# INTEGRATION

Betænkning afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte Integrationsudvalg

DET ADMINISTRATIVE BIBLIOTEK
850001572680

Betænkning nr. 1337
København maj 1997

**Kapitel 1. Indledning**

1.1. Integrationsudvalgets nedsættelse og kommissorium ..... 23
1.2. Integrationsudvalgets sammensætning ..... 24
1.3. Integrationsudvalgets arbejde ..... 27
1.4. Betænkningens opbygning ..... 28

**Kapitel 2. Indvandring til Danmark**

2.1. Den retlige regulering af udlændinges indrejse og ophold ..... 30
2.2. Statistiske oplysninger ..... 31

**Kapitel 3. Flygtninges og indvandreres retsstilling**

3.1. Dansk ret ..... 33
3.1.1. Grundloven ..... 33
3.1.2. Den øvrige lovgivning ..... 35
3.1.3. Speciallovgivning til retlig beskyttelse mod forskelsbehandling, forhånelse m.v. ..... 36
3.1.3.1. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987). 36
3.1.3.2. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ..... 37
3.1.3.3. Straffelovens § 226 b ..... 39
3.2. Internationale konventioner ..... 40
3.2.1. Kritik af den danske gennemførelse af internationale menneskeretskonventioner ..... 43

**Kapitel 4. Integrationspolitik og integrationsbegrebet**

4.1. Politiske erklæringer vedrørende den hidtil førte danske integrationspolitik ..... 45

4.1.1. Sammenfatning og perspektivering vedrørende den hidtil førte danske integrationspolitik ..... 47
4.2. Integration i teoretisk belysning ..... 49
4.2.1. Om det kulturorienterede syn på integration ..... 50
4.2.2. Om det socialt orienterede syn på integration ..... 52
4.2.3. Sammenfatning vedrørende integrationsbegrebet i teoretisk belysning ..... 54
4.3. Internationale bidrag til udformningen af integrationspolitik og karakteristik af begrebet integration ..... 54
4.3.1. Europarådet ..... 54
4.3.2. Integrationspolitikken i udvalgte europæiske lande ..... 56
4.3.2.1. Sverige ..... 56
4.3.2.2. Norge ..... 58
4.3.2.3. Finland ..... 60
4.3.2.4. Holland ..... 62
4.3.2.5. England ..... 67
4.3.3. Sammenfatning vedrørende de internationale bidrag til belysning af integrationspolitik og integrationsbegrebet . 70
4.4. Sammenfatning og udvalgets opfattelse af begrebet integration ..... 70

**Kapitel 5. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag**

5.1. Udvalgets udgangspunkt ..... 73
5.2. Indholdet af de enkelte kapitler ..... 74
5.3. Forslag ..... 78
5.3.1. Forslag i kapitel 6 vedrørende den særlige statsfinansierede integrationsindsats ..... 79
5.3.1.1. Personkredsen ..... 79

5.3.1.2. Varigheden af den særlige integrationsindsats ..... 79
5.3.1.3. Fremtidig organisering af den særlige statsfinansierede indsats - indholdet af indsatsen ..... 80
5.3.1.4. Fordeling og overgivelse af flygtninge ..... 82
5.3.1.5. Evaluering af indsatsen ..... 82
5.3.2. Udvalgets forslag i kapitel 7 vedrørende den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere ..... 83
5.3.2.1. Indsats over for flygtninge og indvandrere ..... 83
5.3.2.1.1. Integrationsindsatsen over for familiesammenførte indvandrere ..... 83
5.3.2.1.2. Ordninger, der kan lette kommunikationen mellem offentlige myndigheder og flygtninge og indvandrere ..... 83
5.3.2.2. Særlig indsats over for de integrationsansvarlige myndigheder ..... 84
5.3.2.2.1. Inddragelse af brugere ..... 84
5.3.2.2.1.1. Rådet for Etniske Minoriteter ..... 84
5.3.2.2.1.2. Integrationsråd ..... 84
5.3.2.2.2. Tolkebistand ..... 85
5.3.2.2.3. Kommunale redegørelser ..... 85
5.3.2.2.4. Den amtskommunale danskundervisning ..... 86
5.3.2.2.4.1. Yderligere kvalificering af lærere/faglige fora ..... 86
5.3.2.2.4.2. Udvidelse af personkredsen ..... 86
5.3.2.2.5. Mæglingsinstanser ..... 86
5.3.2.2.6. Efteruddannelse af relevante medarbejdere ..... 87
5.3.2.2.7. Rådgivning og vejledning ..... 87
5.3.2.3. Særlig indsats over for den danske befolkning/det holdningsskabende arbejde ..... 87
5.3.3. Udvalgets forslag i kapitel 8 vedrørende repatriering - sammenhæng mellem integration og repatriering ..... 88

5.3.4. Udvalgets forslag i kapitel 9 vedrørende børn og unge.. 89
5.3.4.1. Indsatsen over for førskolebørn og folkeskolebørn ..... 89
5.3.4.1.1. Sundhedsplejerskebesøg ..... 89
5.3.4.1.2. Forebyggende sundhedstilbud til børn ..... 90
5.3.4.1.3. Brug af dagtilbud ..... 91
5.3.4.1.3.1. Sproglige problemer ..... 91
5.3.4.1.3.2. Kulturforståelse m.v. ..... 91
5.3.4.1.3.3. Forældresamarbejde ..... 92
5.3.4.1.4. Modersmålsundervisning ..... 92
5.3.4.1.5. Undervisning i dansk som andetsprog ..... 93
5.3.4.1.6. Udskolingsfasen ..... 93
5.3.4.1.7. Forældresamarbejde i skolen ..... 94
5.3.4.1.8. Kulturspecifikke problemer i skolen ..... 94
5.3.4.1.9. Fritidsområdet ..... 94
5.3.4.2. Indsatsen over for de unge flygtninge og indvandrere .... 95
5.3.4.2.1. Gymnasie og HF ..... 95
5.3.4.2.1.1. Forældresamarbejde ..... 96
5.3.4.2.1.2. Det sociale liv ..... 96
5.3.4.2.1.3. Efteruddannelse af lærere og studievejledere ..... 96
5.3.4.2.2. Sent ankomne unge ..... 96
5.3.4.2.3. Kultur- og fritidsområdet ..... 97
5.3.4.2.4. Kriminalitet og unge flygtninge og indvandrere ..... 97
5.3.5. Udvalgets forslag i kapitel 10 vedrørende flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet ..... 98
5.3.5.1. Sammenhæng i vejledning af den enkelte flygtning eller indvandrer i forbindelse med skift fra et regi til et andet ..... 98
5.3.5.2. Kortlægning af kvalifikationer ..... 98
5.3.5.3. Det kollektive aftalesystem ..... 99

5.3.5.4. Ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring .. 99
5.3.5.5. Gennemførelse af personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere ..... 99
5.3.5.6. Statistiske opgørelser ..... 100
5.3.6. Udvalgets forslag i kapitel 11 vedrørende ældre flygtninge og indvandrere ..... 100
5.3.6.1. Plejeindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere ..... 100
5.3.6.2. Boformer ..... 101
5.3.6.3. Aktiviteter og netværk ..... 101
5.3.6.4. Informationsindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere ..... 101
5.3.6.5. Uddannelse af personale inden for ældresektoren ..... 102
5.3.6.6. Repatriering ..... 102
5.3.6.6.1. Medtagelse af pensionsydelser til hjemlandet ..... 102
5.3.6.6.2. Muligheden for etablering af en særlig ydelse ..... 102
5.3.7. Udvalgets forslag i kapitel 12 om boligspørgsmål ..... 103
5.3.7.1. Førstegangsplaceringen af flygtninge ..... 103
5.3.7.2. Bosætningsmønstre for flygtninge og indvandrere ..... 103
5.3.8. Udvalgets udkast i kapitel 13 til en lov om integration af udlændinge i Danmark ..... 103

**Kapitel 6. Den særlige statsfinansierede integrationsindsats**

6.1. Dansk Flygtningehjælp og kommunernes varetagelse af integrationsopgaven for flygtninge i de første 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse ..... 105
6.1.1. Indledning ..... 105
6.1.2. Persongruppe omfattet af det lovbestemte 18 måneders integrationsprogram ..... 107
6.1.3. Baggrunden for den nuværende ordning ..... 111

6.1.4. Den aktuelle retsstilling ... 117
6.1.5. Finansieringen af Dansk Flygtningehjælps og kommunernes integrationsindsats over for flygtninge i de første 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse ... 121
6.2. Beskrivelse af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats ... 123
6.2.1. Målsætninger og kriterier for Dansk Flygtningehjælps integrationsarbejde ... 123
6.2.2. Beskrivelse af hovedelementerne i Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram ... 123
6.2.3. Eksempler til belysning af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats ... 136
6.2.4. Omfanget af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats ... 136
6.3. Beskrivelse af kommunernes særlige integrationsindsats ... 139
6.3.1. Organisering af den særlige integrationsindsats i kommunerne ... 140
6.3.2. Brugerindflydelse ... 144
6.3.3. Indholdet af indsatsen ... 145
6.4. Overgivelsesproceduren fra asylansøgertilværelsen til det særlige integrationsprogram ... 147
6.5. Andre aktørers indsats ... 151
6.6. Problemområder vedrørende den særlige integrationsindsats ... 151
6.6.1. Personkredsen ... 153
6.6.2. Varigheden af den særlige integrationsindsats ... 155
6.6.2.1. Varigheden af den særlige integrationsindsats for flygtninge og flygtningelignende personer ... 155

6.6.2.2. Varigheden af den særlige integrationsindsats over for familiesammenførte ægtefæller og børn til flygtninge og flygtningelignende personer ... 157
6.6.3. Organiseringen af indsatsen ... 162
6.6.3.1. Vurdering af den gældende ordning ... 162
6.6.3.2. Modeller til fremtidig organisering ... 163
6.6.3.3. Udvalgets konklusion ... 166
6.6.3.4. Fordeling og overgivelse af flygtninge ... 168
6.6.4. Rammer og retningslinier for indholdet af den særlige statsfinansierede integrationsindsats ... 172
6.6.4.1. Indledende vejledning og bistand ved registrerings-, tilmeldings- og ansøgningsopgaver ... 174
6.6.4.2. Introducerende og opfølgende samtaler om integrationsforløbet ... 175
6.6.4.3. Udredning af flygtningens baggrund ... 176
6.6.4.4. Boligplacering ... 176
6.6.4.5. Generel vejledning og information om samfundsforhold i Danmark ... 178
6.6.4.6. Individuel plan for undervisning og opkvalificering ... 180
6.6.4.7. Afklaring af de beskæftigelsesmæssige muligheder, jobsøgning og støtte i forbindelse med jobstart ... 183
6.6.4.8. Vejledning og bistand på kultur- og fritidsområdet ... 183
6.6.4.9. Rådgivning og vejledning i familiesammenførings- og repatrieringsspørgsmål ... 185
6.6.4.10. Afsluttende evaluering af den enkelte flygtnings integrationsforløb ... 185
6.6.5. Behovet for en evaluering af den statsfinansierede integrationsindsats ... 186
6.6.5.1. Indholdet af den løbende interne evaluering ... 187

## Kapitel 7. Den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere


7.1. Begrebsafklaring ... 192
7.2. Gældende ret ... 193
7.2.1. Særlige regler med henblik på at fremme integrationen i det danske samfund. ... 193
7.2.1.1. Undervisningsministeriets område ... 193
7.2.1.1.1. Undervisning af voksne indvandrere ... 193
7.2.1.1.2. Undervisning af tosprogede børn ... 194
7.2.1.2. Boligministeriets område ... 195
7.2.1.2.1. Bolig- og Byggestyrelsens bekendtgørelse om ungdomsboliger ... 195
7.2.1.2.2. Lov om individuel boligstøtte ... 196
7.2.1.2.3. Lov om kommunal anvisningsret ... 197
7.2.1.2.4. Lov om almene boliger m.v. ... 197
7.2.2. Generelle regler med henblik på at fremme integrationen i det danske samfund ... 198
7.2.2.1. Lov nr. 466 af 30. juni 1993 om Nævnet for Etnisk Ligestilling ... 198
7.2.2.2. Regler, der indeholder forbud mod diskrimination på grund af race m.v. ... 199
7.3. Beskrivelse af den almindelige integrationsindsats i statsligt regi ... 200
7.3.1. Særlige puljeordninger vedrørende integration af flygtninge og indvandrere ... 200
7.3.2. Øvrige initiativer i statsligt regi vedrørende integration af flygtninge og indvandrere ... 201
7.3.2.1. Indenrigsministeriet ... 201
7.3.2.1.1. Rådet for Etniske Minoriteter ... 201

7.3.2.1.2. Rådet for Den Europæiske Unions beslutning om 1997 som året mod racisme ..... 203
7.3.2.2. Socialministeriet ..... 206
7.3.2.3. Sundhedsministeriet ..... 206
7.3.2.4. Kulturministeriet ..... 207
7.3.2.5. Arbejdsministeriet ..... 208
7.3.2.6. Justitsministeriet ..... 209
7.3.2.7. Kirkeministeriet ..... 209
7.3.2.8. Boligministeriet ..... 210
7.3.2.9. Undervisningsministeriet ..... 211
7.3.2.9.1. Grundskolen ..... 212
7.3.2.9.2. Ungdomsuddannelserne ..... 213
7.3.2.9.3. Erhvervsuddannelserne ..... 213
7.3.2.9.4. Videregående uddannelser ..... 215
7.3.2.9.5. Voksenuddannelser ..... 215
7.3.2.10. Erhvervsministeriet ..... 217
7.4. Den almindelige integrationsindsats i kommunerne ..... 217
7.4.1. Kommunernes indsats vedrørende rådgivning, vejledning og information ..... 218
7.4.2. Kommunernes indsats over for børn og unge ..... 219
7.4.3. Kommunernes indsats vedrørende uddannelse og arbejde ..... 220
7.4.4. Kommunernes indsats over for ældre flygtninge og Indvandrere ..... 221
7.4.5. Kommunernes indsats på boligområdet ..... 222
7.4.6. Kommunernes andre indsatsområder ..... 222
7.5. Den almindelige integrationsindsats i amtskommunerne ..... 223
7.5.1. Regelgrundlaget for den amtskommunale danskundervisning ..... 223

7.5.2. Beskrivelse af den amtskommunale danskundervisning ... 225
7.5.2.1. Deltagerantal og økonomi ... 225
7.5.2.2. Deltagelse i danskundervisning som betingelse for udbetaling af kontanthjælp ... 226
7.5.3. Aktører i relation til den amtskommunale danskundervisning ... 227
7.5.4. Samarbejdet mellem sprogskolerne og andre uddannelser ... 228
7.5.5. Undervisningens succes/kvalitet ... 231
7.5.6. Læreruddannelsen ... 233
7.6. Andre aktørers integrationsindsats ... 234
7.6.1. Lokale projekter og kurser ... 235
7.6.2. Individuel og generel rådgivning ... 236
7.6.3. Behandlingssteder ... 237
7.6.4. Dokumentations-, forsknings- og oplysningsvirksomhed ... 238
7.6.5. Solidaritets- og kulturmødearbejde ... 239
7.7. Overordnede rammer og retningslinier ... 240
7.8. Særlige problemområder ... 241
7.8.1. Sikring af fælles målsætning for den almindelige integrationsindsats ... 242
7.8.2. Sikring af, at alle dele af den samfundsmæssige indsats medtages ... 244
7.8.3. Bedre anvendelse af den enkeltes ressourcer ... 244
7.8.4. Sikring af relevante kvalifikationer hos aktører ... 245
7.8.5. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere ... 246
7.8.6. Inddragelse af aktører og brugere ... 248
7.8.7. Indsats over for særligt udsatte grupper og personer ... 249

7.8.8. Tolkebistand ..... 250
7.8.9. Den amtskommunale danskundervisning ..... 252
7.9. Særlige indsatsområder ..... 252
7.9.1. Indsats over for flygtninge og indvandrere ..... 253
7.9.1.1. Integrationsindsatsen over for familiesammenførte indvandrere ..... 253
7.9.1.1.1. Den eksisterende integrationsindsats over for bl.a. familiesammenførte indvandrere inden for rammerne af den almindelige integrationsindsats ..... 254
7.9.1.1.2. De eksisterende økonomiske ordninger ..... 262
7.9.1.1.3. Udvalgets vurdering af de familiesammenførte indvandreres behov for yderligere integrationstiltag ..... 264
7.9.1.1.4. Forslag ..... 267
7.9.1.1.4.1. Fastlæggelse af den kommunale forpligtelse i en lov om integration ..... 268
7.9.1.1.4.1.1. Udvalgets flertals opfattelse ..... 268
7.9.1.1.4.1.2. Kommunernes Landsforenings opfattelse ..... 268
7.9.1.1.4.2. Forsøgsordning ..... 269
7.9.1.2. Ordning, der kan lette kommunikationen mellem offentlige myndigheder og flygtninge og indvandrere ..... 271
7.9.2. Særlig indsats over for de integrationsansvarlige myndigheder ..... 273
7.9.2.1. Inddragelse af brugere ..... 273
7.9.2.1.1. Rådet for Etniske Minoriteter ..... 273
7.9.2.1.2. Brugerorganer, der kan sikre flygtninge og indvandrere indflydelse på integrationsindsatsen på lokalt plan ..... 274
7.9.2.1.2.1. Model 1: Integrationsråd ..... 274
7.9.2.1.2.2. Model 2: Forskellige lokale brugerorganer ..... 276
7.9.2.2. Tolkebistand ..... 280
7.9.2.3. Kommunale redegørelser ..... 281

7.9.2.4. Den amtskommunale danskundervisning ..... 283
7.9.2.4.1. Organiseringen af undervisningen ..... 283
7.9.2.4.2. Yderligere kvalificering af lærere/faglige fora ..... 284
7.9.2.4.3. Udvidelse af personkredsen ..... 285
7.9.2.5. Mæglingsinstanser ..... 286
7.9.2.6. Efteruddannelse af relevante medarbejdergrupper ..... 288
7.9.2.7. Rådgivning og vejledning ..... 289
7.9.3. Særlig indsats over for den danske befolkning/det holdningsskabende arbejde ..... 289

