
Oktober 2019

Kommunernes arbejde med udvalgte dele af integrations- loven

Resumé



Ankestyrelsen

KAPITEL 1

Indledning

Efter ønske fra Det Rådgivende Praksisudvalg har Ankestyrelsen gennemført en undersøgelse af udvalgte dele af integrationsloven. Undersøgelsen består af tre delundersøgelser, der afdækker:

- Hvordan kommunerne arbejder med *integrationskontrakterne (nu kaldet kontrakterne¹)*, 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**).

FORMÅL MED UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen består af tre delundersøgelser med hver deres formål.

Delundersøgelse 1:

Formålet er at undersøge, om integrationskontrakterne lever op til loven og hvilke eventuelle udfordringer, kommunerne oplever i forhold til at overholde lovens krav.

Delundersøgelse 2:

Delundersøgelse 2 har til formål at undersøge, i hvilken udstrækning kommunerne benytter sig af muligheden for at bevilge virksomhedspraktikker af 13 ugers varighed aktivitetssparate udlændinge og jobparate udlændinge, der ikke har erhvervs erfaring, har langvarig ledighed eller i øvrigt har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse med løntilskud (fremover *jobparate med særlige udfordringer*). Herunder hvad begrundelserne er for kommunernes praksis for bevilling af virksomhedspraktik

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

af kortere eller længere varighed, og hvordan kommunerne inddrager virksomhederne.

Delundersøgelse 3:

Delundersøgelse 3 har til formål at belyse kommunernes praksis og oplevede udfordringer i sagsbehandlingen af ansøgninger om overtagelse af integrationsansvaret, når en udlænding ønsker at flytte kommune i introduktionsperioden.

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 til hovedrapporten. For en gennemgang af den relevante lovgivning, henviser vi til kapitel 2 i hovedrapporten.

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.²

Gennemgang af syv sager om § 18 i integrationsloven

Delundersøgelse 3 er til dels baseret på en gennemgang af én sag om overtagelse af integrationsansvaret³ 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 på integrationsområdet 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.

² 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 til hovedrapporten.

³ Fortløbende anvender vi betegnelserne "integrationsansvaret" og "ansvaret" synonymt.

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

REGELGRUNDLAGET FOR UNDERSØGELSEN

Kapitel 2 i hovedrapporten er en samlet gennemgang af lovgivningen og Ankestyrelsens praksis inden for de udvalgte områder, der bliver behandlet i undersøgelsen.

KAPITEL 2

Delundersøgelse 1: Integrationskontrakter

I denne delundersøgelse har vi set nærmere på, om kommunernes arbejde med integrationskontrakterne (nu kaldet kontrakterne) lever op til lovkravene og hvilke udfordringer, kommunerne oplever i forhold til at efterkomme kravene. Delundersøgelsen bygger på interviewkommunernes egne beskrivelser af udfordringer samt en gennemgang af 24 sager med integrationskontrakter fra de syv kommuner.

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

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-måned Fristen ikke overholdt i seks af 24 sager

På baggrund af sagsgennemgangen af 24 integrationskontrakter kan vi dog konstatere, at en-måned Fristen 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 interviewkommunernes 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 vanskeligt 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

KOMMUNERNE INDDRAGER UDLÆNDINGEN

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 interview 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

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

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 relevanter

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.

te sager har kommunen overholdt fristen. I de resterende 11 sager er der forhold, der gør, at kommunen ikke behøvede at iværksætte det første tilbud inden for den første måned.

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.

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 som udgangspunkt foreskriver.

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 vurderes ikke 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.

Delundersøgelse 2 – Virksomhedspraktik på 13 uger

I denne delundersøgelse har vi interviewet de syv kommuner om bevilling af virksomhedspraktik på 13 uger til aktivitetsparate udlændinge og jobparate udlændinge, der ikke har erhvervs erfaring, har langvarig ledighed eller i øvrigt har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse med løntilskud (fremover *jobparate med særlige udfordringer*). Derudover er delundersøgelsen er baseret på registerdata og sagsgennemgangen 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.

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.

PRIMÆRT TO GRUNDE TIL FORLÆNGELSE

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 kan 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.

DER ER OFTE LØBENDE KONTAKT

Kommunerne inddrager virksomhederne

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

SAGSEKSEMPEL 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.

ISÆR SPROGLIGE OG SUNDHEDS- MÆSSIGE UDFORDRINGER

Forhold hos udlændingen som udgør barrierer 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- TIONSNE- D-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.

SAGSEKSEMPEL PÅ DET PSYKISKE HELBREDS BE- TYDNING 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 udlændingens 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.

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.

15 timers praktik om ugen i gennemsnit for jobparate

Nogle af interviewkommunerne oplever, at det i enkelte tilfælde kan være svært for udlændingen at skulle have 15 timers praktik om ugen i gennemsnit.

Vi bemærker, at kravet om gennemsnitlig 15 timers praktik om ugen alene gælder for de jobparate udlændinge, jf. integrationslovens § 17 a, stk. 2. Kravet gælder ikke for en aktivitetsparat udlænding.

Delundersøgelse 3: Integrationslovens § 18

I denne delundersøgelse har vi undersøgt kommunernes sagsbehandling, når en flygtning eller familiesammenført ønsker at flytte kommune i introduktionsperioden og samarbejdet mellem kommunerne i den forbindelse. Delundersøgelsen bygger primært på kommunernes beskrivelser af egne udfordringer på området udtrykt i interviewene og derudover på en gennemgang af syv sager, hvor kommunen har truffet afgørelse efter § 18 i integrationsloven.

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.

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

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

**TILFLYTNINGS-
KOMMUNEN KAN
ALTID VÆLGE AT
OVERTAGE
ANSVARET**

Ankestyrelsens vurdering

Det er Ankestyrelsens vurdering, at kommunen i denne sag giver udlændingen afslag på ansøgningen på det foreliggende grundlag.⁴ Det er Ankestyrelsens opfattelse af reglerne, at 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.

Vejledende eksempler


Som det fremgår af vores gennemgang af integrationslovens § 18 i kapitel 2 i hovedrapporten, 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

⁴ 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 overtage dit integrationsansvar." Vores fortolkning af formuleringen er, at kommunen giver afslag på det foreliggende grundlag men vejleder udlændingen, om at hun kan søge igen, når hun har fundet en bolig.


**§ 18 ER EN
SKØNSMÆSSIG
BESTEMMELSE****VEJLEDENDE
EKSEMPLER**

- 
2. Særlige personlige forhold taler for, at kommunen skal overtage integrationsansvaret.

Der er tale om en skønsmæssig bestemmelse.

I loven er der kun angivet ét 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.

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.

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 påregner Ankestyrelsen i 2019 at afholde 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.