlændingen allerede har en bolig og et arbejde, som dog ikke behøver at være i kommunen.
- Familiesammenførte ønsker at flytte sammen med deres ægtefælle.
- Der er tale om børn med behov for særlig hospitalsbehandling, jf. integrationslovens § 18, stk. 3.
- Udlændinge fra LGBT-miljøet der i form af en politianmeldelse kan sandsynliggøre, at de bliver chikaneret der, hvor de er boligplaceret.

## EKSEMPLER PÅ SITUATIONER HVOR KOMMUNERNE IKKE OVERTAGER

### **Interview: Eksempler på situationer hvor interviewkommunerne ikke overtager ansvaret**

Interviewpersonerne nævner også nogle situationer, hvor tilflytningskommunen ikke overtager integrationsansvaret. Dette gør sig gældende i situationer hvor:

- Udlændingen, der ansøger, ikke har en bolig.
- Der er tale om familierelationer, men udlændingen, som ansøger, hverken har arbejde eller bolig.
- Udlændingen har fået arbejde i en omegnskommune.

Vi henviser i forlængelse heraf til gennemgangen af integrationslovens § 18 i kapitel 2 om regelgrundlaget, der beskriver Ankestyrelsens praksis i sager om integrationslovens § 18. Afsnittet indeholder blandt andet vejledende eksempler på, hvornår kommunerne henholdsvis er og ikke er forpligtede til at overtage integrationsansvaret.

**FLERTALLET AF  
INTERVIEW-  
KOMMUNERNE  
OPLEVER  
UDFORDRINGER**

**ANMODNINGERNE  
INDEHOLDER  
OFTE MEGET FÅ  
OPLYSNINGER**

**EFTERLYSER  
SVARFRISTER  
FOR ANMODNING**

## KOMMUNERNES UDFORDRINGER I SAMARBEJDET MED ANDRE KOMMUNER

Interviewene afdækker, at flertallet af kommunerne oplever forskellige udfordringer i samarbejdet med andre kommuner. Det gælder både, når de på vegne af udlændingen anmoder andre kommuner om at overtage ansvaret eller, når de selv bliver anmodet om at overtage ansvaret for en udlænding, der er boligplaceret i en anden kommune.

### **Interview: Hovedparten af kommunerne savner oplysninger**

Nogle af de udfordringer, interviewpersonerne peger på i samarbejdet mellem kommunerne, vedrører selve ansøgningen. Generelt er der meget sporadiske oplysninger i anmodningerne, fortæller en medarbejder. En leder oplever, at det er vanskeligt at få de oplysninger, der er brug for, for at kommunen kan træffe afgørelse i sagen. Ofte er der meget få oplysninger med ansøgningen fra udlændingen eller fraflytningskommunen. Det resulterer i, at medarbejderen i tilflytningskommunen bruger meget tid på at oplyse sagen, for at de kan træffe afgørelse, da tilflytningskommunen har ansvaret for at oplyse sagen tilstrækkeligt. Det resulterer i, at tilflytningskommunen bruger meget tid på at sende spørgsmål om sagen retur til fraflytningskommunen. Samme leder efterlyser nogle minimumskriterier for at lave en ansøgning. Lederen efterlyser også en hjælpeskabelon, som specificerer hvilke minimumsoplysninger, en anmodning skal indeholde, da det ville kunne nedsætte sagsbehandlingstiden.

### **Interview: Flere kommuner efterlyser svarfrister på anmodningen**

En medarbejder i en kommune nævner, at der ikke er gældende svarfrister, når en kommune anmoder en anden om at overtage integrationsansvaret på vegne af en udlænding. Samme medarbejder fremhæver, at det kunne være en hjælp i samarbejdet mellem kommunerne.

### **Interview: En række kommuner har indgået en "Exit aftale"**

Flere interviewpersoner fortæller, at deres kommune er med i en "Exit ordning" indgået mellem en række kommuner på tværs af landet. Formålet er at overkomme nogle af de udfordringer, de har, når udlændingene er nødt til at flytte til en anden kommune. Der er tale om et samarbejde, hvor disse kommuner internt hjælper hinanden med særlig problematiske sager. Det kan eksempelvis være en sag, hvor en boligplaceret udlænding har været udsat for vold og trusler og på den baggrund har behov for at flytte kommune.