**Kapitel 8. Repatriering - sammenhæng mellem integration og repatriering**

8.1. Indledning ..... 294
8.2. Antal personer, der er repatrieret til deres hjemland eller tidligere opholdsland ..... 296
8.3. De danske repatrieringsordninger ..... 297
8.3.1. Personkreds omfattet af bistandslovens § 47 a (flygtninge m.v.) ..... 299
8.3.2. Personkreds omfattet af bistandslovens § 47 b (indvandrere) ..... 300
8.3.3. Danske statsborgere ..... 301
8.3.4. Omfanget af repatrieringsstøtte efter bistandslovens § 47 a og b ..... 301
8.3.5. Retten til at medtage folkepension ..... 303
8.3.5.1. Flygtninges ret til at medtage folkepension ..... 303
8.3.5.2. Indvandreres ret til at medtage folkepension ..... 304
8.3.6. Fortrydelsesret ..... 304
8.3.6.1. Fortrydelsesret for flygtninge m.v. ..... 305
8.3.6.2. Fortrydelsesret for indvandrere ..... 307

8.3.7. Repatrieringsstøtte til personer med midlertidig opholdstilladelse efter Jugoslaverloven ..... 307
8.3.7.1. Fortrydelsesret for personer omfattet af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. ..... 308
8.4. Dansk Flygtningehjælps rådgivnings- og vejledningsindsats i forbindelse med repatriering ..... 309
8.5. Hvorledes har repatrieringsindsatsen fundet udtryk i integrationsindsatsen? ..... 312
8.5.1. Kommunernes generelle repatrieringsindsats ..... 312
8.5.2. Dansk Flygtningehjælps generelle repatrieringsindsats ..... 313
8.5.3. Dansk Flygtningehjælps særlige repatrieringsindsats over for den bosniske flygtningegruppe ..... 315
8.6. Faktorer, der særligt har betydning for beslutningen om repatriering ..... 321
8.7. Erfaringer vedrørende sammenhængen mellem integration og repatriering ..... 323
8.8. Udvalgets overvejelser og konklusioner ..... 325
8.8.1. Overordnede bemærkninger ..... 325
8.8.2. Udvalgets overvejelser og konklusioner vedrørende repatrieringsaspektet i integrationsindsatsen for flygtningegruppen ..... 326
8.8.3. Sammenhængen mellem repatriering og integration for indvandrergruppen ..... 329

**Kapitel 9. Børn og unge**

9.1. Indledning ..... 331
9.2. Førskolealderen ..... 332
9.2.1. Sundhedsplejerskeordningen ..... 332
9.2.1.1. Gældende ret ..... 332

9.2.1.2. Beskrivelse af sundhedsplejerskeordningen ..... 333
9.2.1.3. Problemområder i forbindelse med sundhedsplejerskebesøg ..... 334
9.2.2. Forebyggende sundhedstilbud til børn ..... 337
9.2.2.1. Gældende ret ..... 337
9.2.2.2. Beskrivelse af forebyggende sundhedstilbud til børn - problemområder ..... 338
9.2.3. Dagtilbud ..... 340
9.2.3.1. Gældende ret ..... 340
9.2.3.2. Beskrivelse af dagtilbud ..... 342
9.2.3.3. Problemområder i forbindelse med dagtilbud ..... 344
9.2.4. Undervisning i dansk i førskolealderen ..... 349
9.2.4.1. Gældende ret ..... 349
9.2.4.2. Beskrivelse af ordningen vedrørende undervisning af dansk i førskolealderen ..... 349
9.3. Skolealderen ..... 349
9.3.1. Modersmålsundervisning ..... 350
9.3.1.1. Gældende ret ..... 350
9.3.1.2. Beskrivelse af modersmålsundervisning ..... 351
9.3.1.3. Problemområder i modersmålsundervisningen ..... 352
9.3.2. Undervisning i dansk som andet sprog ..... 356
9.3.2.1. Gældende ret ..... 356
9.3.2.2. Beskrivelse af undervisningen i dansk som andetsprog ..... 357
9.3.2.3. Problemområder i undervisningen i dansk som andetsprog ..... 358
9.3.3. Udskolingsfasen ..... 359
9.3.3.1. Gældende ret ..... 359
9.3.3.2. Beskrivelse af udskolingsfasen ..... 360

9.3.3.3. Problemområder i udskolingsfasen ..... 362
9.3.4. Forældresamarbejde i skolen generelt ..... 364
9.3.5. Kulturspecifikke problemområder i skolen ..... 365
9.3.6. Interkulturel undervisning ..... 367
9.3.7. Klubtilbud til større børn og unge og fritidstilbud til børn, herunder fritidshjem og skolepasningsordninger ..... 368
9.3.7.1. Gældende ret ..... 368
9.3.7.2. Beskrivelse af fritidstilbud ..... 370
9.3.7.3. Problemområder på fritidsområdet ..... 371
9.4. Unge ..... 373
9.4.1. Indledning og afgrænsning ..... 373
9.4.2. Gældende ret ..... 374
9.4.3. Beskrivelse af indsatsen over for de unge fra de etniske minoriteter ..... 375
9.4.3.1. Uddannelsesområdet ..... 375
9.4.3.1.1. Gymnasium og HF ..... 375
9.4.3.1.2. Andre uddannelsesmæssige initiativer ..... 376
9.4.3.2. Kultur- og fritidsområdet ..... 377
9.4.4. Problemområder vedrørende indsatsen over for unge fra de etniske minoriteter på uddannelses- samt kultur- og fritidsområdet ..... 379
9.4.4.1. Gymnasium og HF ..... 380
9.4.4.1.1. Forældresamarbejde ..... 383
9.4.4.1.2. Det sociale liv ..... 384
9.4.4.1.3. Efteruddannelse af lærere og studievejledere ..... 385
9.4.4.2. Sent ankomne unge ..... 386
9.4.4.3. Kultur- og fritidsområdet ..... 387
9.4.4.4. Kriminalitet og unge flygtninge og indvandrere ..... 389

## Kapitel 10. Flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet


10.1. Indledning ... 394
10.2. Flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet set i en europæisk sammenhæng ... 397
10.3. Fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet gennem det kollektive aftalesystem ... 400
10.4. Fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet gennem aktivering i form af opkvalificering og uddannelse ... 402
10.4.1. Gældende regler vedrørende aktivering af ledige flygtninge og indvandrere ... 403
10.4.1.1. Lov om kommunal aktivering ... 403
10.4.1.2. Bistandslovens revalideringsbestemmelser ... 404
10.4.1.3. Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik ... 406
10.4.2. Nyankomne flygtninge og indvandrere ... 407
10.4.2.1. Kortlægning af den nyankomne indvandrers og flygtnings baggrund og vejledning i forbindelse hermed ... 409
10.4.3. Flygtninge og indvandrere med et langt ophold i Danmark ... 412
10.5. Ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring i forbindelse med medbragte kvalifikationer ... 414
10.5.1. Særlige forhold vedrørende de ufaglærte ... 417
10.5.2. Særlige forhold vedrørende personer, der har afsluttet skolegang, der i hjemlandet giver adgang til universitet 418
10.5.3. Særlige forhold vedrørende personer med udenlandske uddannelser svarende til en dansk erhvervsuddannelse 419

10.5.4. Særlige forhold vedrørende personer med udenlandske eksamener inden for videregående uddannelser ..... 420
10.6. Særlige initiativer til fremme af indvandreres og flygtninges deltagelse på arbejdsmarkedet ..... 422
10.6.1. Barrierehandlingsplanen ..... 423
10.6.1.1. Barrierehandlingsplanens videre opfølgning ..... 427
10.6.2. Den tværministerielle arbejdsgruppe om modvirkelse af etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet ..... 427
10.6.3. En styrket indsats i arbejdsformidlingssystemet ..... 428
10.6.4. Arbejdsministeriets cirkulære af 13. november 1995 om retningslinier for formidling af ledige, der tilhører en etnisk minoritetsgruppe ..... 429
10.6.5. Indsatsen i arbejdsmarkedsrådene ..... 430
10.6.6. Indsatsen i arbejdsmarkedsuddannelserne ..... 431
10.6.7. Arbejdsministeriets informationskampagne og pjecer om arbejdsmiljø for og om fremmedsprogede medarbejdere ..... 431
10.6.8. Undervisningsministeriets initiativer vedrørende erhvervsskoleområdet ..... 432
10.6.8.1. Styrkelse af erhvervsskolernes praktikpladsopsøgende virksomhed ..... 432
10.6.8.2. Undervisningsministeriets pulje til erhvervsskolernes særlige aktiviteter for flygtninge og indvandrere ..... 433
10.6.8.3. Projekter vedrørende flygtninge og indvandrere inden for rammerne af Undervisningsministeriets Forsøgs- og Udviklingsprogram for erhvervsskolerne ..... 433
10.6.8.4. Projekter vedrørende flygtninge og indvandrere inden for rammerne af Undervisningsministeriets skolemiljø-pulje for erhvervsskolerne ..... 434

10.6.9. Erhvervsministeriets isbryderordning for højtuddannede indvandrere og flygtninge ..... 434
10.6.10. Initiativer vedrørende personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere ..... 435
10.6.10.1. Finansministeriets pjece om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser ..... 435
10.6.10.2. Den kommunale ansættelsespolitik ..... 437
10.6.10.3. Konkrete eksempler på personalepolitik, som inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere ..... 438
10.7. Statistik vedrørende flygtninges og indvandreres uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet ..... 439
10.8. Udvalgets anbefalinger i forbindelse med fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet ..... 441
10.8.1. Sammenhæng i vejledning af den enkelte flygtning eller indvandrer i forbindelse med skift fra et regi til et andet ..... 442
10.8.2. Kortlægning af kvalifikationer ..... 443
10.8.3. Det kollektive aftalesystem ..... 444
10.8.4. Ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring 445
10.8.5. Vedrørende de særlige initiativer til fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet . 446
10.8.5.1. Gennemførelse af personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere ..... 447
10.8.6. Statistiske opgørelser ..... 448

**Kapitel 11. Ældre flygtninge og indvandrere**

11.1. Indledning og problemstilling ..... 451
11.1.1. Persongruppen ..... 452

11.2. Gældende lovgivning på ældreområdet ..... 453
11.2.1. Boligområdet ..... 453
11.2.2. Folkepension og efterløn samt overgangsydelse ..... 456
11.2.3. Kommunale foranstaltninger på pleje- og omsorgsområdet ..... 458
11.2.3.1. Hjemmehjælp ..... 458
11.2.3.2. Plejehjem og beskyttede boliger ..... 460
11.2.3.2.1. Visitering til plejehjem og beskyttede boliger ..... 460
11.2.3.3. Dagcentre, ældrecenter m.v. ..... 461
11.2.3.4. Etniske plejehjem ..... 462
11.3. Nærmere om betingelserne for gruppens deltagelse i det danske samfundsliv ..... 464
11.3.1. Flygtninge og indvandreres familiestruktur ..... 465
11.3.2. Isolation på grund af sproglige vanskeligheder ..... 466
11.3.3. Særlige behov for ældre flygtninge og indvandrere ..... 467
11.4. Den eksisterende indsats over for ældre flygtninge og indvandrere, herunder hidtidige erfaringer ..... 469
11.4.1. Den kommunale indsats over for ældre flygtninge og indvandrere ..... 469
11.4.1.1. Pleje- og omsorgsmæssige foranstaltninger ..... 471
11.4.1.2. Sociale og netværksskabende aktiviteter ..... 473
11.4.2. Uddannelse af plejepersonale inden for ældresektoren .. 474
11.5. Problemområder i indsatsen ..... 476
11.5.1. Plejeindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere ..... 476
11.5.2. Boformer ..... 477
11.5.3. Aktiviteter og netværk ..... 480
11.5.4. Informationsindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere ..... 482
11.5.5. Uddannelse af personale inden for ældresektoren ..... 484

11.5.6. Repatriering ..... 485
11.5.6.1. Muligheden for at medtage løbende ydelser ved en tilbagevenden til hjemlandet ..... 485
11.5.6.1.1. Medtagelse af pensionsydelser til hjemlandet ..... 486
11.5.6.1.2. Medtagelse af efterløn eller overgangsydelse til hjemlandet ..... 489
11.5.6.2. Muligheden for etablering af en særlig ydelse - erfaringer fra Holland ..... 490

**Kapitel 12. Boligspørgsmål i relation til flygtninge og indvandrere**

12.1. Erfaringer med førstegangsplaceringen af flygtninge og beskrivelse af flygtninges og indvandreres bosætningsmønstre ..... 492
12.1.1. Førstegangsplacering af flygtninge ..... 492
12.1.1.1. Dansk Flygtningehjælps erfaringer med førstegangsplaceringen af flygtninge ..... 493
12.1.2. Flygtninge og indvandreres bosætningsmønstre ..... 494
12.1.2.1. I hvilke boligtyper er flygtninge og indvandrere bosat? 494
12.1.2.2. Geografisk fordeling af flygtninge og indvandrere ..... 496
12.1.2.3. Erfaringer med flytninger ..... 498
12.2. Gældende lovgivning på boligområdet og internationale konventioner ..... 500
12.2.1. Gældende lovgivning på boligområdet i forhold til flygtninge og indvandrere ..... 500
12.2.1.1. Lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommuners adgang til erhvervelse af boliger mht. udlejning ..... 500
12.2.1.2. Lov om individuel boligstøtte ..... 501
12.2.1.3. Lov nr. 374 af 22. maj 1996 om almene boliger ..... 501

12.2.1.4. Forslag til ændring af lov nr. 374 om almene boliger m.v., med henblik på at give mulighed for forsøg med anvisning og udlejning ... 502
12.2.1.5. Lov nr. 281 af 27. april 1994 om kommunal anvisningsret ... 503
12.2.2. Internationale konventioner ... 504
12.2.2.1. Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1979 ... 504
12.2.2.2. International konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, jf. bekendtgørelse af 8. januar 1972 ... 505
12.3. Strategier vedrørende boligplacering af flygtninge og indvandrere samt generelle tiltag på boligområdet ... 506
12.3.1. Byudvalget ... 507
12.3.1.1. Byudvalgets forslag nr. 11 om et særligt bosætningsudvalg og Byudvalgets forslag nr. 10 om et regionalt nævn med anvisningsret for hovedstadsområdet ... 508
12.3.1.2. Byudvalgets 2. Etape ... 510
12.3.1.2.1. Hovedstadsudvalget og Hovedstadskommissionen ... 511
12.3.1.2.2. Anbefalinger fra arbejdsgruppen vedrørende førstegangsplacering af flygtninge ... 512
12.4. Udvalgets konklusioner og anbefalinger ... 513
12.4.1. Førstegangsplaceringen af flygtninge ... 513
12.4.1.1. Bosætningsmønstre for flygtninge og indvandrere ... 514

**Kapitel 13. Udvalgets udkast til en lov om integration af udlændinge i Danmark med bemærkninger**

13.1. Udkast til lov om integration af udlændinge i Danmark ... 516

13.2. Bemærkninger til udkast til lov om integration af udlændinge i Danmark ..... 530

## Bilag

Bilag 1. Udvalgets kommissorium og sammensætning
Bilag 2. En talmæssig belysning af udlændinge i Danmark
Bilag 3. Bekendtgørelse om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand
Bilag 4. Tre eksempler til belysning af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats
Bilag 5. Eksempler til beskrivelse af introduktionen til det danske samfund under ophold i Dansk Røde Kors' asylcentre under "præ-asylfasen"
Bilag 6. Rapporter m.v. vedrørende Dansk Flygtningehjælps særlige integrationsindsats
Bilag 7. Nævnet for Etnisk Ligestillings publikationer
Bilag 8. Oversigt over puljer m.v.
Bilag 9. Antal repatrierede personer 1984-1995
Bilag 10. Akkumuleret statistik for repatriering af flygtninge (incl. Bosniere) og indvandrere for perioden 01.01.96-31.12.96
Bilag 11. Eksempler på repatrieringsprojekter, som Dansk Flygtningehjælp har ydet udviklingsstøtte
Bilag 12. Uddrag af Tendenser i internationale migrationsbevægelser til Danmark
Bilag 13. SID undersøgelse om arbejdsløsheden blandt udlændinge i Danmark

# Kapitel 1. Indledning

## 1.1. Integrationsudvalgets nedsættelse og kommissorium

Indenrigsministeren nedsatte den 5. december 1994 udvalget vedrørende integration af bosniske krigsflygtninge, flygtninge og indvandrere.

Udvalgets kommissorium er optrykt som **bilag 1.**

Udvalget skal efter sit kommissorium udrede det eksisterende integrationsarbejde i forhold til anerkendte flygtninge og indvandrere med henblik på formulering af en samlet politik på integrationsområdet.

Udvalget skal i den forbindelse kortlægge de problemer, der relaterer sig til integration af flygtninge og indvandrere og fremkomme med løsningsforslag hertil.

Løsningsforslagene kan vedrøre konkrete forslag baseret på indvundne erfaringer og vellykkede modeller for integration såvel på lokalt som på centralt plan og forslag til initiativer, som kræver lovændring.

Udvalget bør inddrage de overvejelser og forslag, som navnlig Nævnet for Etnisk Ligestilling, Barriereudvalget, Byudvalget og Udvalget vedrørende udenlandske kvinders retsstilling og integration i Danmark er fremkommet med.

Udvalget skal hurtigst muligt foretage en vurdering af, på hvilke områder der skal ske en justering af det nugældende integrationsprogram i forhold til de bosniske krigsflygtninge.

I henhold til prioriteringen i kommissoriet afgav udvalget sin første delrapport om integration af bosniske krigsflygtninge i Danmark i juli måned 1995. Denne delrapport indeholder både en rapport fra underudvalget vedrørende et særligt integrationsprogram for bosniske krigsflygtninge og en rapport fra underudvalget vedrørende boligspørgsmål i relation til bosniske krigsflygtninge, flygtninge og indvandrere.

## 1.2. Integrationsudvalgets sammensætning

Integrationsudvalget har ved afgivelse af nærværende betænkning følgende sammensætning:

***Formand:***

Afdelingschef Henrik Grunnet, Indenrigsministeriet

***Medlemmer:***

- Konsulent Lise Bardenfleth, Dansk Arbejdsgiverforening
- Ekspeditionssekretær Rosa Cedermark, Kulturministeriet
- Afdelingschef Jørgen Chemnitz, Dansk Røde Kors
- Generalsekretær Arne Piel Christensen, Dansk Flygtningehjælp,
- Konsulent Mette Damgaard, Kommunernes Landsforening
- Konsulent Charlotte Fuglsang, LO
- Flygtninge- og invandrerkonsulent Ole Hammer, Mellemfolkeligt Samvirke
- Kontorchef Christian Kettel Thomsen, Finansministeriet

Vicekontorchef Birgit Hedegaard, Kommunernes Landsforening
Fuldmægtig Bodil Holt, Arbejdsministeriet
Faglig Sekretær Jette Høy, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
Kontorchef Leif Jensen, Indenrigsministeriet
Kontorchef Heino Jespersen, Boligministeriet
Konst. vicegeneralsekretær Andreas Kamm, Dansk Flygtningehjælp
Stud. Scient. Sammy Byssing Lafi, Cemyc-DK
Underdirektør Kim Lunding, Udlændingestyrelsen
Fuldmægtig Dan Madsen, Amtsrådsforeningen
Direktør Claes Nilas, Udlændingestyrelsen
Fuldmægtig Henrik Hagen Pedersen, Undervisningsministeriet
Kontorchef Eva Pedersen, Socialministeriet
Konsulent Bashy Quraishy, Rådet for Etniske Minoriteter
Vicekontorchef Henny Rasmussen, Socialdirektoratet, Afdelingen for særlige grupper,
Kok Anna Saakwa, Rådet for Etniske Minoriteter,
Stud. Scient. Asif Jamal Uddin, Rådet for Etniske Minoriteter

Specialkonsulent Jytte Fischer Bentzen, Nævnet for Etnisk Ligestilling, har deltaget i udvalgets arbejde som observatør.

Tidligere formand for udvalget, daværende afdelingschef, Niels Preisler blev den 1. oktober 1996 udnævnt til departementschef i Indenrigsministeriet og fratrådte i den forbindelse som formand for udvalget.

***Suppleanter:***
Fuldmægtig Torben Hede, Socialministeriet

Fuldmægtig Signe Hemmingsen, Socialministeriet
Juridisk konsulent Klaus Brieghel Høm, Dansk Røde Kors
Fuldmægtig Lene H. Jensen, Udlændingestyrelsen
Kontorchef Helge Mørch Jensen, Amtsrådsforeningen
Konsulent Dorte Jeppesen, Dansk Arbejdsgiverforening
Konsulent Helle Juhler-Kristoffersen, Dansk Arbejdsgiverforening
Fuldmægtig Charlotte Hamburger, Boligministeriet
Fuldmægtig Per Lyngsie, Socialministeriet
Faglig Sekretær Orla Madsen, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
Fuldmægtig Christina Mollerup, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Helene Morgenstierne, Socialministeriet
Specialkonsulent Bjarne Simonsen, Indenrigsministeriet,
Kontorchef Henriette Skouenborg, Udlændingestyrelsen
Afdelingsleder John Svenningsen, LO

***Fratrådte medlemmer af udvalget:***
Fuldmægtig Jane Andersen, Indenrigsministeriet
Forsker Emanuel Aning, Rådet for Etniske Minoriteter
Afdelingschef Thomas Børner, Kommunernes Landsforening
Lærerstuderende Yaser Cakmak, Cemyk-DK
Faglig sekretær Jannie Dyring, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
Fuldmægtig Hanne Fledelius, Undervisningsministeriet,
Konsulent Mandana Høvsgaard, Socialdirektoratet, Afdeling for særlige grupper
Fuldmægtig Helle Juhler-Kristoffersen, Finansministeriet,
Konsulent Birgitte Uldall Kølving, Dansk Arbejdsgiverforening

Konsulent Helle Madsen, Socialdirektoratet, Afdeling for særlige grupper,

I ***sekretariatsarbejdet*** har medvirket følgende:

Kontorchef Lone B. Christensen, Indenrigsministeriet
Specialkonsulent Sanne Nielsen, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Rasmus Bjerregaard, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Charlotte Hjeds, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Mark Bang Kjeldgaard, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Tina Charlotte Kjær, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Line Hagn-Meincke, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Ditte Wenzel Pedersen, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Lene Schmidt Christensen, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Lene Høgh Jensen, Udlændingestyrelsen
Fuldmægtig Merete Mathiassen, Udlændingestyrelsen
Fuldmægtig Isabella Mousavizadeh, Udlændingestyrelsen

### 1.3. Integrationsudvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 11 møder i perioden fra den 30. november 1995 til den 23. april 1997.

Udvalget har endvidere to gange nedsat arbejdsgrupper til at behandle særlige spørgsmål. Arbejdsgruppernes konklusioner er indarbejdet i betænkningen.

Udlændingestyrelsen har på vegne af udvalget foretaget en undersøgelse af integrationsindsatsen i andre lande. Resultatet af undersøgelsen er ligeledes indarbejdet i betænkningen.

### 1.4. Betænkningens opbygning

Kapitel 2 til 4 er betænkningens indledende kapitler, hvori der særligt redegøres for de faktiske forhold, dansk lovgivning og internationale konventioner, begreber m.v., som er lagt til grund for udvalgets arbejde.

I kapitel 2 beskrives således indvandringen til Danmark, mens kapitel 3 angår flygtninges og indvandreres retsstilling. Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af integrationsbegrebet og den hidtil førte integrationspolitik, herunder en beskrivelse af integrationspolitikken i udvalgte europæiske lande, samt en redegørelse for udvalgets opfattelse af begrebet integration.

Indholdet af de følgende kapitler (kapitlerne 6 til 12) er kort gennemgået i kapitel 5, der er en sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag.

I kapitlerne 6 til 12 foretages en gennemgang af den særlige integrationsindsats over for flygtninge, den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere, repatrieringstiltag over for flygtninge og indvandrere samt en gennemgang af de sociale-, bolig-, uddannelses-, arbejdsmarkeds-, ældre- og kulturpolitiske problemstillinger, der knytter sig til indvandrere og flygtninge i Danmark. Kapitlerne indeholder tillige udvalgets drøftelser og vurderinger af de nuværende forhold samt udvalgets forslag i relation hertil.

Kapitel 13 indeholder udvalgets forslag til en lov om integration af udlændinge i Danmark.

# Kapitel 2. Indvandring til Danmark

## 2.1. Den retlige regulering af udlændinges indrejse og ophold

Den retlige regulering af udlændinges adgang til Danmark har i det meste af dette århundrede haft som udgangspunkt, at udenlandske statsborgere skal have et særligt retsgrundlag for at indrejse, opholde sig og arbejde her i landet. Kontrollen med udlændinges adgang til Danmark har således været bygget op som et tilladelsessystem, hvor det i princippet var op til myndighederne efter et mere eller mindre frit skøn at afgøre, om en udlænding måtte befinde sig her. Dette princip er videreført i udlændingeloven.

Siden Danmarks medlemskab af EU er dette hovedprincip dog modificeret væsentligt. På den ene side er stadig flere udlændinge enten fritaget for den generelle kontrol eller har et umiddelbart krav på udstedelse af opholds- og eller arbejdstilladelse. På den anden side er betingelserne for indrejse og ophold for de grupper af udlændinge, som ikke kommer fra EU eller Norden skærpet betydeligt.

Skærpelsen af regler for indrejse og ophold er et udslag af det indvandringsstop, der blev besluttet af den daværende regering i 1973, og som er opretholdt af Folketinget ved vedtagelsen af udlændingeloven i 1983 og ved de senere ændringer til loven.

De udlændinge, der i dag er bosat i Danmark, kan opdeles i tre grupper:

1. Nordiske statsborgere og EU-udlændinge, der har en særlig privilegeret status i udlændingeloven (jf. især reglerne i udlændingelovens §§ 1, 2, 6 og 14)
2. Flygtninge (jf. udlændingelovens §§ 7 og 8) og
3. Indvandrere (jf. særligt udlændingelovens §§ 9 og 13)

Den sidstnævnte gruppe omfatter de udlændinge, der hverken er nordiske eller EU-udlændinge, og som er kommet til landet som led i en indvandringspolitik, der i begyndelsen af 1970'erne skiftede fra kontrolleret modtagelse af arbejdskraft fra især Tyrkiet, Jugoslavien og Pakistan til efter indvandringsstoppet kun at omfatte personer, der er kommet hertil i medfør af familiesammenføringsreglerne eller af andre helt særlige grunde.

## 2.2. Statistiske oplysninger

Der opholdt sig den 1. januar 1996 222.746 udenlandske statsborgere i Danmark (heri ikke medregnet asylansøgere og personer med midlertidig opholdstilladelse). Tallet svarer til ca. 4,2% af den samlede befolkning. Knap en tredjedel af de udenlandske statsborgere kommer fra de nordiske lande, EU og Nordamerika, godt en fjerdedel udgøres af flygtninge, og resten er udlændinge fra andre dele af verden.

Medregnes personer, som har opnået dansk statsborgerskab, er tallet 365.718 personer.[1]

[1] Kilde: publikation Udlændinge '96 - En talmæssig belysning af udlændinge i Danmark. Indenrigsministeriet 1996.

Udviklingen i antallet af udenlandske statsborgere fra 1975 til 1996, fordelt på udvalgte nationalitetsgrupper fremgår af bilag 2.

Som det fremgår af bilaget kommer de indvandrede personer fra mange forskellige lande, og der er derfor stor forskel på, hvilken uddannelse og kulturel baggrund, de har. Endvidere er der stor forskel på den enkeltes personlige situation, herunder alder, familiemæssige situation og formålet med at komme til Danmark. Er udlændingen eksempelvis kommet her som følge af giftermål, for at søge beskyttelse mod forfølgelse eller for at arbejde som direktør for en EDB-virksomhed?

Ligesom der vil være meget forskellige formål med opholdet i Danmark for den enkelte, kan der være meget stor forskel på de tidsmæssige perspektiver. Forestiller vedkommende sig f.eks. at være i Danmark midlertidigt, over en længere periode eller for resten af livet?

Alle disse forhold har betydning for integrationsprocessen.

# Kapitel 3. Flygtninges og indvandreres retsstilling

Retsstillingen for udenlandske statsborgere med opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingeloven er på langt de fleste områder den samme som danske statsborgeres retsstilling. Udenlandske statsborgere nyder således de samme rettigheder i forhold til social-, bolig-, arbejdsmarkedslovgivningen m.v. som danske statsborgere. Endvidere nyder udenlandske statsborgere på linie med danske statsborgere den beskyttelse, som er indeholdt i forskellige speciallovgivninger mod forskelsbehandling, forhånelse m.v. på baggrund af race, hudfarve, etnisk tilhørsforhold, religion m.v.

Forudsætningerne for udviklingen af udlændinges retsstilling i Danmark findes dels i den danske retsudvikling, dels i skabelsen af et stort antal internationale konventioner vedrørende menneskerettigheder.

## 3.1. Dansk ret

### 3.1.1. Grundloven

Der er ikke i grundloven bestemmelser, der regulerer forhold omkring indvandring og integration. Grundloven opstiller således ingen særlige beskyttelsesregler for udlændinge eller generelle diskriminationsforbud.

Det er den almindelige opfattelse, at samtlige frihedsrettigheder også gælder til fordel for udlændinge, medmindre der i den enkelte grundlovsbestemmelses indhold er positivt holdepunkt for en vis begrænsning.

Således gælder reglerne om privatlivets ukrænkelighed, om ejendomsrettens ukrænkelighed, om ytringsfriheden, om foreningsfriheden, forsamlingsfriheden, erhvervsfriheden, retten til arbejde og forsørgelse og retten og friheden til undervisning også for udlændinge, der opholder sig her i landet.

Herudover kan særligt nævnes reglen om religionsfrihed i Grundlovens § 67 og den særlige bestemmelse i Grundlovens § 70, hvorefter ingen - dvs. heller ikke en udlænding - på grund af sin trosbekendelse eller afstamning kan berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

En undtagelse findes i grundlovens § 71, stk. 1, 2. pkt. om den personlige frihed. Her anføres udtrykkeligt, at "ingen dansk borger" kan underkastes nogen form for frihedsberøvelse på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller afstamning. Forbudet mod frihedsberøvelse gælder kun til fordel for danske borgere, idet man i forfatningskommissionen mente "det formålstjenligt at holde døren åben for ekstraordinære foranstaltninger over for udlændinge". Man har her formentlig tænkt på politisk begrundede frihedsberøvelser.

Endvidere bør det anføres, at en af de vigtigste forskelle i retsstilling mellem udlændinge og danskere er, at udenlandske statsborgere i medfør af Grundlovens §§ 29 og 30 ikke er valg- og opstillingsberettigede ved folketingsvalg.

### 3.1.2. Den øvrige lovgivning

Heller ikke den øvrige lovgivning indeholder en generel regulering af udlændinges pligter og rettigheder i Danmark.

Lovgivningen er i høj grad præget af historiske omstændigheder, og som nævnt nyder udlændinge med opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingeloven i store træk de samme rettigheder som danske statsborgere i relation til den danske lovgivning. På enkelte områder gøres der dog forskel på danske og udenlandske statsborgere. Dette gælder f.eks. udlændinges erhvervelse af fast ejendom her i landet, hvor der gælder visse begrænsninger, og de kommunale valg, hvor der for statsborgere, der kommer fra lande uden for EU og Norden, er en venteperiode på tre år, førend man opnår valg- og opstillingsberettigelse.

I reglerne for administrationen i den offentlige forvaltning gælder et lighedsprincip - princippet om, at ens sager skal behandles ens.

Herudover er der indført visse specielle retsregler til beskyttelse mod forskelsbehandling, forhånelse m.v. på basis af bl.a. race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse og religion, hvilket gennemgås i det følgende.

### 3.1.3. Speciallovgivning til retlig beskyttelse mod forskelsbehandling, forhånelse m.v.

#### 3.1.3.1. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987)

Lovens § 1 lyder:

"Den, som inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering nægter at betjene den pågældende på samme vilkår som andre, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2.

"På samme måde straffes den, som af nogen af de i stk. 1 nævnte grunde nægter at give en person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden."

Baggrunden for lovbekendtgørelsen var at muliggøre dansk ratifikation af De Forenede Nationers konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

Selvom det af Justitsministeriet nedsatte udvalg om forbud mod racediskrimination i sin betænkning af 1969 på de fleste områder mente, at der i dansk ret måtte antages at bestå et tilstrækkeligt værn imod diskrimination, mente udvalget ikke, at de i konventionens art. 5 stillede krav kunne siges at være fuldt ud opfyldt i dansk ret.

Det fremgår af udvalgets betænkning, hvortil der henvises i lovens bemærkninger, at bestemmelsen i § 1 tillige omfatter erhvervsmæssigt salg og udlejning - herunder fremleje - af fast ejendom, lejlighed eller en del heraf samt udlejning inden for almennyttige boligselskaber. Virksomheden behøver endvidere ikke at være indehaverens hovederhverv, og det er uden betydning, om den giver og/eller tilsigter at give overskud.

For så vidt angår retten til arbejde erkender udvalget, at der på den helt private del af arbejdsmarkedet - med hensyn til ansættelse og vilkår vil kunne konstateres forskelsbehandling på grund af den pågældendes race eller lignende. Udvalget fandt det imidlertid "rettest ikke nu at stille forslag om nye bestemmelser vedrørende "retten til arbejde".

Af udvalgets konklusioner fremgår det, at diskrimination i bolig- og arbejdsforhold er et fænomen, som der er grund til at følge med særlig opmærksomhed.

### 3.1.3.2. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

I bekymring for den høje ledighed blandt flygtninge og indvandrere og i erkendelse af, at Danmark ikke i tilstrækkelig grad lever op til de forpligtelser, som man har påtaget sig ved at ratificere ILO-konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv samt FN's racediskriminationskonvention har Folketinget vedtaget lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Lovens § 1, stk. 1, lyder:

"Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse."

Lovens § 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

"En arbejdsgiver må ikke forskelsbehandle lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår."

I lovens § 4 hedder det endvidere:

"En arbejdsgiver må ikke i forbindelse med eller under ansættelsen af en lønmodtager anmode om, indhente eller modtage og gøre brug af oplysninger om dennes race, hudfarve, religion, politiske anskuelse, seksuelle orientering eller nationale oprindelse."

Loven begrænser ikke alene mulighederne for at udøve diskrimination i forbindelse med eller under ansættelsen, men også mulighederne for at udvise begunstigelse af personer på grundlag af oplysninger om deres race, hudfarve, etniske oprindelse m.v.

Det bemærkes, at forbudet mod forskelsbehandling ifølge lovens § 6, stk. 1, ikke gælder arbejdsgivere, hvis virksomhed som sit udtrykte formål har at fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt, medmindre dette er uforeneligt med EU-retten. Der gives endvidere i lovens § 6, stk. 2, adgang til

administrativt at meddele undtagelser fra lovens bestemmelser i tilfælde, hvor det på grund af beskæftigelsens eller uddannelsens karakter er af afgørende betydning for den pågældende virksomhed, at de ansatte er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve eller tilhører en bestemt religion. Det kræves dog, at der er tale om et objektivt, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til erhvervsudøvelsens art eller de forhold, under hvilke den udføres.

### 3.1.3.3. Straffelovens § 266 b

Straffelovens § 266 b blev ændret i forbindelse med Danmarks ratifikation af FN's Racediskriminationskonvention. Konventionens artikel 4, litra a, omhandler bl.a. staternes pligt til at foreskrive straf for udbredelse af racehad, for tilskyndelse til racediskrimination, for vold og tilskyndelse til vold mod racegrupper m.v.

Straffelovens § 266 b har i dag følgende ordlyd:

"Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed."