## “BYTTEORDNING”

Med ordningen har kommunerne forpligtet sig til at hjælpe hinanden ved at overtage integrationsansvaret for udlændingen i den slags ekstraordinære situationer. Der gælder nogle helt specifikke kriterier for ordningen, som fremgår af boksen herunder. Der er tale om en “bytteordning” mellem kommunerne: Hvis en kommune har afgivet én til en af de andre kommuner, er kommunen forpligtet til selv at overtage integrationsansvaret for en udlænding fra en af de andre kommuner på et senere tidspunkt. Det drejer sig ofte om kvinder på krisecentre.

### “EXIT ORDNING”:

#### AFTALE OM OVERTAGELSE AF INTEGRATIONSANSVARET I EKSTRAORDINÆRE TILFÆLDE.

Syv kommuner fordelt over hele landet har indgået en “Exit ordning”. Ordningen omhandler udlændinge under integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet), som kommer i situationer, hvor de bliver nødt til at flytte til en anden kommune end den, hvor de er blevet bolig-placeret af Udlændingestyrelsen.

Målgruppen omfatter primært udlændinge, som har været udsat for vold eller er blevet truet på livet samt udlændinge som på grund af sin seksuelle overbevisning er nødsaget til at komme væk fra deres nuværende miljø. Desuden skal sager om trusler og vold være politianmeldt, for at de kan indgå i bytteordningen.

#### Kilde:

“Exit ordning: Aftale om overtagelse af integrationsansvar i ekstraordinære tilfælde.”

## SKØNSMÆSSIG VURDERING AF “SÆRLIGE PERSONLIGE FORHOLD”

**Sagsgennemgangen: I alle syv sager har kommunerne forholdt sig aktivt til, om flytningen er af væsentlig betydning for udlændingens integrationsforløb eller, om der foreligger “særlige personlige forhold”**

Vi har i sagsgennemgangen af de syv sager undersøgt, om kommunen aktivt har forholdt sig til, om flytningen er af væsentlig betydning for udlændingens integrationsforløb, eller om der i øvrigt foreligger særlige personlige forhold i sagen. Det gør sig gældende i samtlige syv sager.

Nedenfor fremgår et sagseksempel, hvor tilflytningskommunen giver afslag på anmodningen om at overtage ansvaret, fordi der ikke foreligger særlige forhold i sagen og Ankestyrelsens vurdering af sagsbehandlingen.

**SAGSEKSEMPEL HVOR TILFLYTNINGSKOMMUNEN GIVER AFSLAG PÅ ANMODNING OM OVERTAGELSE AF ANSVARET, DA DER IKKE FORELIGGER SÆRLIGE PERSONLIGE FORHOLD I SAGEN**

Sagen handler om en udlænding, der søger kommune A om at overtage ansvaret for hans integrationsprogram (nu selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram), fordi han ønsker at finde en bolig i kommune A til sig selv, sin kone og børn, som han håber på at blive familiesammenført med. Udlændingen oplyser til kommune A, at han har arbejde i kommune B, hvor han bor, og at hans integrationsprogram kun omfatter danskundervisning. Han oplyser også, at han har forsøgt at finde en større bolig i kommune B, men at boligerne der er for dyre.

Kommune A giver afslag på at overtage ansvaret for udlændingens integrationsprogram. Kommune A vurderer, at en flytning fra kommune B til kommune A ikke vil have væsentlig betydning for udlændingens integrationsprogram. I forbindelse med afslaget vejleder kommune A udlændingen korrekt i forhold til, at hvis han vælger at flytte til kommune A, uden at kommunen overtager ansvaret for hans integrationsprogram, vil han have mulighed for at gå på sprogskole i kommune A.

**Ankestyrelsens vurdering**

Vi er enige i kommunens afgørelse. Vi bemærker, at kommunen har givet udlændingen mangelfuld og forkert vejledning.

Kommunen vejleder ikke udlændingen om, at hverken integrationsloven eller anden lovgivning indeholder forbud mod, at udlændinge flytter.

Kommunen vejleder udlændingen om, at hvis han vælger at flytte til kommunen, vil han ikke være berettiget til at modtage integrationsydelse, hvis han skulle miste sit arbejde. Denne vejledning er ikke helt korrekt. Vi bemærker, at det faktum, at en udlænding flytter til en kommune, selvom kommunen har givet afslag på at overtage udlændingens integrationsprogram, ikke automatisk fører til, at udlændingen ikke har ret til inte-

grationsydelse. Kommunen skal derimod i en sådan situation træffe en konkret afgørelse efter § 32 i integrationsloven, om hvilken konsekvens flytningen skal have i forhold til integrationsydelsen. Kommunen skal således i hver enkelt sag overveje, om der skal ske ophør af ydelsen, eller om en nedsættelse vil være tilstrækkelig eller, om der i det konkrete tilfælde slet ikke skal ske nedsættelse.