### 3.2. Internationale konventioner

De internationale konventioner vedrørende menneskerettigheder danner dels en del af baggrunden for de oven for nævnte bestemmelser, dels er de i sig selv forpligtende for Danmark i det omfang, at Danmark har ratificeret dem.

Menneskerettighedskonventionerne har udviklet sig over tre generationer: Den første generations civile og politiske rettigheder blev udviklet under den franske revolution og oplysningstiden i slutningen af 1700-tallet. Arbejderklassens fremkomst i slutningen af 1800-tallet og den russiske revolution udviklede den anden generations rettigheder, som var de sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder. Endelig er den demokratiske revolution i slutningen af det 20. århundrede i færd med at udvikle de såkaldte solidaritetsrettigheder: Retten til udvikling, retten til et rent miljø og retten til fred.

Selvom menneskerettighederne kan spores langt tilbage, blev de først en del af international ret efter Anden Verdenskrig, hvor grundlaget for den nyere udvikling af de civile, økonomiske, politiske, sociale, og kulturelle rettigheder blev lagt i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fra 1948.

De forhold, der beskyttes i konventionerne om menneskerettigheder, og som ikke kan fraviges af enkeltstaterne, er bl.a. retten til livet, forbud mod tortur og anden inhuman behandling, forbud mod slaveri, retten til at blive betragtet som retssubjekt og retten til at indgå ægteskab.

Af fravigelige rettigheder kan nævnes retten til familieliv, ytringsfriheden, religionsfriheden og forsamlingsfriheden. Disse rettigheder kan fraviges, når det sker i overensstemmelse med det enkelte lands lov og er nødvendigt i et

demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.[2]

Artikel 27 i FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder beskytter minoriteters ret til i fællesskab at leve deres eget kulturliv, udøve deres egen religion og benytte deres eget sprog. Disse rettigheder præciseres i FN's deklaration fra 1992 om minoritetsrettigheder.

FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder suppleres af flere regionale konventioner, bl.a. Det Europæiske Sociale Charter. De forhold, der beskyttes i disse konventioner, er bl.a. det enkelte menneskes ret til skolegang, til sundhed, til arbejde og til social tryghed. Disse rettigheder er ikke ufravigelige, men staterne forpligter sig til gennem især lovgivningsforanstaltninger at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de rettigheder, der er vedtaget i konventionen.

I flere af menneskerettighedskonventionerne er der etableret såkaldte overvågningsmekanismer, der indebærer, at de kontraherende stater med jævne mellemrum skal aflægge rapport om deres gennemførelse af de pågældende konventioners forpligtelser.

For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950, er denne af særlig betydning for Danmark, idet den er

[2] Gengivet fra Morten Kjærums artikel i Udlændingeret, Jurist og Økonomforbundets Forlag 1995, s. 34 ff.

inkorporeret i dansk ret ved lov. I tilknytning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er der etableret en særlig overvågningsmekanisme i form af en Menneskerettighedskommission og en domstol i Strasbourg.

Det er kun på de områder, hvor konventionsbestemmelserne er gennemført ved lov i dansk ret, at borgerne er tildelt rettigheder, som de kan påberåbe sig for de administrative myndigheder og domstolene.

Dette betyder imidlertid ikke, at de konventioner, som Danmark har tiltrådt, men hvis bestemmelser ikke er gennemført ved lov, ikke har nogen betydning. Konventionerne eksisterer som forpligtelser for landets offentlige myndigheder, herunder domstolene, der har pligt til at fortolke danske retsregler på en måde, der ikke strider mod de konventioner, som Danmark har ratificeret.

Af internationale menneskeretskonventioner, der kan have betydning for spørgsmål vedrørende udlændinges retsstilling, integrationspolitik m.v., kan især nævnes følgende:

- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Europarådet 1950)
- ILO Konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (1958)
- UNESCO Konventionen mod forskelsbehandling inden for undervisning (1960)
- FN's Konvention om Afskaffelse af alle former for Racediskrimination (1965)
- FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder (1966)

### 3.2.1. Kritik af den danske gennemførelse af internationale menneskeretskonventioner

Danmark har som nævnt ratificeret et stort antal menneskeretskonventioner, som indeholder beskyttelse af minoriteters rettigheder, forbud mod diskrimination på grund af race, tro eller etnisk oprindelse m.v.

Om den danske gennemførelse af menneskeretskonventioner anfører Lars Adam Rehof [3] "... at disse generelt ikke er blevet gennemført på systematisk vis, at det altovervejende flertal af konventionerne kun udgør internationale forpligtelser for den danske stat, og at det ikke umiddelbart vil være effektivt for borgerne eller andre, der opholder sig på territoriet, at påberåbe sig rettigheder i medfør af konventionerne direkte for danske myndigheder."

Det anføres endvidere:[4]

"Selvom flertallet af menneskeretskonventionerne ikke er gennemført direkte i dansk ret, betyder det selvsagt ikke, at dansk ret dermed i vidt omfang er i strid med disse forpligtelser. Men det betyder, at det ofte vil være vanskeligt at få fastslået, hvorvidt dansk ret rent faktisk er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser og dermed fortabes en meget vigtig del af formålet med de internationale forpligtelser, nemlig at virke som en katalysator for løbende forandring og forbedring af dansk ret."

Vedrørende udvalgets stillingtagen til de internationale forpligtelsers gennemførelse i dansk ret henvises til kapitel 7 afsnit 7.9.2.5., hvori det an-

[3] Race og ligebehandling - om dansk og international ret, Nævnet for Etnisk Ligestilling 1995, s. 43.
[4] Ibid.

befales, at Indenrigsministeriet i samarbejde med andre relevante ministerier nærmere udreder, hvorvidt Danmark i fuldt omfang lever op til sine forpligtelser i medfør af FN's Racediskriminationskonvention.

# Kapitel 4 - Integrationspolitik og integrationsbegrebet

## 4.1. Politiske erklæringer vedrørende den hidtil førte danske integrationspolitik

Et udgangspunkt for de seneste regeringers politik har bl.a. været den redegørelse, som den daværende regering fremlagde i Folketinget i april 1983. I redegørelsen anføres det bl.a., at:

"Integrationsprocessen skal ske med rimelig hensyntagen til indvandrernes baggrund, men vil også stille betydelige krav til indvandrernes egen indsats for at tilpasse sig forholdene i det danske samfund".

I Indenrigsministeriets rapport "Integration af indvandrere i Danmark - beskrivelse og forslag til bedre prioritering" (1990), som på baggrund af forslag til folketingsbeslutning om bedre integration af indvandrere (B 11 af 17. november 1989) blev udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe, står det bl.a. anført:

"En vellykket integration indebærer, at indvandrerne indgår i samfundslivet på linie med danske statsborgere, d.v.s. indvandrere skal kunne deltage i uddannelse, på arbejdsmarkedet, i erhvervslivet, i det lokalpolitiske liv og i fritids- og kulturaktiviteter på lige fod med danskere. Samtidig er det vigtigt, at dette finder sted, uden at den enkelte indvandrer mod sin vilje mister de identitetsbærende træk fra den hidtidige kulturbaggrund. Der vil derfor være tale om en afvejning af ofte modsatrettede hensyn.

Integration stiller krav til de enkelte borgere, danskere såvel som indvandrere, til uddannelsesinstitutionerne, arbejdsmarkedet og til kommunerne, amterne og staten." (s. 7-8)

Den nuværende integrationspolitik bygger endvidere på "Regeringens redegørelse for en samlet indvandrerpolitik" (marts 1992), hvor det bl.a. står anført at:

"...indvandrerne skal gives mulighed for at indgå i det danske samfund på lige fod med den danske befolkning, således at flest mulig bliver selvhjulpne. Hovedansvaret for en vellykket integration påhviler den enkelte indvandrer."

Endvidere hedder det - idet der især hentydes til indvandrere og til flygtninge, som Dansk Flygtningehjælp ikke længere har ansvaret for:

"De kommunale myndigheder har ansvaret for at føre indvandrerpolitikken ud i livet. Det må betyde, at kommunerne får frihed til at tilrettelægge de kommunale opgaver, så de indvandrerpolitiske initiativer i videst mulig omfang kommer til at udgøre et integreret hele med kommunens foranstaltninger i øvrigt. På denne måde kan vi undgå såvel positiv som negativ diskrimination. Det er naturligt at give samme tilbud om offentlig service og støtte til alle borgere uanset statsborgerskab. Heraf følger også, at der ikke bør være særlige rettigheder for indvandrere. Den gensidige tolerance mellem indvandrere og danskere, som er så vigtig, opnås efter regeringens mening bedst ved ligebehandling."

Folketinget vedtog den 18. juni 1992 en folketingsbeslutning om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark. Folketingsbeslutningen indeholdt bl.a. forslag om nedsættelse af et organ med henblik på

sikring af ligebehandling af udlændinge og danskere (det senere "Nævnet for Etnisk Ligestilling"), flere og mere differentierede tilbud om undervisning i dansk og samfundsorientering, modersmålsundervisning, styrkelse af uddannelserne for flersprogede lærere, tolke o.lign, nedsættelse af et udvalg vedrørende nedbrydning af barriererne for indvandrernes tilknytning til arbejdsmarkedet, støtte til kultur- og kulturmødeaktiviteter m.v.

I 1993 udkom Indenrigsministeriets Redegørelse/handlingsplan for Danmarks udlændinge. I baggrundsdokumentet til redegørelsen hedder det - idet der nu navnlig hentydes til nyankomne flygtninge:

"Målet med integrationspolitikken er at give hver enkelt flygtning mulighed for at finde en plads i det danske samfund, samtidig med at den medbragte kulturarv respekteres."

### 4.1.1. Sammenfatning vedrørende den hidtil førte danske integrationspolitik

Skiftende regeringers integrationspolitik er udviklet, efterhånden som den faktiske tilstedeværelse af et stigende antal udlændinge i Danmark har krævet, at der blev taget hånd om forskellige spørgsmål.

De politiske erklæringer fremhæver alle, at der er tale om en gensidig proces, hvorefter integrationsprocessen på den ene side skal ske med respekt af den enkeltes medbragte kulturarv, mens den på den anden side skal indeholde krav til den enkelte flygtnings eller indvandrers egen indsats.

Den nuværende integrationspolitik, som den bl.a. afspejler sig i ovenstående politiske erklæringer, kan på mange måder karakteriseres som pragmatisk og præget af en opfattelse af integrationsprocessen som en proces, der lægger vægt på tre grundelementer: Retlig ligestilling, særlige tiltag med henblik på at fremme reelt lige muligheder for samfundsdeltagelse og mulighed for bevarelse og udvikling af egen kulturbaggrund.

Man har således i Danmark, som det er nøjere beskrevet i kapitel 3, gennemført en næsten fuldstændig juridisk ligestilling mellem på den ene side flygtninge og indvandrere og på den anden side danske statsborgere i relation til adgangen til grundlæggende velfærdsydelser som sociale ydelser, sundhedsmæssige ydelser, uddannelse mv.

Endvidere lægger man ved størsteparten af det, man normalt forstår ved integrationstiltag, f.eks. undervisningstilbud, beskæftigelsesforanstaltninger og assistance til opnåelse af bolig, støtte til særlige projekter m.v. vægt på at forsøge at skabe lige muligheder for kvalificeret samfundsdeltagelse i bred forstand.

Endelig har danske regeringer gennem årene i vid udstrækning ikke alene anerkendt, at flygtninge og indvandrere har ret til at bevare og udvikle deres oprindelige kulturelle baggrund. Man har tillige fra det offentliges side aktivt støttet bevarelsen og udviklingen af de pågældendes egen kulturbaggrund, eksempelvis ved at tilbyde modersmålsundervisning og ved at give støtte til indvandrerorganisationer.

Den danske integrationspolitik kan på det samfundsmæssige niveau siges at have to underliggende motivationer: Dels bygger den på udvikling af det

danske velfærdssamfund, dels må den formentlig forstås som udtryk for en mere egennyttig interesse i at undgå store sociale konflikter.

## 4.2. Integration i teoretisk belysning

Man er i den samfundsvidenskabelige litteratur ikke enige om, hvorledes betegnelsen integration nærmere skal afgrænses.

Der peges i nedenstående korte uddrag af udvalgt nyere dansk litteratur om integration på nogle aspekter, der er fremdraget som væsentlige i forbindelse med drøftelsen af integrationsspørgsmål.

Eksemplerne er udvalgt med henblik på at illustrere yderpunkter i opfattelsen af integrationsbegrebet og det er således ikke hensigten at give en dækkende fremstilling af den teoretiske debat på dette område. For relevant litteratur kan ud over den omtalte bl.a. henvises til:

- Ann Belinda Steen: "Varieties of the Tamil Refugee Experience in Denmark and England", Det Danske Center for Menneskerettigheder og Københavns Universitet 1993
- Jan Hjarnø: "Racism, Community and Conflict - Settlement Patterns among New Ethnic Minorities in Denmark", Sydjysk Universitetscenter 1994
- Kirsten Just Jeppesen: "De fremmede i Danmark", Socialforskningsinstituttet 1991 - 1995

### 4.2.1. Om det kulturorienterede syn på integration

Charlotte Hamburger foretager i afhandlingen "Assimilation eller integration? - Dansk indvandrerpolitik og tyrkiske kvinder", forlaget Politica 1989, en teoretisk gennemgang af etnicitetsteorier, integrationsteorier, assimilationsteorier o.lign. I sammenfatningen vedrørende de teoretiske synsmåder hedder det bl.a.:

"Integrationsteorien og assimilationsteorien bygger på samme grundlæggende etnicitetsopfattelse, nemlig at det er kulturen, der konstituerer etniske forskelle, og at konflikter mellem to eller flere etniske grupper i et samfund skyldes forskelle i den kulturelle forståelse, og udelader dermed både primordiale og økonomiske forklaringer." (s.43)

Forfatteren anfører her, at såvel den såkaldte integrationsteori som den såkaldte assimilationsteori lægger stor vægt på begrebet "kultur".

I bogen "Det flerkulturelle Danmark", forlaget Klim 1995, opsummerer Ole Hammer og Charlotte Toft fire hovedsynsmåder på begrebet integration, som, omend ikke udelukkende så dog hovedsaglig, fokuserer på det kulturelle element i begrebet:

- assimilation
- pluralistisk integration,
- smeltedigel-integration
- segregation

De fire begreber kan opstilles som en sammenhængende skala for typer af social praksis:

Begrebet assimilation, der udgør det ene yderpunkt i skalaen, indebærer en ensliggørelse, hvor den enkelte mister bevidstheden om sin egen kulturbaggrund for i stedet at antage de grundlæggende kulturtræk, som hersker i majoritetssamfundet.

Begrebet segregation, der udgør det andet yderpunkt i skalaen, indebærer, at visse grupper i samfundet lever adskilt fra det øvrige samfund.

Betegnelsen "integration" anvendes om en social praksis, som ligger et sted mellem disse to ekstremer.

Begrebet smeltedigel-integration har sin baggrund i USA's historie og indebærer en forestilling om, at de forskellige nationaliteter og etniske grupper over tid vil antage en fælles nationalitetsfølelse samt dele en række andre normer og kulturtræk.

Endelig indebærer begrebet pluralistisk integration muligheden for, at man både bevarer væsentlige dele af sin oprindelige kulturbaggrund og optager væsentlige dele af det nye samfunds fremherskende kulturtræk.

De to forfattere argumenterer for en politik, der understøtter udviklingen af et flerkulturelt samfund, hvilket vil sige et samfund, hvor der sker:

"en flerkulturel tænkning, beslutning, organisation og handling inden for samfundets centrale institutioner. Det betyder eksempelvis, at man indtænker

flerkulturelle aspekter, når man ansætter medarbejdere, planlægger aktiviteter eller opbygger institutioner ..." (s.29)

### 4.2.2. Om det socialt orienterede syn på integration

Carl-Ulrik Schierup gør i sin bog "På kulturens slagmark", Sydjydsk Universitetsforlag 1993, indsigelse mod, at der i forståelsen af integration ofte lægges for stor vægt på kulturelle faktorer. Han mener, at "kultur" er blevet et af den moderne tids mest brugte gummibegreber, som anvendes som en bortforklaring af de problemer, som flygtninge og indvandrere konfronteres med i samfundet.

" ... Her undersøger jeg nærmere forholdet mellem en forenklet opfattelse af "kulturelle forskelle" og den måde sagsbehandlere, kommunale rådgivere og ansvarlige for diverse "indvandrerprojekter" arbejder med indvandrere og flygtninge på. Mangel på positive resultater af en række ihærdige indsatser, som går ud fra et sådant grundsyn, har i dag ført til, at en farlig passivitet og opgivenhed breder sig. Denne passivitet og opgivenhed kan føre til en almen kapitulation over for populistiske krav, som rejses af en ny kulturforskelsfikseret racisme.

Skal dette forhindres, er det nødvendigt at indse, at spørgsmålet om flygtninges og indvandreres "integration" ikke først og fremmest har at gøre med "kulturelle forskelle". "Indvandrerproblemet" er et udtryk for velfærdsstatens krise i det hele taget: En social, politisk og moralsk krise, hvor de etniske minoriteter har fået rollen som de vigtigste syndebukke for en række problemer, som egentlig burde behandles med en helt anden adresse. ...." (s.25)

Bashy Quraishy er tillige en af eksponenterne for, at der i integrationsdebatten og i den førte politik skal fokuseres mere på sociale faktorer samt ligestillings- og diskriminationsspørgsmål. Han anfører i artiklen "Dansk integration set med brune øjne" i publikationen "De var fremmede", 1995:

"For fx polakker, EU-statsborgere og skandinaver kan man med rimelighed tale om en vellykket integrationsproces. Når minoriteterne, pakistanerne, tyrkere og marokkanere o.a., adskiller sig væsentligt fra majoriteten, er tilpasningsprocessen en anden. Denne proces, som i den almindelige debat fejlagtigt kaldes integration, er i virkeligheden en segregation eller rettere desintegration. Det er denne proces, som de etniske minoriteter fra 3. verdens lande går igennem i Danmark." (s. 35)

Bashy Quraishy skriver videre:

"Set med vore brune øjne skal integration være en proces, hvor den etniske minoritetsgruppe tilpasser sig et majoritetssamfund og opnår lige rettigheder, lige muligheder og samme behandling. Kort sagt et samspil mellem samfundets forskellige grupper. Ellers ender integrationen som kulturelt og socialt selvmord for os - de etniske mindretal. Disse tre nøgleord skal bane vejen for en vellykket integration. Det betyder også, at minoriteterne selv kan bestemme integrationens tempo, betingelser og områder, samtidig med, at majoriteten giver minoriteterne sociale og juridiske rettigheder og sørger for, at de lige rettigheder bliver respekteret og praktiseret fuldt ud." (s. 36)

### 4.2.3. Sammenfatning vedrørende integrationsbegrebet i teoretisk belysning

Ovenstående uddrag af forskellige værker om integration afspejler en vis uenighed om, hvorvidt man i en vellykket integrationsproces skal lægge vægten på kulturelle forskelle mellem majoritetsbefolkningen og minoriteterne eller i stedet fokusere på sociale, politiske og juridiske forhold.