Kommunen vejleder desuden udlændingen om, at hans ægtefælle ikke vil være berettiget til integrationsydelse, når ægtefællen kommer til landet, hvis udlændingen bor i kommunen. Denne vejledning er også forkert.

### **Interview: Det er forskelligt, hvordan kommunerne vurderer "særlige personlige forhold"**

Vi har desuden spurgt kommunerne om deres erfaringer med skønsmæssige vurderinger om "særlige personlige forhold" i henhold til integrationslovens § 18.

Ifølge en medarbejder er der forskel på, hvordan kommunerne indbyrdes vurderer "særlige personlige forhold":

*"Det her med 'særlige personlige forhold', det kan man i én kommune vurdere som noget, og vi kan vurdere det som noget andet." (Interview med en medarbejder)*

Flere interviewpersoner mener, at det er vanskeligt at arbejde med denne skønsmæssige vurdering, og at der er et behov for at få defineret "særlige personlige forhold" nærmere. Ifølge en leder er der i forhold til vurderingen af "særlige personlige forhold" en stor diskussion mellem kommunerne. Kommunerne har forskellige vurderinger af, om de er forpligtede til at overtage integrationsansvaret, når en udlænding boligplaceret i kommunen er blevet gift med en anden udlænding, som ønsker at flytte til kommunen, fortæller samme leder.

## **SÆRLIGE UDFORDRINGER FOR KOMMUNERNE FORBUNDET MED KVINDEKRISECENTRE**

Både Det Rådgivende Praksisudvalg og Udlændinge- og Integrationsministeriet har ønsket, at vi specifikt undersøger kommunernes samarbejde omkring udlændinge, der kommer på kvindekrisecentre.

En af de syv gennemgåede sager handler om, at tilflytningskommunen overtager ansvaret for en udlænding efter et ophold på et krisecenter i kommunen. Vi gennemgår herunder sagen og Ankestyrelsens vurdering af sagsbehandlingen.

**SAGER HVOR  
ÆGTESKAB ER  
MOTIVATION FOR  
FLYTNING, GIVER  
UDFORDRINGER  
MELLEM  
KOMMUNERNE**



### **SAGSEKSEMPEL HVOR TILFLYTNINGSKOMMUNEN OVERTAGER ANSVARET FOR EN UDLÆNDING EFTER OPHOLD PÅ ET KRISECENTER I KOMMUNEN**

Sagen handler om en kvinde, der er flyttet på krisecenter i fire måneder i tilflytningskommunen som følge af vold begået af hendes kæreste. Derefter har hun haft ophold på et familiecenter i en anden kommune på grund af bekymring omkring omsorgen for hendes søn.

Tilflytningskommunen har godkendt at overtage ansvaret, da den vurderer, at der foreligger særlige omstændigheder i sagen.

Af sagens akter fremgår, at tilflytningskommunen har givet tilsagn om at overtage ansvaret, hvis udlændingen selv finder en bolig i kommunen. Det fremgår desuden af sagen, at familieafdelingen senere anviser udlændingen en bolig.

#### Ankestyrelsens vurdering

Vi er enige i kommunens afgørelse om at overtage integrationsansvaret. Vi bemærker, at kommunen ikke har journaliseret væsentlige oplysninger i sagen, som danner grundlag for afgørelsen i sagen. Dette har dog ikke betydning for udlændingen i den konkrete sag, da kommunen imødekommer udlændingens ansøgning om at overtage integrationsansvaret.

#### ***Interview: Flere kommuner oplever udfordringer i sager om udlændinge, der kommer på krisecenter***

Mange af interviewkommunerne har et kvindekrisecenter beliggende i kommunen. Ifølge interviewkommunerne er sager om kvinder på krisecentre de sager, der udfordrer samarbejdet mest mellem kommunerne, i forhold til integrationslovens § 18.