## 4.3. Internationale bidrag til udformningen af integrationspolitik og karakteristik af begrebet integration

### 4.3.1. Europarådet

I Europarådet fokuseres der i forståelsen af begrebet integration og af den politik, som det giver anledning til at føre, på sociale, økonomiske, politiske og retlige faktorer - herunder spørgsmålet om ligestilling - som supplement til de kulturelle faktorer.

Europarådet udgav i 1991 rapporten "Community and ethnic relations in Europe". Rapporten blev til på basis af et aktivitetsprogram af undersøgelser, seminarer m.v., der påbegyndtes i 1987.

I rapportens forord står det bl.a. anført:

"Termen "samfundsrelationer" anvendes her for at betegne hele raden af problemer og muligheder, som er resultatet af samspillet mellem majoritets- eller værtsbefolkningen og de forskellige indvandrergrupper samt etniske grupper med ind-

vandrerbaggrund. "Samfundsrelationer" er en synsmåde, der ikke alene drejer sig om, hvordan samfundet som helhed og alle dets medlemmer må reagere på tilstedeværelsen af et stort antal mennesker, der har en etnisk og kulturel baggrund, der er forskellig fra flertallets."

Endvidere anføres det i rapporten:

"(...) basis for en god politik vedrørende samfundsrelationer er en solid juridisk status og lige muligheder for deltagelse i samfundets institutioner for mennesker med indvandrerbaggrund. Kun på dette grundlag kan retfærdige og harmoniske samfundsrelationer blomstre. Derfor bør en god politik vedrørende samfundsrelationer:

- bygge på den antagelse, at de fleste indvandrere er kommet for at blive, og at de har meget at tilbyde de samfund, som de lever i;
- anerkende at offentlige myndigheder spiller en central rolle vedrørende fremme af og overvågning af indvandrernes integration samt af udviklingen af gode samfundsrelationer;
- etablere et juridisk grundlag for at sikre lige muligheder og for at bekæmpe diskrimination;
- fremme den sociale integration af individuelle medlemmer af indvandrergrupperne og de etniske grupper;
- sikre at indvandrere kan få gavn af eksisterende offentlige serviceydelser m.v., der er tilgængelige for befolkningen som helhed, og - hvor der er behov derfor - udvikle yderligere foranstaltninger for at fremme succesfuld integration af indvandrere ved hjælp af "positiv handling" men ikke "positiv forskelsbehandling";
- opmuntre indvandrere til at udvikle en tilhørsfølelse i deres nye land;

- anse indvandrergrupperne og de etniske grupper som nøglepartnere i fremme af gode samfundsrelationer;
- være baseret på en bevidsthed om at integration og udviklingen af gode samfundsrelationer udgør langsigtede processer, som nødvendiggør langsigtet politisk tænkning."

### 4.3.2. Integrationspolitikken i udvalgte europæiske lande

Det bemærkes, at der i visse af landebeskrivelserne, som er baseret på oplysninger indhentet fra de enkelte lande, anvendes termen "indvandrere" for såvel flygtninge som indvandrere.

#### 4.3.2.1. Sverige

Målene for Sveriges integrationspolitik er ligebehandling, valgfrihed og samvirke. Disse mål gælder både for flygtninge og indvandrere.

Valgfrihedsmålet er af den svenske rigsdag blevet eksemplificeret som følger: "Det omfatter respekt for den enkeltes identitet og integritet samt muligheder for at udvikle sin egen kulturarv inden for rammerne af de grundlæggende normer, som i det svenske samfund gælder for menneskeligt samliv".

Ligebehandlingsmålet indebærer, at indvandrere skal have samme muligheder, rettigheder og pligter som den øvrige befolkning. Alle grupper i samfundet skal have samme muligheder for at bevare og udvikle deres modersmål og udøve kulturel virksomhed.

Samvirkemålet indebærer, at der skal være et gensidigt og omfattende samvirke mellem indvandrergrupperne og majoritetsbefolkningen. Dette forudsætter gensidig tolerance og solidaritet mellem den hjemmehørende befolkning og indvandrerne og mellem forskellige indvandrergrupper. Virkeliggørelse af samvirkemålet indebærer bl.a., at indvandrerne får større muligheder for at deltage aktivt i det politiske liv i Sverige, at de får øgede muligheder for at udøve kulturel virksomhed, og at indvandringens positive virkninger vises større opmærksomhed.

Den langsigtede integrationspolitik falder i Sverige i vid udstrækning sammen med almindelig velfærdspolitik. Den forstærkes og komplementeres af særlige tiltag rettet mod indvandrere for at give dem tilsvarende vilkår. Hver myndighed har samme ansvar for indvandrere som for den øvrige befolkning. Myndighederne har derudover et ansvar for, at der træffes særlige foranstaltninger over for indvandrere i det omfang, det er nødvendigt. Ansvaret for den praktiske udmøntning af indvandrerpolitikken ligger i betydeligt omfang hos kommuner og amter. Statens Invandrarverk har ansvaret for overvågning af foranstaltninger og koordinering af de statslige myndigheders arbejde på området.

Flygtninge kommer som regel fra særligt vanskelige forhold og har derfor særligt behov for støtte i den første tid i Sverige. De kan som regel heller ikke frit vende tilbage til deres hjemlande. Sverige har på denne baggrund valgt at give flygtningene en særlig modtagelse, som i visse henseender indebærer positiv særbehandling i forhold til indvandrere. Den særlige modtagelse gælder for alle, som har fået opholdstilladelse som flygtninge eller af humanitære grunde, alle, som har fået opholdstilladelse og er blevet modtaget i kommunen efter at have været registreret på et hjem for

asylansøgere, samt alle pårørende til personer under et til tre år under forudsætning af, at den pårørende har søgt opholdstilladelse inden for to år, efter at den person, han eller hun har tilknytning til, først blev modtaget i en kommune.

Samfundets samlede indsats i den første tid har til formål at give flygtningen forudsætninger for så hurtigt som muligt at få en bolig, midler til egen forsørgelse, gode kundskaber i det svenske sprog og om det svenske samfund, for at flygtningen skal kunne deltage aktivt på arbejdsmarkedet og i samfundslivet i øvrigt. Kommunerne har eksempelvis i henhold til skoleloven pligt til så hurtigt som muligt og senest inden for tre måneder, efter at retten til svenskundervisning er indtrådt, at tilbyde svenskundervisning for indvandrere til de personer, som er bosiddende i kommunen og mangler grundlæggende kundskaber i svensk. Kommunens indsats tager også sigte på deltagelse i samfundslivet, som giver flygtningen forudsætninger for at påvirke sin egen situation og dermed fremme gode etniske relationer. Af stor betydning for flygtningens introduktion er også den øvrige indsats inden for uddannelsessektoren samt arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger.

#### 4.3.2.2. Norge

Det overordnede mål for den norske integrationspolitik er i Stortingsmelding nr. 39 "Om innvandringspolitikken" (1987/88) formuleret som reel ligestilling mellem flygtninge, indvandrere og nordmænd. Dette indebærer ifølge stortingsmeldingen, at flygtninge og indvandrere, så langt det er muligt, skal have de samme muligheder, rettigheder og pligter som befolkningen i øvrigt.

Målet om ligestilling i indvandrerpolitikken tolkes først og fremmest som lige muligheder til at deltage i samfundslivet, f.eks. på arbejds-, uddannelses- og boligmarkedet samt i beslutningsprocesser. Der skal i så høj grad som muligt tages hensyn til den enkeltes forudsætninger.

Den medbragte kulturarv respekteres, men norsk lovgivning og de grundlæggende norske værdier danner rammen om fællesskabet mellem nordmænd og indvandrerbefolkningen.

De overordnede målsætninger er de samme for flygtninge og indvandrere, børn/unge, ældre, kvinder og arbejdssøgende.

Der eksisterer ikke en særlig handlingsplan for integration af udlændinge, men der er lavet handlingsplaner for en bedre anvendelse af indvandreres kompetence, mod racisme og etnisk diskrimination og om børn og unge med indvandrerbaggrund. Der skelnes ikke mellem flygtninge og indvandrere i handlingsplanerne.

Handlingsplanen mod racisme og etnisk diskrimination er udarbejdet af Kommunal- og Arbejdsministeriet og indeholder forslag til tiltag, som skal forbedre indvandrernes muligheder for at leve et fuldt værdigt liv i Norge på samme måde som den øvrige befolkning. Denne handlingsplan bliver fulgt op af særlige arbejdsgrupper samt en række konkrete tiltag.

De overordnede mål for den norske integrationspolitik er nu angivet i Stortingsmelding nr. 17 "Om innvandring og det flerkulturelle Norge" (1996-97).

### 4.3.2.3. Finland

Social- og sundhedsministeriets flygtningekontor har i sin egen administration og uddannelse flyttet hovedvægten fra organiseringen af flygtningemodtagelsen over på fremme af indvandrernes integration både landsdækkende og lokalt.

Indenrigsministeriet har i oktober 1995 nedsat en kommission til udarbejdelse af et indvandrer- og flygtningepolitisk program for den finske regering. I kommissionen sidder repræsentanter for de politiske partier, tjenestemandsorganisationer og foreninger. Kommissionens program bliver det første finske indvandrerpolitiske program.

Kommissionens første opgave var at undersøge spørgsmålet om tilflytterne fra Ingermanland. En delbetænkning om tilflyttere blev afgivet den 31. januar 1996. Kommissionens mellemrapport blev færdig i slutningen af marts.

Kommissionens mellemrapport indeholder de principper, ud fra hvilke kommissionen opstiller de praktiske retningslinjer. Målet er bl.a. at fremme den offentlige diskussion. I mellemrapporten stilles som mål for kommissionens arbejde overholdelse af menneskerettighedskonventionen og flygtningekonventioner, realisering af ligestilling samt udvidelse af de demokratiske rettigheder til at omfatte alle personer, der bor i Finland.

Finlands mål er den frie bevægelighed mellem de nordiske lande og EU. Indvandrer- og flygtningepolitikken sigter på at koble det langsigtede

samarbejde med de lande og områder, hvor indvandrerne kommer fra, sammen med kontrol- og bevillingsarbejdet i forbindelse med ankomsten og integreringen i samfundet. Udgangspunktet for integrationsindsatsen er indvandrernes eget ansvar og realisering af ligestilling samt forebyggelse af diskriminering.

Med hensyn til de lande, flygtningene kommer fra, fremhæver kommissionen specielt vigtigheden af nærområdesamarbejdet. Desuden har kommissionen gjort sig bekendt med det indvandrer- og flygtningepolitiske samarbejde, som finder sted inden for rammerne af EU's tredje søjle. Et centralt anliggende for EU er en forbedring af tilrettelæggelsen mellem forskellige myndigheder med henblik på fastsættelse af de finske EU-mål og prioriteter. Behovet for nordisk samarbejde er ifølge kommissionen blevet større, fordi Island og Norge ikke deltager i EU.

Derefter går kommissionens arbejde over til konkrete forslag. I det fortsatte arbejde vedrørende integration undersøges bl.a. placeringen af flygtninge i kommunerne og stilles forslag om lovgrundlag og tilskudssystemer gældende for modtagelsen af alle indvandrere. Målet er ligeledes at udvikle et integrationsprogram, som gælder for alle indvandrere.

Kommissionen har fremsat hasteforslag om, at Arbejdsministeriet skal udarbejde et særligt beskæftigelsesprogram for indvandrere og afsætte midler hertil, og Undervisningsministeriet skal afsætte midler til at gennemføre indslusningsundervisning til alle indvandrerbørn i grundskolealderen samt undersøge, med hvilke støtteformer unge indvandreres studieforudsætninger kan støttes i forbindelse med højere uddannelse og afsætte midler hertil.

Kommissionen har ligeledes sendt et brev til Rigsdagens forvaltningsudvalg, hvori der foreslås en sammenlægning af Social- og sundhedsministeriets flygtningekontors udgifter med Arbejdsministeriets udgifter i forbindelse med migration. Forvaltningsudvalget har dog fundet, at kommissionen ikke havde svaret på det spørgsmål, der var væsentligt for sammenlægningen, nemlig ordningen af den regionale forvaltning.

Rigsdagens forvaltningsudvalg knytter ændringerne i indvandrerforvaltningen sammen med omorganiseringen af den regionale forvaltning, som for øjeblikket gennemføres i Finland.

#### 4.3.2.4. Holland

Karakteren af integrationspolitikken for nye tilflyttere har ændret sig en del i løbet af de seneste år.

Den hollandske regering, der blev indsat i september 1994, udvidede politikken omkring de såkaldte nye tilflyttere ved at give den et mere solidt økonomisk fundament. Målet bag den nye politik er at hjælpe indvandrere og flygtninge med det første skridt mod kompetencegivende uddannelse og/eller et job. Den centrale tanke er, at indvandrere har forskellig baggrund (kultur, uddannelse mv.), og de tilbydes derfor meget forskelligartede programtyper.

Både det hollandske parlament og den hollandske kommunalforening har påpeget behovet for en lov om integration af nye tilflyttere. Indenrigsministeriet i Holland arbejder på forberedelsen heraf.

Det overordnede mål med integrationsindsatsen er at tilbyde en introduktion til livet i Holland, der fører videre til erhvervsuddannelse og beskæftigelse og dermed til en uafhængig tilværelse.

Regeringen har som mål, at befolkningen i Holland skal få et nyt syn på tilstedeværelsen af folk med vidt forskellige kulturelle baggrunde - uanset om de er nye tilflyttere eller har haft længerevarende ophold - på grundlag af det vejledende princip om statsborgerskab. Begrebet statsborgerskab er et naturligt begreb set ud fra det fundamentale princip om ligebehandling for alle, der er nedfældet som artikel 1 i den hollandske forfatning. En mere detaljeret fortolkning af princippet om lighed, og måderne at gennemføre lighedssynspunktet på, er for nylig blevet fastsat i ligebehandlingsloven.

Et mål for integrationsindsatsen er opnåelse af statsborgerskab. Herved forpligter alle, der er involveret i integrationsprocessen, sig til et langvarigt medlemskab af det hollandske samfund med alle de rettigheder og forpligtelser, dette indebærer. Det betyder også, at medlemmer af samfundet accepterer at tage medansvar for hinanden og er villige til at udtrykke dette ansvar i praksis.

Som en del heraf antages det, at nye medlemmer af samfundet vil gribe de uddannelsesmæssige og arbejdsmæssige muligheder, der er åbne for dem. Derfor er det mere end nogensinde tidligere af afgørende betydning for medlemmer af etniske samfundsgrupper at vise vilje til og bestræbe sig på at opnå en ligeværdig plads i det hollandske samfund.

Den hollandske regering støtter idéen med statsborgerskab og lægger vægt på integration af medlemmer af minoriteter i samfundet. Dette er årsagen

til, at udtrykket "minoritetspolitik" er ved at blive opgivet til fordel for "integrationspolitik", som mere tydeligt reflekterer idéen om, at social integration af minoritetsgrupper og deres medlemmer er en proces med gensidig forståelse, der kræver en indsats fra både de nytilflyttede og det samfund, som de forsøger at blive integreret i.

Statsborgerskabsbegrebet forudsætter, at folk træffer deres egne beslutninger. Medlemmer af minoritetsgrupper bør derfor selv afgøre, i hvilket omfang de ønsker at bevare deres kulturelle identitet og eventuelt udvikle den yderligere.

Dette princip har konsekvenser for organiseringen af retssystemet. Forfatningsstaten er baseret på en række fundamentale normer, som ikke kan diskuteres. Disse fundamentale normer omfatter det demokratiske system, ytringsfrihed, den personlige frihed, lighed mellem kønnene og adskillelse af stat og kirke. I alle andre forhold bør staten give så meget plads som muligt til den indflydelse, der måtte blive øvet på samfundsnormen. Derfor vil retssystemet i fremtiden i stigende grad være tilbøjelig til at reflektere den kulturelle forskellighed i det hollandske samfund.

Integrationspolitikkens målgrupper i Holland er alene udlændinge, som formelt er blevet givet adgang til landet.

Politikken på uddannelses-, bolig- og erhvervsområdet prioriterer de fem største målgrupper: Udlændinge fra Surinam, Antillerne/Aruba, Tyrkiet og Marokko samt flygtninge.

Ud over den opprioritering, disse befolkningsgrupper får på de nævnte områder, gælder retssystemet, diskriminationsforebyggende foranstaltninger, mulighed for deltagelse i beslutningsprocessen, boligpolitikken og det almindelige sociale sikkerhedsnet i princippet fortsat lige for alle samfundsgrupper.

Udsigten til en forholdsvis stor og vedvarende indvandring får konsekvenser for integrationspolitikken. Der er sket en bedring i faciliteterne til modtagelse af indvandrere.

Der er således blevet stillet yderligere ressourcer til rådighed for koordineringen af de kommunale myndigheders foranstaltninger til modtagelse af forskellige kategorier af nye tilflyttere og til at fjerne ventelisterne på kurser i hollandsk. Den hollandske regering har øget de ressourcer, der er til rådighed for sådanne forbedringer. Regeringen har indgået en aftale med den hollandske kommunalforening om, at det skulle være muligt at have udbygget et omfattende integrationssystem ved udgangen af 1996, hvilket betyder, at der vil være en ledig plads på et integrationsprogram til alle nye tilflyttere, som er kvalificeret til at deltage heri.