**DET KAN VÆRE  
UKLART,  
HVORNÅR  
ANSVARET ER  
OVERTAGET**

Kommunerne oplever desuden, at det er uklart, hvornår en sag er overtaget, og hvornår den ikke er overtaget. En leder peger på, at det er problematisk, at fraflytningskommunen ikke er forpligtet til at invitere til et samarbejde med den kommune, hvor krisecentret er beliggende. Samme leder efterspørger en overdragelsesprocedure, når en kvinde flytter på krisecenter i en anden kommune end den, hun er boligplaceret i. Ifølge samme leder burde den kommune, som udlændingen er flygtet fra, være forpligtet til at have ansvaret for sagen, indtil opholdet på krisecentret er godkendt.

## DE VANSKELIGSTE SAGER

En leder i en anden kommune vurderer, at de sager, hvor krisecentret mener, at udlændingen skal blive boende i kommunen efterfølgende, er de vanskeligste sager. Det er også de sager, som kommunen bruger flest ressourcer på. Lederen fortæller, at det varierer, om kommunen er enig eller ej med krisecentret i, at udlændingen bør blive boende i kommunen efter opholdet på krisecentret. Hver gang foretager kommunen en nøje individuel vurdering i disse sager, fortæller lederen.

## IKKE ALLE INTERVIEW- KOMMUNER HAR UDFORDRINGER MED SAGER OM KRISECENTRE

### **Interview: Et par interviewkommuner oplever ikke udfordringer med krisecentre**

Interviewene afdækker også, at der er et par kommuner med krisecentre, som ikke oplever udfordringer med kvinder på krisecentre. Disse kommuner oplever ikke, at det medfører, at kommunen modtager flere anmodninger om at overtage ansvaret, selv om krisecentret er beliggende i kommunen. Kommunernes oplevelser af krisecentersagerne er dermed ikke entydige, skønt flertallet af kommunerne med krisecentre oplever udfordringer i samarbejdet med andre kommuner.

## INTERVIEWKOMMUNERNES ANDRE OPLEVEDE UDFORDRINGER

Vi har afslutningsvis spurgt interviewpersonerne, om de oplever andre udfordringer i forhold til integrationslovens § 18. Vi gengiver her interviewkommunernes svar. Afslutningsvis kommer vi med konkrete anbefalinger på baggrund af delundersøgelsen.

## KOMMUNERNE EFTERLYSER MERE VEJLEDNING

### **Interview: Kommunerne efterlyser mere vejledning**

Interviewpersonerne nævner gennemgående, at der er for lidt praksis på området. De efterlyser også mere vejledning på området. Flere interviewpersoner vurderer, at manglen på vejledning medfører, at der er en uens praksis på tværs af kommunerne. Det kan både have negative konsekvenser for udlændingens retssikkerhed, og det kan vanskeliggøre samarbejdet mellem kommunerne.

## USIKKERHED OM SKØNSMÆSSIG VURDERING

### **Interview: Kommunerne efterlyser lovpræciseringer**

Flere interview med både medarbejdere og ledere afdækker, at der er usikkerhed omkring den skønsmæssige vurdering af, hvornår kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret, når en udlænding ønsker at flytte kommune i introduktionsperioden. Her nævner flere interviewpersoner også, at der er behov for nærmere at få defineret, hvad "særlige relationer" og "særlige personlige forhold" er.

## ØNSKE OM AT FÅ DEFINERET "SÆRLIGE OMSTÆNDIG- HEDER"

Det går også igen i mange interview, at kommunerne mangler en nærmere definition af "særlige omstændigheder". En medarbejder fortæller om en konkret sag, hvor udlændingen har

## BEHOV FOR MINIMUMSKRAV TIL BOLIG

fået afslag på sin anmodning om, at kommunen vil overtage ansvaret for hans integrationsprogram. Kommunen håber i denne sag, at udlændingen vil klage over afgørelsen, med det formål at få Ankestyrelsen til at definere "særlige omstændigheder" i sagen i forbindelse med behandlingen af klagen. I flere interview med både ledere og medarbejdere efterlyser kommunerne nærmere regler omkring kvinder på krisecentre. Desuden nævner flere kommuner, at de oplever et behov for at få lavet en samarbejdsaftale, når udlændinge, som er boligplaceret i én kommune tager ophold på et krisecenter beliggende i en anden kommune.

En medarbejder efterlyser, at det bliver muligt for kommunerne at stille nogle minimumskrav til, hvilken bolig udlændingen flytter til. Medarbejderen nævner et eksempel på, at især for enlige udlændinge, der sover på sofaen hos deres arbejdsgiver, kan det være en social deroute, hvis de mister deres arbejde og pludselig skal søge integrationsydelse. Kommunens praksis er på den baggrund at være tilbageholdende med at overtage integrationsansvaret for at skåne borgeren, fortæller medarbejderen.