Den foreslåede metode drejer sig om tilvejebringelse af en hurtig og intensiv introduktion til det hollandske samfund og vejledning om den nødvendige uddannelse samt arbejdsmarkedet. Hovedtanken er, at de nye tilflyttere skal gøres i stand til og forventes at få en uafhængig position i det hollandske samfund så hurtigt som muligt efter ankomsten.

Politikken med hurtig integration skal være klar og tydelig for folk, der kommer til landet, og deltagelse bør, om nødvendigt, være obligatorisk for

personer, der får offentlig støtte, så de forhindres i at give op, før de påbegynder integrationen. Af denne årsag finder regeringen, at det er en god idé at styre de nye tilflyttere direkte i retning af integration, om muligt da med en enkelt kontaktflade. I denne kontekst betyder integration, at de:

- lærer at tale hollandsk,
- modtager den yderligere uddannelse, der er nødvendig, og
- derefter kommer i arbejde eller lignende.

Nye tilflyttere følges tæt igennem hele processen helt indtil det tidspunkt, hvor de med held er blevet ledet ind på en erhvervsuddannelse eller anden uddannelse eller et arbejde. Om nødvendigt vil der blive anvendt tvang eller pression.

Den hollandske regering er tilhænger af ideen om at etablere kommunale indvandrerkontorer, hvor de repræsentative organer, det Regionale Arbejdsmarkedsråd (arbejdsmarkedet), det Regionale Uddannelseskontor (erhvervsuddannelse), udlændingekontoret og det kommunale socialkontor kan samarbejde om at tilbyde en koordineret servicepakke til nye indvandrere. Den nuværende sociallovgivning giver adgang til at reducere de sociale ydelser, hvis modtagerne nægter at deltage i kurser, og det er efter den hollandske regerings opfattelse væsentligt, at de involverede myndigheder mv. gør brug af disse muligheder.

Der er i Holland iværksat ordninger, der skal gøre de kommunale myndigheder i stand til at udvikle et alsidigt program for modtagelse af nye immigranter. Regeringen vil overvåge udviklingen i den retning og om nødvendigt tage de fornødne forholdsregler. De kommunale myndig-

heder får økonomisk hjælp hertil af Social-, Sundheds- og Kulturministeriet.

#### 4.3.2.5. England

Englands politiske målsætning i relation til etniske minoriteter er, at medlemmer heraf bliver i stand til at tage fuld del i samfundet med alle de rettigheder og pligter, som dette indebærer, samtidig med at de kan bevare egen kultur, tradition, sprog og værdier.

De fleste medlemmer af etniske minortitetssamfund i England er britiske statsborgere og har samme rettigheder i relation til deltagelse i det demokratiske liv som alle andre britiske statsborgere. Hertil kommer, at der er en række formelle og uformelle systemer, som er indrettet med henblik på at sikre, at de etniske minoriteters synspunkter inddrages i forbindelse med dannelsen af regeringens politik.

Regeringens handlinger er rettet mod at tage fat på problemer vedrørende diskrimination og ulemper, som forhindrer medlemmer af etniske minoriteter i at opfylde deres potentiale som fuldgyldige medlemmer af det britiske samfund.

Regeringens politik på dette område støttes af en særlig "Community Relations Unit" i Indenrigsministeriet (Home Office), som inkluderer konsulenter fra etniske minoriteter.

Via lovgivning og forskellige praktiske tiltag søges der at dæmme op for problemer vedrørende diskrimination.

Der er i England vedtaget en lov mod diskrimination (Race Relations Act af 1976). Ifølge loven, der også vil blive omtalt i kapitel 10, er diskrimination i relation til arbejde, undervisning og adgang til bl.a forskellige faciliteter ulovlig. Også "indirekte diskrimination" er ulovlig. Loven giver mulighed for retlig prøvelse for personer, som mener at være ofre for en handling, som ifølge loven er ulovlig.

Med loven etableredes tillige "Commission for Racial Equality" som bl.a. har til opgave at arbejde for eliminering af diskrimination og fremme af ligestilling.

Regeringen og politiet prioriterer håndteringen af problemer vedrørende racemæssige overgreb højt. Regeringen har etableret en såkaldt "Racial Attacks Group", som er beskæftiget med et arbejdsprogram med fokus på praktiske midler, der kan hjælpe de, som på lokalt niveau arbejder med problemet.

Emnet indgår i politiets uddannelse, ligesom der eksisterer seminarer og undervisning for politiet om samfund og raceforhold. Rekruttering af personer fra etniske minoriteter til politiet tilskyndes, men antallet er fortsat lille.

På forskellige niveauer er udarbejdet informationsmateriale om ligebehandling m.v.

Generelt behandles flygtninge i England på samme vilkår som landets egne borgere. Regeringens politik i relation til flygtninge er baseret på princippet

om, at deres behov opfyldes af eksisterende ydelser, som tilvejebringes for resten af befolkningen. Flygtninge er derfor berettigede til en række lovmæssige goder og ydelser, herunder understøttelse, undervisning, sundhedsvæsenet m.v.

Regeringen erkender, at flygtninge har større vanskeligheder end den britiske befolkning med hensyn til adgangen til lovmæssige ydelser. I den forbindelse yder Indenrigsministeriet tilskud til den engelske Flygtningehjælp (Refugee Council), som repræsenterer flygtninges interesser i England. Flygtningehjælpens aktiviteter består bl.a. i at forbedre flygtninges adgang til lovmæssige ydelser samt at støtte deres integration i samfundet. Endvidere har Flygtningehjælpen kontakt med centrale og lokale myndigheder om politikken vedrørende ydelsessystemet med henblik på at sikre, at flygtninges behov vurderes i forbindelse med overvejelser om ændringer i systemet. Der ydes også tilskud til andre nationale eller regionale frivillige flygtningeorganisationer, som yder lignende virksomhed på lokalt plan.

Regeringen har endvidere som led i den generelle politik oprettet "The Refugee Education, Training and Employment Forum" med henblik på at samle repræsentanter fra den centrale og lokale regering samt flygtningeorganisationer med henblik på at diskutere måder, hvorpå ydelser til flygtninge i relation til uddannelse, undervisning og beskæftigelse kan forbedres.

### 4.3.3. Sammenfatning vedrørende de internationale bidrag til belysning af integrationspolitik og integrationsbegrebet

Ovenstående bidrag vedrørende integration og integrationspolitik omfatter kun formulerede målsætninger og beskriver ikke resultaterne af den førte politik.

De forskellige bidrag synes at falde i tråd med nogle grundlæggende værdiforestillinger i et demokratisk velfærdssamfund om rimelige forhold, social tryghed og lige muligheder for alle.

Ud over disse mere ideelt prægede hensyn kan der nok ikke ses bort fra, at ønsket om at formulere en politik vedrørende udlændinges rettigheder i den stat, hvori de opholder sig, også er båret af en mere egennyttig interesse i at undgå store sociale konflikter mellem majoritetsbefolkningen og minoritetsgrupper. Sådanne konflikter kunne meget nemt opstå som følge af en manglende opmærksomhed på de problemer, som modsætninger mellem majoritetsbefolkningen og minoritetsgrupper kan medføre.

## 4.4. Sammenfatning og udvalgets opfattelse af begrebet integration

Udvalget har drøftet de forskellige politiske og teoretiske opfattelser om integration og integrationspolitik. Nogle udvalgsmedlemmer lægger større vægt på kulturelle faktorer i integrationsprocessen, mens andre særligt fremhæver sociale faktorer. Andre igen opfatter integration som en samlebetegnelse for en række konkrete tiltag og finder det mere nyttigt at anvende betegnelsen etnisk ligestilling.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at tage konkret stilling til de forskellige beskrivelser af integration og integrationspolitik, idet udvalget er af den opfattelse, at fastlæggelsen af en overordnet forståelse af et integrationsbegreb ikke altid vil være afgørende for drøftelsen af de praktiske enkeltspørgsmål, som opstår i forbindelse med tilrettelæggelsen af integrationsindsatsen.

Udvalget finder imidlertid, at en helt overordnet målsætning for den danske integrationspolitik i forhold til flygtninge og indvandrere bør være at sikre de pågældendes muligheder for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige sociale, religiøse og kulturelle liv. Flygtninge og indvandrere skal sideløbende hermed kunne bevare og udvikle deres oprindelige kulturelle særpræg og identitet.

Udvalget finder det samtidig væsentligt, at de flygtninge og indvandrere, der er bosat i Danmark, lever op til de samfundsnormer og spilleregler, der er grundlæggende i det danske samfund og selv yder en aktiv indsats.

Målsætningen kan begrundes i det forhold, at flygtninge og indvandrere sprogligt, arbejdsmæssigt og socialt ofte er vanskeligere stillet end den øvrige befolkning. Det er derfor nødvendigt at gennemføre visse foranstaltninger for, at de pågældende kan opnå lige muligheder for deltagelse i samfundslivet. En sådan politik indebærer efter udvalgets opfattelse ikke, at flygtninge og indvandrere nyder nogen form for fortrinsstilling i forhold til gældende regler i samfundet, men alene at de som så mange andre grupper gives visse tilbud med henblik på at tage højde for gruppens særlige behov og forudsætninger.

I forlængelse heraf finder udvalget anledning til at understrege vigtigheden af de pågældendes egen medvirken i integrationsforløbet.

Udvalget er af den grundlæggende opfattelse, at et integrationsforløb er en proces, hvor begrebet gensidighed bør være helt centralt.

Gensidighed i integrationsprocessen bør bestå af to væsentlige elementer, nemlig rettigheder og pligter. Det er således på den ene side myndighedernes pligt at sørge for, at flygtninge og indvandreres formelle rettigheder er sikret på en sådan måde, at de pågældende reelt har mulighed for at indgå på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, sociale og kulturelle liv. På den anden side er der også pligter forbundet med disse rettigheder.

Formelle krav til egen indsats findes bl.a. i forbindelse med arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen.

Mere uformelle krav, der kan opleves som pligter, kan være krav om aktiv deltagelse i samfundslivet generelt. Det er således efter udvalgets opfattelse af afgørende nødvendighed for integrationsprocessen, at flygtninge og indvandrere - både enkeltindivider og organisationer - yder en ihærdig og deltagende indsats i integrationsprocessen.

# Kapitel 5. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag

## 5.1. Udvalgets udgangspunkt

Den overordnede målsætning for den danske integrationspolitik i forhold til flygtninge og indvandrere er sammenfattet i betænkningens kapitel 4, afsnit 4.4.

Integrationspolitiske spørgsmål har berøring med en lang række områder såsom bolig- og sociallovgivning og uddannelses-, ældre- og arbejdsmarkedspolitik. Der kan være en glidende overgang fra behandlingen af spørgsmål om flygtninges og indvandreres særlige problemer til generelle samfundspolitiske spørgsmål inden for de berørte områder.

Med fremhævelsen af, at det overordnede mål for integrationspolitikken er at sikre flygtninge og indvandrere muligheder for deltagelse i samfundet på lige fod med andre borgere, er der imidlertid forsøgt foretaget en afgrænsning af, hvad udvalget anser for at være de særlige integrationspolitiske spørgsmål.

Udvalget vil således alene beskæftige sig med de forhold og tiltag, som udvalget finder kan iværksættes for, at indvandrere og flygtninge kan fungere på lige fod med andre borgere og ikke behandle eller i øvrigt forholde sig til de problemstillinger, der generelt set gør sig gældende inden for de berørte områder. I det omfang, der inden for det almindelige social-, bolig-, skoleområde m.v. er forhold, der forudsætter individuelle hensyn til særlige borgere, vil disse forhold i det omfang disse hensyn skal tages over

for flygtninge og indvandrere, imidlertid også falde ind under udvalgets arbejde.

## 5.2. Indholdet af de enkelte kapitler

Kapitel 6 vedrører den særlige statsfinansierede integrationsindsats for flygtninge og er opdelt således, at der i kapitlet først redegøres for baggrunden for den nuværende ordning. Dernæst beskrives den aktuelle retsstilling på området. Herefter foretages en gennemgang af de integrationsmæssige tiltag, som Dansk Flygtningehjælp tilbyder anerkendte flygtninge, umiddelbart efter at disse er meddelt opholdstilladelse.

Kapitlet indeholder endvidere en gennemgang af den indsats, som kommunerne tilbyder, såfremt flygtninge overgår til kommunalt regi forud for udløbet af den særlige 18 måneders integrationsperiode.

Kapitlet indeholder desuden en beskrivelse af flygtninges introduktion til det danske samfund under præasylfasen og af overgivelsesproceduren fra asylansøgertilværelsen til det særlige integrationsprogram.

Endelig indeholder kapitel 6 en sammenfattende drøftelse af de problemstillinger og dertil knyttede løsningsforslag, som udvalget på baggrund af beskrivelsen af den eksisterende indsats finder at kunne opstille.

Kapitel 7 vedrører den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere, hvilket er en samlet betegnelse for de forskelligartede ydelser og indsatser, som centralt og lokalt ydes til flygtninge og indvandrere inden for en række forskellige områder. For flygtninges vedkommende ydes

denne indsats parallelt med og efter udløbet af den særlige integrationsindsats.

Kapitlet indeholder en gennemgang af den lovgivning, der særligt retter sig mod udenlandske statsborgere, herunder de regler, der har til hensigt at fremme integrationen af flygtninge og indvandrere i det danske samfund.

Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af den almindelige integrationsindsats, der ydes til flygtninge og indvandrere i statsligt, kommunalt og amtskommunalt regi samt en beskrivelse af de forskellige frivillige aktørers indsats på området.

Kapitel 7 indeholder herudover en gennemgang af de overordnede rammer, retningslinier og principper, som udvalget finder bør danne grundlag for den almindelige integrationsindsats over for henholdsvis flygtninge og indvandrere.

Endelig indeholder kapitel 7 en drøftelse af de problemstillinger og dertil knyttede løsningsforslag, som udvalget på baggrund af beskrivelsen af den eksisterende indsats finder bør gennemføres over for flygtninge og indvandrere, over for de integrationsansvarlige myndigheder samt over for den danske befolkning.

Kapitel 8 vedrører sammenhængen mellem integration og repatriering.

I kapitlet foretages en gennemgang af de forskellige eksisterende repatrieringsordninger.

Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af kommunernes og Dansk Flygtningehjælps generelle repatrieringsindsats, herunder flygtningehjælpens rådgivnings-og vejledningsindsats samt en beskrivelse af flygtningehjælpens særlige repatrieringsindsats over for de bosniske flygtninge.

Endelig indeholder kapitlet en drøftelse af sammenhængen mellem et vellykket integrationsforløb og en succesfuld tilbagevenden til hjemlandet.

Kapitel 9 vedrører børn og unge.

Kapitlet beskæftiger sig med de særlige problemstillinger, der eksisterer for såvel førskolebørn og folkeskolebørn som for unge, herunder sent ankomne unge med en flygtninge-eller indvandrerbaggrund.

Kapitlet indeholder en beskrivelse af disse børn og unges livsbetingelser, en beskrivelse af den eksisterende indsats, samt en beskrivelse af den gældende lovgivning på området.

Endelig indeholder kapitel 9 en kortlægning af særlige problemstillinger samt udvalgets forslag til, hvorledes gruppens særlige problemer og behov kan imødekommes.

Udvalgets forslag er koordineret med den handlingsplan, som Regeringens Børneudvalg fremlagde i februar 1994 med henblik på forbedring og styrkelse af indsatsen over for de svagest stillede børn og unge i Danmark samt regeringens øvrige børne- og ungdomspolitik.

Kapitel 10 vedrører flygtninge og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kapitlet indeholder en beskrivelse af flygtninge og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder også i en europæisk sammenhæng.

Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af de eksisterende ordninger og initiativer, som har til hensigt at fremme flygtninge og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet, samt afslutningsvis udvalgets forslag til, hvorledes denne indsats kan forbedres.

Kapitel 11 vedrører ældre flygtninge og indvandrere.

Kapitlet indeholder en beskrivelse af disse ældres livsbetingelser, herunder hvilke særlige ønsker og behov gruppen har vedrørende f.eks. bolig, socialt samvær, information og plejemuligheder, en beskrivelse af den eksisterende indsats samt en beskrivelse af den gældende lovgivning på området.

Endelig indeholder kapitel 11 en kortlægning af de særlige problemstillinger, der gør sig gældende for gruppen, samt udvalgets forslag til, hvorledes gruppens særlige problemer og behov kan imødekommes.

Kapitel 12 vedrører de særlige boligspørgsmål, der gør sig gældende i relation til flygtninge og indvandrere.

Kapitlet indeholder en redegørelse for Dansk Flygtningehjælps erfaringer vedrørende førstegangsboligplaceringen af flygtningene samt en oversigt over udviklingen i bosætningsmønstre for flygtninge og indvandrere.

Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af den gældende lovgivning på området samt af de internationale forpligtelser.

Kapitlet indeholder dernæst en redegørelse for generelle tiltag på boligområdet.

Kapitel 13 indeholder udvalgets forslag til en ny lov om integration af udlændinge i Danmark.

### 5.3. Forslag

Udvalget har drøftet omfanget og indholdet af udvalgets forslag til Danmarks fremtidige integrationspolitik.

Udvalget har i den forbindelse besluttet at foreslå, at de grundlæggende principper for den fremtidige integrationsindsats, som navnlig fremgår af udvalgets forslag i kapitlerne 6 og 7, overføres til en særlig lov om integration. Med hensyn til det nærmere indhold af de enkelte bestemmelser i loven og bemærkningerne hertil henvises til kapitel 13.

Kapitlerne 7 til 12 indeholder endvidere en række forslag, som samlet skal opfattes som udvalgets katalog over områder, hvor der hensigtsmæssigt kan foretages en nærmere udredning og vurdering af integrationsmæssige tiltag i overensstemmelse med udvalgets overordnede målsætning for Danmarks fremtidige integrationspolitik.

Udvalgets stillingtagen til disse forslag er ikke konkretiseret på en sådan måde, at der er fundet grundlag for i betænkningen at foretage økonomiske beregninger af de eventuelle merudgifter knyttet til forslagene.

### 5.3.1. Forslag i kapitel 6 vedrørende den særlige statsfinansierede integrationsindsats

#### 5.3.1.1. Personkredsen

Udvalget **foreslår**, at der foretages en udvidelse af den personkreds, der er berettiget til at modtage den særlige statsfinansierede integrationsbistand. Udvidelsen bør omfatte familiesammenførte ægtefæller og børn til personer, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, efter at de er meddelt afslag på asyl. Endvidere bør udvidelsen omfatte familiesammenførte ægtefæller og børn fra Bosnien-Hercegovina med midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, samt familiesammenførte ægtefæller og børn til personer fra Serbien-Montenegro med midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6. Udvidelsen bør gennemføres således, at denne gruppe ydes integrationsbistand på lige fod med ægtefæller og børn til andre grupper af flygtninge og flygtningelignende personer.

Forslaget omfatter ikke forældre over 60 år.

#### 5.3.1.2. Varigheden af den særlige integrationsindsats

I modsætning til i dag, hvor integrationsperioden for en familiesammenført til en flygtning i princippet kan vare 1 måned, hvis vedkommende kommer

til Danmark lang tid efter, at hovedpersonen er kommet til landet, **foreslår** udvalget, at familiesammenførte ægtefæller og børn til flygtninge som minimum tilbydes en ni måneders integrationsperiode.

Udvalget **foreslår** endvidere, at familiesammenførte ægtefæller og børns ret til en særlig ni måneders integrationsperiode bortfalder, når hovedpersonen har opholdt sig lovligt i landet i fem år, hvilket vil sige, at der er forløbet fem år fra den pågældende er meddelt opholdstilladelse i Danmark. Såfremt indrejsen finder sted efter dette tidspunkt, finder udvalget, at de pågældende i integrationsmæssig henseende skal ligestilles med andre personer, der familiesammenføres med personer, der er bosat i Danmark.

### 5.3.1.3. Fremtidig organisering af den særlige statsfinansierede indsats - indholdet af indsatsen

Udvalget **foreslår**, at den fremtidige organisering af integrationsindsatsen indrettes således, at enten kommunen eller Dansk Flygtningehjælp forestår den særlige integrationsindsats. Såfremt kommunen ikke ønsker at påtage sig opgaven, påhviler denne Dansk Flygtningehjælp.

Udvalget **foreslår** som en konsekvens heraf, at Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand ændres, således at den særlige adgang for kommunerne til at overtage den særlige integrationsindsats over for bosniske flygtninge udvides til omfatte alle flygtninge og flygtningelignende personer, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand.

Udvalget **foreslår** endvidere, at bekendtgørelsens § 7, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen, forinden der træffes beslutning om at overtage integrationsindsatsen, skal indhente en udtalelse fra Dansk Flygtningehjælp, herunder en vurdering af kommunens integrationsplaner, ændres, således at den pågældende udtalelse indhentes fra Indenrigsministeriet.

Med henblik på at sikre en fælles minimumsstandard for den statslige integrationsindsats **foreslår** udvalget, at der opstilles centrale rammer og retningslinier for indholdet af indsatsen, således at flygtninge - uanset om de indgår i kommunens eller Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram - i vid udstrækning modtager de samme tilbud og den samme støtte under den særlige integrationsperiode.

Delelementerne i den særlige integrationsindsats skal efter udvalgets opfattelse være følgende:

1. Indledende vejledning og bistand ved registrerings-, tilmeldings- og ansøgningsopgaver
2. Introducerende og opfølgende samtaler om integrationsforløbet
3. Udredning af flygtninges baggrund
4. Boligplacering
5. Generel vejledning og information om samfundsforholdene i Danmark
6. Undervisning og opkvalificering
7. Afklaring af de beskæftigelsesmæssige muligheder, jobsøgning og støtte i forbindelse med jobstart
8. Vejledning og bistand på kultur-og fritidsområdet
9. Rådgivning og vejledning i familiesammenføringsspørgsmål
10. Afsluttende status med evaluering af den enkeltes integrationsforløb

### 5.3.1.4. Fordeling og overgivelse af flygtninge

Vedrørende overgivelsesproceduren fra opholdet i asylcenter til det særlige 18 måneders integrationsprogram **foreslår** udvalget, at rammerne for et samarbejde mellem Dansk Røde Kors og henholdsvis Dansk Flygtningehjælp og kommunerne efter behov udbygges ved etablering af et kontaktforum for de relevante faggrupper (sundhedspersonale, psykologer, sagsbehandlere m.v.).

### 5.3.1.5. Evaluering af indsatsen

Udvalget har drøftet behovet for en mere systematisk evaluering af integrationsindsatsen, herunder en evaluering af de omkostninger, der er forbundet med den særlige indsats. Udvalget **foreslår**, at der fremover gennemføres en intern evaluering af integrationsindsatsen af den enkelte flygtning med henblik på at sikre kvaliteten i indsatsen og få tilvejebragt et grundlag for eventuelle fremtidige jústeringer.

Evalueringen kan indeholde såvel en kvantitativ som kvalitativ vurdering af Dansk Flygtningehjælps og kommunernes integrationsindsats.

Endvidere **foreslår** udvalget, at der på ad hoc basis foranstaltes eksterne landsdækkende evalueringer af indsatsen.

### 5.3.2. Udvalgets forslag i kapitel 7 vedrørende den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere

#### 5.3.2.1. Indsats over for flygtninge og indvandrere

##### 5.3.2.1.1. Integrationsindsatsen over for familiesammenførte indvandrere

Udvalgets flertal **foreslår**, at der i udvalgets forslag til "Lov om integration af udlændinge i Danmark" medtages en bestemmelse, der fastslår, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at samordne den integrationsmæssige bistand i kommunen.

Udvalget **foreslår** endvidere, at der i ministerielt regi i en to-årig periode etableres en forsøgsordning, hvorfra kommuner, der etablerer særlige foranstaltninger som led i en målrettet og koordineret integrationsindsats over for fortrinsvis familiesammenførte indvandrere, kan søge om tilskud. En forudsætning for dette forslag er, at der efter forsøgsperiodens afslutning i ministerielt regi foretages en evaluering af ordningen med henblik på at afgøre, om der er behov for yderligere tiltag.

##### 5.3.2.1.2. Ordninger, der kan lette kommunikationen mellem offentlige myndigheder og flygtninge og indvandrere

Udvalget **foreslår**, at der i kommuner, som en forsøgsperiode over en femårig periode på frivillig basis etableres lokale kulturformidlerordninger, hvorefter personer fra de etniske minoriteter med et godt kendskab til dansk kultur, normer m.v. ansættes på konsulentbasis i kommunen.

### 5.3.2.2. Særlig indsats over for de integrationsansvarlige myndigheder

#### 5.3.2.2.1. Inddragelse af brugere

##### 5.3.2.2.1.1. Rådet for Etniske Minoriteter

Med henblik på at styrke Rådet for Etniske Minoriteter og dets handle- og vejledningsmuligheder i forhold til regeringen **foreslår** et flertal af udvalget, at der indføres pligt for statslige institutioner til hvert andet år at afgive en redegørelse til Rådet for Etniske Minoriteter om særlige tiltag vedrørende etniske minoriteter.

##### 5.3.2.2.1.2. Integrationsråd

Et flertal af udvalget **foreslår**, at der som en forsøgsordning over en femårig periode i kommuner med mere end 50 personer med etnisk minoritetsbaggrund oprettes integrationsråd, såfremt der anmodes herom. Integrationsrådene skal bestå af repræsentanter for de etniske minoriteter i kommunen samt repræsentanter, der er udpeget af kommunalbestyrelsen, herunder repræsentanter fra de lokale frivillige aktører. Integrationsrådet skal sekretariatsbetjenes af den kommunale administration. Dette flertal opfordrer samtidig til, at der finder en styrkelse sted af de nedenfor beskrevne eksempler på lokale brugerorganer.

Et anden del af udvalget er enig i behovet for en styrket brugerindflydelse. Denne del af udvalget foreslår imidlertid, at dette skal ske inden for rammerne af eksisterende brugerorganer og ved forskellige nye tiltag, der er fri-

villige for kommunerne, herunder etablering af arbejdsgrupper som faglige udviklingsfora, nedsættelse af kontaktråd som et rådgivende organ for kommunen, bedre repræsentation fra de etniske minoriteter i styregrupper, følgegrupper m.v., Herudover peger denne del af udvalget på afholdelse af borgermøder, temadage m.v. med deltagelse af personer fra de etniske minoriteter.

#### 5.3.2.2.2. Tolkebistand

Udvalget **foreslår**, at der oprettes en tolkeuddannelse med henblik på at øge antallet af kvalificerede tolke. Udvalget har ikke fundet grundlag for at vurdere, i hvilket regi uddannelsen bør foregå.

Udvalget **foreslår** endvidere, at der inden for tolkeuddannelsen tilbydes efteruddannelse inden for særlige fagområder.

Endelig **foreslår** udvalget, at tolkeuddannelsen tilrettelægges med en sådan fleksibilitet, at der hurtigt kan iværksættes særlige, korte og intensive forløb, der alene har til formål at oplære personer inden for et bestemt sprogområde i basale færdigheder med henblik på at afhjælpe akutte behov for tolkning.

#### 5.3.2.2.3. Kommunale redegørelser

Et flertal af udvalget **foreslår**, at det pålægges kommunerne hvert andet år at udarbejde kommunale redegørelser over for kommunens borgere om indholdet og omfanget af den særlige og almindelige integrationsindsats, som ydes til de flygtninge og indvandrere, der er bosat i kommunen.

### 5.3.2.2.4. Den amtskommunale danskundervisning

#### 5.3.2.2.4.1. Yderligere kvalificering af lærere/faglige fora

Udvalget **foreslår**, at der oprettes en egentlig indvandrerlæreruddannelse med henblik på at øge antallet af kvalificerede indvandrerlærere. Udvalget har ikke fundet grundlag for at vurdere, i hvilket regi uddannelsen bør foregå.

#### 5.3.2.2.4.2. Udvidelse af personkredsen

Et flertal af udvalget **finder**, at den gruppe af danske statsborgere af etnisk oprindelse, der i sin tid fik et beskedent tilbud om danskundervisning, bør have mulighed for på ny uden udgifter for dem selv at følge den amtskommunale danskundervisning. Undervisningsministeriet har over for udvalget givet tilsagn om, at ministeriet vil foretage en nærmere vurdering af, hvem dette kan omfatte og de økonomiske konsekvenser forbundet hermed.

### 5.3.2.2.5. Mæglingsinstanser

Udvalget **foreslår**, at Indenrigsministeriet i samarbejde med andre relevante ministerier nærmere udreder Danmarks forpligtelser i henhold til FN's racediskriminationskonvention og i den forbindelse søger en afklaring af, om Danmark i alle henseender opfylder disse.

#### 5.3.2.2.6. Efteruddannelse af relevante medarbejdere

Udvalget **foreslår**, at der sikres medarbejdere, der er involveret i integrationsarbejdet, mulighed for at deltage i den fornødne efteruddannelse.

#### 5.3.2.2.7. Rådgivning og vejledning

Et flertal af udvalget **foreslår**, at der i tilknytning til arbejdspladser, hvor man er beskæftiget med spørgsmål vedrørende flygtninge og indvandrere, oprettes nogle særlige træningsmuligheder for flygtninge og indvandrere, der er interesseret i integrationsarbejde, i f.eks. humanitære organisationer, fagforeninger, kommunale forvaltninger og institutioner m.v.

### 5.3.2.3. Særlig indsats over for den danske befolkning/det holdningsskabende arbejde

Frivillige aktører udfører et omfattende oplysnings-/holdningsdannende arbejde. På samme måde findes der en bred vifte af kulturmødeaktiviteter, som giver den danske befolkning mulighed for at stifte bekendtskab med personer fra de etniske minoriteter og de pågældendes baggrunde.

Udvalget **foreslår**, at denne type aktiviteter fortsættes og styrkes.

Udvalget **foreslår**, at der i såvel lokalmiljøer som i landsdækkende initiativer inddrages kulturmødeindsatser i det almene kultur- og fritidsarbejde.

For at styrke dette arbejde **foreslår** udvalget endvidere, at der oprettes et landsdækkende netværk af foreninger og andre aktører, som er involveret i kulturmødearbejde.

På baggrund af indholdet i journalistuddannelsen samt med henblik på at give kommende journalister en større baggrundsviden i forbindelse med mediedækningen af spørgsmål vedrørende de etniske minoriteter **foreslår** udvalget, at kulturforståelse indbygges som en fast del af undervisningen for journaliststuderende på Journalisthøjskolen.

Endelig **foreslår** udvalget, at de etniske minoriteters organisationer nedsætter et medienetværk bestående af repræsentanter for de enkelte organisationer.

### 5.3.3. Udvalgets forslag i kapitel 8 vedrørende repatriering - sammenhæng mellem integration og repatriering

Udvalget slår fast, at der ikke eksisterer en modsætning mellem integration og en eventuel senere repatriering.

Udvalget **foreslår**, at særlige tiltag, der mere direkte retter sig mod en eventuel fremtidig tilbagevenden til hjemlandet, i højere grad bør inkorporeres i såvel den særlige som den almindelige integrationsindsats over for flygtninge.

På baggrund af erfaringerne med den bosniske flygtningegruppe **foreslår** udvalget, at der etableres en forstærket informationsindsats med henblik på

at fastholde kendskabet til udviklingen i hjemlandet over for andre større flygtningegrupper i Danmark.

Udvalget **foreslår** endvidere, at der etableres selvhjælpsgrupper, der arbejder med de psykologiske barrierer for hjemvenden, afholdes forsoningsseminarer, rekognosceringsture til hjemlandet og etableres faglige netværk/-kontakter til hjemlandet.

### 5.3.4. Udvalgets forslag i kapitel 9 vedrørende børn og unge

#### 5.3.4.1. Indsatsen over for førskolebørn og folkeskolebørn

##### 5.3.4.1.1. Sundhedsplejerskebesøg

Det **foreslås**, at sundhedsplejersker modtager efteruddannelse i kulturforståelse, således at sundhedsplejersken i sit arbejde med de etniske minoriteter har den fornødne viden om de principper, der kan ligge til grund for disse familiers pleje, opdragelse m.v.

Udvalget **foreslår**, at undervisning i kulturforståelse integreres i sundhedsplejerskeuddannelsen som et tema i relevante fag.

Udvalget har endvidere drøftet behovet for tokulturelle sundhedsplejersker og på baggrund heraf fundet at kunne **foreslå**, at der søges uddannet flere tokulturelle sundhedsplejersker.

For at imødegå de problemer, der kan være omkring ernæring, pleje m.v. **foreslår** udvalget, at der produceres TV-udsendelser på de største minoritets-

sprog om disse emner med henblik på forevisning på de regionale TV-stationer for flygtninge og indvandrere, samt at der i højere grad anvendes video på minoritetssprogene i formidlingen til flygtninge og indvandrere.

#### 5.3.4.1.2. Forebyggende sundhedstilbud til børn

Et flertal af udvalget **foreslår**, at de praktiserende læger opfordres til at anvende tolk i et videre omfang, end det er tilfældet i dag.

Udvalget **foreslår** endvidere, at der oprettes en tolkebistandsordning i forbindelse med de forebyggende sundhedstilbud for børn.

Det **foreslås** herudover, at læger og andet sundhedspersonale modtager efteruddannelse i kulturforståelse, og at kulturforståelse integreres i lægeuddannelsen og andre sundhedsuddannelser som et tema i relevante fag.

Udvalget **foreslår**, at der ydes mere information over for de etniske minoriteter om eksistensen og værdien af de forebyggende tilbud.

Med henblik på at informere flygtninge og indvandrere om de forebyggende sundhedstilbud **foreslår** udvalget, at der produceres TV-udsendelser på de største minoritetssprog, der informerer om social- og sundhedsforhold i Danmark, med henblik på forevisning på regionale TV-stationer for flygtninge og indvandrere.

#### 5.3.4.1.3. Brug af dagtilbud

Under hensyn til de fordele, der er forbundet med, at tosprogede børn i en tidlig alder stifter bekendtskab med dansk sprog og kultur, **foreslår** udvalget, at disse børn optages i dagpasningstilbud forud for skolestarten.

##### 5.3.4.1.3.1. Sproglige problemer

Udvalget **foreslår**, at man ved fordelingen af de tosprogede børn i kommunens institutioner og dagplejeordninger tilstræber at samle børn i mindre grupper med samme modersmål, således at en eller flere institutioner ud over danske børn fortrinsvis modtager børn fra en bestemt sproggruppe.

Udvalget **foreslår** endvidere, at der i højere grad ansættes to-kulturelle/sprogede medarbejdere - helst med en pædagoguddannelse - i de daginstitutioner, hvor der er optaget tosprogede børn.

##### 5.3.4.1.3.2. Kulturforståelse m.v.

Udvalget **foreslår**, at kommunerne søger at sikre, at medarbejderne i de kommunale institutioner og dagplejer gives mulighed for at deltage i fornødne kurser og efteruddannelse om flerkulturel pædagogik og de særlige behov, som tosprogede børn har f.eks. i forbindelse med tilegnelse af dansk.

Udvalget **foreslår** endvidere, at kulturforståelse integreres som et tema i relevante fag på pædagoguddannelsen.

### 5.3.4.1.3.3. Forældresamarbejde

Udvalget finder generelt at kunne **foreslå**, at der gøres en særlig indsats for at informere forældre til tosprogede børn om den konkrete hverdag i institutionen bl.a. ved udarbejdelse af en informationspjece på de relevante minoritetssprog. Dette gælder også vedrørende information om hverdagen for børn, der er anbragt i dagpleje.

### 5.3.4.1.4. Modersmålsundervisning

Et flertal af udvalget finder, at modersmålsundervisningen bør indtage en central plads i integreringen af børn og unge og **foreslår** derfor generelt, at modersmålsundervisningen opretholdes og forbedres.