Samme medarbejder fortæller, at kommunen har oplevet flere eksempler på, at udlændinge har betalt for at få en ansættelseskontrakt. Medarbejderen har også oplevet flere arbejdsgivere, som tilbyder udlændingene ulovlige arbejdsbetingelser. Udlændingene er ofte ikke i stand til at gennemskue, at betingelserne er ulovlige, da dansk lovgivning på dette område er ukendt for dem.

## SKAL KOMMUNEN OVERTAGE ANSVARET FOR SERVICELOVEN VED OPHOLD PÅ KRISECENTER?

### **Interview: Enkelte snitflader til andre lovgivninger er uklare**

En medarbejder nævner, at det er uklart, om kommunen i forhold til kvinder, der opholder sig på krisecentre, også er forpligtet til at overtage ansvaret i forhold til serviceloven. En anden medarbejder fortæller, at det kan være problematisk, at integrationsloven indeholder beskæftigelseselementer. Medarbejderne i jobcentret kender kun undtagelsesvist integrationsloven og er ikke altid opmærksomme på disse bestemmelser.

### **Interview: Kommunerne efterlyser flere principafgørelser**

I mange interview bliver det påpeget, at der i forhold til integrationslovens § 18 kun eksisterer få principafgørelser. For medarbejderne betyder det, at de kun har lidt praksis at støtte sig til, når de skal træffe afgørelse.

Interviewene viser, at kommunerne efterlyser flere afgørelser fra Ankestyrelsen. Det gælder både flere principafgørelser, men også afgørelser i forhold til de situationer, hvor kommu-

nerne er usikre på, hvordan de skal fortolke loven. Ankestyrelsens sagsbehandlingstider bliver også nævnt i flere interview som problematisk for både udlændinge og kommuner.

Vi henviser i forlængelse heraf til gennemgangen af integrationslovens § 18 i kapitel 2 om regelgrundlaget. Afsnittet indeholder blandt andet vejledende eksempler på, hvornår kommunerne henholdsvis er og ikke er forpligtede til at overtage integrationsansvaret.

## VORES ANBEFALINGER

### **DELUNDERSØGELSE 3 GIVER ANLEDNING TIL FØLGENDE ANBEFALINGER:**

Vi anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet udarbejder en vejledning til kommunerne om integrationslovens § 18. Vejledningen bør indeholde både eksempler på kriterier, der kan indgå ved vurderingen af, om der foreligger "særlige personlige forhold", jf. integrationslovens § 18, stk. 2, og en beskrivelse af de retsvirkninger der indtræder, hvis kommunen henholdsvis overtager integrationsansvaret eller giver afslag på at overtage ansvaret. Baggrunden er, at undersøgelsen viser, at kommunerne er i tvivl om, hvordan integrationslovens § 18 skal fortolkes.

Vi anbefaler, at kommunerne er opmærksomme på i tilstrækkelig grad at vejlede udlændinge og flygtninge om integrationslovens § 18. Baggrunden er, at undersøgelsen viser, at kommunerne oplever flere udfordringer, når flygtninge og udlændinge, der er flyttet kommune under integrationsprogrammet (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet), uden at ansøge tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret, senere mister deres arbejde og henvender sig til tilflytningskommunen.

Vi anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet overvejer at fastsætte en frist for, hvor lang tid tilflytningskommunen har til at behandle en ansøgning om overtagelse af integrationsansvaret. Baggrunden er, at undersøgelsen viser, at en frist ville kunne lette samarbejdet mellem kommunerne i sager om integrationslovens § 18.

### **ANKESTYRELSENS TILTAG PÅ OMRÅDET**

Ankestyrelsen er opmærksom på interviewkommunernes ønske om mere vejledning i forhold til integrationslovens § 18.

På den baggrund afholder Ankestyrelsen i 2019 et webinar (online kursus), hvor vi vil redegøre for regler og praksis på området.

Supplerende har Ankestyrelsen i 2018 påbegyndt et arbejde med at gennemgå alle vores principafgørelser. Dette arbejde pågår fortsat i 2019. Med gennemgangen kortlægger vi hvilke områder, der er behov for nye principielle afgørelser på. Desuden afklarer vi, om der er nogle principafgørelser, som med fordel kan blive skrevet sammen, så vores praksis bliver tydeligere og lettere at anvende for kommunerne.