Udvalgets flertal **foreslår**, at Undervisningsministeriet følger og støtter udviklingen af produktion af modersmålsundervisningsmateriale i nordisk- eller EU-regi eller på anden vis forsøger at fremme produktionen af undervisningsmaterialer.

Udvalgets flertal **foreslår** desuden, at modersmålslærernes kvalifikationer søges styrket ved efteruddannelse, og at flere seminarier opretter liniefag i de etniske minoritetssprog samt særlige forberedelsesklasser for etniske minoriteter.

I forlængelse af ovenstående forslag kan udvalgets flertal **foreslå**, at Undervisningsministeriet ved den pågående revision af bekendtgørelse nr. 583 af 20. november 1984 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever overvejer kvalifikationskravene til de fungerende modersmålslærere.

Endelig **foreslår** udvalgets flertal, at modersmålsundervisningens indhold søger at afspejle de emner, der undervises i i de øvrige fag, således at modersmålsundervisningen kan understøtte indlæringen i disse fag.

#### 5.3.4.1.5. Undervisning i dansk som andetsprog

Udvalget **foreslår**, at der fortsat udbydes kurser i dansk som andetsprog på Danmarks Lærerhøjskole, ved Amtscentralerne, af kommunerne og af Undervisningsministeriet.

#### 5.3.4.1.6. Udskolingsfasen

Udvalget **foreslår**, at der sker en styrkelse af samarbejdet mellem skolevejledere i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne, således at der kan foregå en erfaringsudveksling om uddannelse af tosprogede unge og om den enkelte unge. Modersmålslæreren kan også med fordel inddrages i et sådant samarbejde.

Udvalget **foreslår** endvidere, at der på skolerne gøres en ekstra indsats for at inddrage de unges forældre i valget af uddannelse og informere dem om vigtigheden af uddannelse.

Udvalget **foreslår** endvidere, at de etniske minoriteters foreninger opfordres til at gå ind i arbejdet om de unges uddannelsessituation.

For så vidt angår sprogvanskeligheder **foreslår** udvalget, at tosprogede unge samt uddannelsesinstitutionen er opmærksom på at bede om og iværksætte danskundervisning på et tidligt tidspunkt.

### 5.3.4.1.7. Forældresamarbejde i skolen

Udvalget **foreslår**, **at** skolerne anvender tolk i det fornødne omfang, **at** skolerne inddrager modersmålslærerne i samarbejdet med de tosprogede elevers forældre, samt **at** skolerne afholder særskilte informationsmøder med de tosprogede elevers forældre i det nødvendige omfang.

### 5.3.4.1.8. Kulturspecifikke problemer i skolen

Udvalget **foreslår**, at man så vidt muligt imødekommer de tosprogede forældres og unges ønsker om forskellige forhold af kulturel betydning.

### 5.3.4.1.9. Fritidsområdet

Udvalget **foreslår**, at der på kommunalt/lokalt plan tages initiativ til at styrke oplysningsindsatsen over for de unge to-sprogede og deres forældre om aktivitetstilbuddene i det lokale fritidsliv og om betydningen af deltagelse i dette.

Udvalget **foreslår** endvidere, at man forsøger at drage de etniske minoriteters foreninger aktivt ind i et systematisk samarbejde om integration af børn og unge i fritidsaktiviteter.

Udvalget **foreslår** desuden, at det tilstræbes at ansætte tosproget personale i fritidstilbuddene, da dette dels må forventes at kunne nedbryde en del af de barrierer, som særligt forældrene kan have i forhold til at sende deres børn i fritidstilbud, dels vil kunne afhjælpe nogle af de problemer, der kan være i fritidstilbuddene p.g.a. sprogvanskeligheder eller manglende kulturforståelse.

Idet det oftere er piger end drenge, der ikke deltager i fritidstilbud, **foreslår** udvalget, at man forsøger at udvide fritidstilbuddene med andre aktiviteter, som konkret skønnes at interessere pigerne.

Endelig **foreslår** udvalget, at de forskellige klubber og foreninger er opmærksomme på at gå aktivt ind i arbejdet med flygtninge og indvandrere.

### 5.3.4.2. Beskrivelse af indsatsen over for de unge flygtninge og indvandrere

#### 5.3.4.2.1. Gymnasie og HF

Udvalget **foreslår**, at de støtteforanstaltninger i dansk, der allerede for nuværende ydes i varierende omfang og intensitet på de forskellige gymnasier og HF-skoler til unge tosprogede, systematiseres og intensiveres i det omfang, det skønnes nødvendigt på de enkelte ungdomsuddannelsesinstitutioner.

#### 5.3.4.2.1.1. Forældresamarbejde

Udvalget **foreslår**, at der så vidt muligt bruges tolke ved f.eks. forældrekonsultationer, informationsarrangementer m.v., således at de sproglige barrierer mellem forældrene og lærere/studievejledere minimeres.

#### 5.3.4.2.1.2. Det sociale liv

Udvalget **foreslår**, at der på de enkelte uddannelsesinstitutioner oprettes såkaldte interkulturelle fællesudvalg med henblik på at sørge for, at de tosprogede elevers særlige ønsker får plads i skolens hverdag.

#### 5.3.4.2.1.3. Efteruddannelse af lærere og studievejledere

Det **foreslås**, at lærere og studievejledere på gymnasier og HF-skoler i fornødent omfang efteruddannes i kulturforståelse, således at lærernes viden om og indsigt i de unge tosprogedes særlige problemer og behov styrkes.

### 5.3.4.2.2. Sent ankomne unge

Udvalget **opfordrer** Undervisningsministeriet til at foretage en nærmere vurdering af muligheden for at tilbyde de sent ankomne unge et længerevarende bredt undervisningstilbud, der modsvarer gruppens undervisningsbehov.

### 5.3.4.2.3. Kultur- og fritidsområdet

Udvalget **foreslår** at styrke oplysningsindsatsen på kommunalt/lokalt plan over for de unge tosprogede og deres forældre om aktivitetstilbuddene i det lokale klubliv m.v., og om betydningen af det sociale samvær og fællesskab med jævnaldrende og andre voksne, der er en vigtig del af klubbernes forebyggende arbejde. Desuden bør der oplyses om mulighederne for selv at oprette klubber i henhold til folkeoplysningsloven samt om fordelene ved at benytte klubtilbud m.v.

### 5.3.4.2.4. Kriminalitet og unge flygtninge og indvandrere

Med henblik på at øge den eksisterende viden om kriminalitet blandt unge flygtninge og indvandrere, dens årsager samt danne grundlag for nærmere overvejelser af hvilke initiativer, der bl.a. bør iværksættes over for denne gruppe, **foreslår** udvalget, at der iværksættes et forskningsprojekt, der søger at belyse sammenhængen mellem kriminalitet, alder, socio-økonomiske forhold og etnisk oprindelse. Forskningsprojektet skal tillige søge at belyse en eventuel sammenhæng mellem bandekriminalitet og unge fra de etniske minoriteter.

Udvalget **foreslår**, at den kriminalpræventive indsats, som i SSP-regi bl.a. ydes over for unge flygtninge og indvandrere, styrkes.

Udvalget **foreslår** endvidere, at der tages initiativ til at undersøge mulighederne for at udbyde regionale kurser eller seminarer i kulturforståelse til den gruppe af polititjenestemænd, der er involveret i SSP-samarbejdet.

Udvalget **foreslår**, at forældrene til de unge flygtninge og indvandrere bliver inddraget i det kriminalpræventive arbejde over for de unge.

### 5.3.5. Udvalgets forslag i kapitel 10 vedrørende flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet

#### 5.3.5.1. Sammenhæng i vejledning af den enkelte flygtning eller indvandrer i forbindelse med skift fra et regi til et andet

Udvalget **foreslår**, at der tages initiativ til udarbejdelse af praktiske retningslinier for arbejdet med vejledning af flygtninge og indvandrere, herunder ikke mindst med henblik på sikring af sammenhængen mellem forskellige institutioners vejledningsindsats.

#### 5.3.5.2. Kortlægning af kvalifikationer

Det gælder generelt på det danske arbejdsmarked, at det er afgørende, at de arbejdssøgende besidder de kvalifikationer, som efterspørges på virksomheder m.v. Det er derfor efter udvalgets opfattelse vigtigt, at den kvalifikationsmæssige oprustning af flygtninge og indvandrere fortsættes og udbygges ud fra en viden om den aktuelle efterspørgsel på arbejdsmarkedet.

Udvalget **foreslår** på den baggrund, at der som supplement til den eksisterende indsats tages initiativ til en mere gennemgribende kortlægning af kvalifikationerne blandt ledige flygtninge og indvandrere.

### 5.3.5.3. Det kollektive aftalesystem

Udvalget **foreslår**, at arbejdsmarkedets parter på et så tidligt tidspunkt som muligt inddrages i integrationsindsatsen. Arbejdsmarkedets parter bør navnlig gøre en indsats for at informere indvandrere og flygtninge om, hvorledes det danske arbejdsmarked er reguleret, og søge at motivere til deltagelse i fagligt arbejde og i virksomhedens sociale liv.

### 5.3.5.4. Ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring

Udvalget **foreslår**, at der indføres en ny ensartet procedure for behandling af anmodninger om vurdering af udenlandske eksamensbeviser/kvalifikationer.

### 5.3.5.5. Gennemførelse af personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere

Udvalget **foreslår**, at en personale-og ansættelsespolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere, finder udbredelse i alle dele af det danske arbejdsmarked, såvel det offentlige som det private.

Endvidere **foreslår** et flertal af udvalget, at der etableres en konsulent- og rådgivningsfunktion, der kan bistå arbejdspladser, hvor man ønsker - eller hvor man overvejer - at inddrage hensynet til flygtninge og indvandrere i personalepolitikken gennem holdningsskabende arbejde og/eller gennem konkrete justeringer af personalepolitikken. Flertallet peger på, at denne konsulent- og rådgivningsfunktion kan varetages af Nævnet for Etnisk Ligestilling.

### 5.3.5.6. Statistiske opgørelser

I dag er de ordinære statistiske oplysninger, som er relevante for indvandreres og flygtninges tilknytning til arbejdsmarkedet, alene baseret på kategorien "statsborgerskab" og indeholder derfor ikke samlede tal, der viser arbejdsmarkedstilknytningen for personer med baggrund i tredjelande, der har dansk statsborgerskab.

Udvalget **foreslår** på den baggrund, at der søges tilrettelagt fast tilbagevendende statistiske opgørelser, som er bedre egnet til at måle de etniske minoriteters arbejdsmarkedstilknytning, og som fremstiller emnet på en umiddelbart tilgængelig måde, herunder bl.a. i form af fremstillinger vedrørende udviklingstendenser over tid.

## 5.3.6. Udvalgets forslag i kapitel 11 vedrørende ældre flygtninge og indvandrere

### 5.3.6.1. Plejeindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere

Udvalget **foreslår**, at kommunerne er opmærksomme på muligheden for at tilbyde ældre flygtninge og indvandrere, der er omfattet af tilbuddet om udbringning af mad fra kommunen, mulighed for at bestille mad, der tilberedes og serveres efter de forskellige etniske gruppers kulturelle og religiøse forskrifter.

### 5.3.6.2. Boformer

Udvalget **foreslår**, at man i kommuner, hvor der er tilstrækkeligt mange ældre flygtninge og indvandrere, er opmærksom på muligheden for at oprette såkaldte etniske afdelinger på de eksisterende plejehjem. Disse afdelinger kan etableres således, at de opdeles i mindre grupper af ældre med samme sproglige, religiøse og kulturelle baggrund.

Udvalget **foreslår**, at mulighederne for oprettelse af etniske bofællesskaber undersøges.

### 5.3.6.3. Aktiviteter og netværk

Udvalget **foreslår**, at man i kommuner, hvor der er tilstrækkeligt mange ældre flygtninge og indvandrere, er opmærksom på muligheden for at etablere sociale og netværksskabende aktiviteter, f.eks. i form af væresteder /frokostklubber eller lignende.

### 5.3.6.4. Informationsindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere

Et flertal af udvalget **foreslår**, at der iværksættes en informationskampagne, der giver ældre flygtninge og indvandrere den nødvendige viden om deres muligheder, rettigheder og pligter, som ældre borgere i det danske samfund.

### 5.3.6.5. Uddannelse af personale inden for ældresektoren

Det **foreslås**, at personalet inden for ældresektoren uddannes/efteruddannes således, at de får tilstrækkeligt kendskab til de etniske minoriteters kultur og traditioner.

### 5.3.6.6. Repatriering

#### 5.3.6.6.1. Medtagelse af pensionsydelser til hjemlandet

Udvalget **foreslår**, at Danmark fortsætter arbejdet med indgåelse af aftaler om social sikring med forskellige lande.

#### 5.3.6.6.2. Muligheden for etablering af en særlig ydelse

Udvalget finder ikke på forhånd at ville udelukke, at der blandt andet med henvisning til udenlandske erfaringer, kunne være hensigtsmæssigt at etablere en form for særlig repatrieringsstøtte til ældre fra de etniske minoriteter, som har opholdt sig i Danmark i en længere årrække.

Udvalget er dog ikke i stand til at vurdere omfanget af behovet for en sådan særlig ydelse.

Udvalget **foreslår** på den baggrund, at der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af de relevante parter med henblik på en nærmere udredning af dette. Udvalget finder det i den sammenhæng væsentligt, at det undersøges, hvorvidt der er et reelt behov og ønske herom blandt de ældre flygtninge og indvandrere.

### 5.3.7. Udvalgets forslag i kapitel 12 om boligspørgsmål

#### 5.3.7.1. Førstegangsplaceringen af flygtninge

Udvalget finder, at den nuværende ordning vedrørende førstegangsplacering af flygtninge, hvor Dansk Flygtningehjælp foretager førstegangsplaceringen af flygtninge på baggrund af frivillige aftaler med de enkelte kommuner, alt i alt fungerer tilfredsstillende. Udvalget **foreslår** på denne baggrund, at ordningen fortsætter også i de tilfælde, hvor kommunerne måtte overtage integrationsindsatsen straks efter meddelelse af opholdstilladelse.

Udvalget tilslutter sig ideen som beskrevet i Boligministeriets rapport om førstegangsplacering af flygtninge om at opbygge lokale netværk, herunder også særlige tiltag for at få flygtninge til at falde hurtigt til, idet erfaringen viser, at en lokal bevågenhed spiller en væsentlig rolle for den enkeltes trivsel.

Udvalget tilslutter sig i øvrigt de konklusioner, Boligministeriets arbejdsgruppe er fremkommet med i rapporten om førstegangsplacering af flygtninge fra 1996.

#### 5.3.7.2. Bosætningsmønstre for flygtninge og indvandrere

Udvalget noterer sig, at man i Byudvalgets projekter har flyttet fokus fra den enkelte beboers etniske oprindelse til den enkelte beboers sociale status og de problemer, der kan opstå, når bestemte socialgrupper er koncentreret i afgrænsede områder.

Udvalget finder det væsentligt, at der fortsat arbejdes med disse problemer i et tværfagligt samarbejde mellem relevante samarbejdsparter.

Da problemerne i de relevante boligområder ikke udelukkende relaterer sig til flygtninge og indvandrere, men generelt gør sig gældende også i forhold til andre borgere i områderne, har udvalget ikke fundet anledning til at komme med forslag til yderligere initiativer på området.

Udvalget har derfor heller ikke fundet anledning til at behandle Byudvalgets forslag nr. 11 om et særligt bosætningsudvalg.

### 5.3.8. Udvalgets udkast i kapitel 13 til en lov om integration af udlændinge i Danmark

Kapitlet indeholder udvalgets udkast til en lov om integration af udlændinge i Danmark. Desuden indeholder kapitlet udvalgets forslag til bemærkninger.

Det er i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser søgt angivet, i hvilket omfang udvalgets flertal står bag de forslag, som udmøntes i lovforslaget.

# Kapitel 6. Den særlige statsfinansierede integrationsindsats

## 6.1. Dansk Flygtningehjælp og kommunernes varetagelse af integrationsopgaven for flygtninge i de første 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse

### 6.1.1. Indledning

Når en flygtning får asyl i Danmark, har staten ifølge bistandslovens § 10, stk. 5, pligt til at yde den pågældende integrationsbistand i indtil 18 måneder.

Denne opgave er hidtil primært varetaget af Dansk Flygtningehjælp, der som entreprenør for staten har forestået denne lovbestemte integrationsindsats i de første 18 måneder efter, at en flygtning er meddelt opholdstilladelse i Danmark.

Efter de første 18 måneder overgår ansvaret for integrationsindsatsen til kommunerne. Denne indsats vil blive særskilt behandlet i kapitlerne 7 og kapitel 9 til 12.

Under integrationsprogrammet varetager Flygtningehjælpen bl.a. en række opgaver efter bistandsloven, afgrænset til rådgivning og vejledning, kontanthjælp, herunder kontanthjælp i særlige tilfælde, revalideringsbistand, indkvartering og boligplacering.

Siden 1992 har det endvidere været muligt for kommunerne at overtage ansvaret for integrationsindsatsen fra Dansk Flygtningehjælp inden udløbet af de 18 måneder.

Forud for sommeren 1995 er dette kun sket i et relativt begrænset omfang.

Imidlertid gav en række kommuner i forbindelse med, at udlændingemyndighederne i 1995 påbegyndte asylsagsbehandlingen for de ca. 17.000 bosniske krigsflygtninge, der havde opholdt sig i Danmark i en årrække med midlertidig opholdstilladelse efter den særlige lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien, udtryk for ønske om at få mulighed for at overtage ansvaret for integrationen af denne gruppe umiddelbart eller ganske hurtigt efter meddelelse af asyl eller opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.

Dette ønske er imødekommet, og pr. 20. januar 1997 varetog 60 kommuner integrationsindsatsen for i alt 9.348 flygtninge fra Bosnien-Hercegovina.

For nærmere oplysning om den særlige integrationsindsats over for gruppen af bosniske krigsflygtninge henvises der til 1. delrapport "Integration af bosniske krigsflygtninge i Danmark", der blev afgivet i juli 1995 af Integrationsudvalget.

Den særlige 18 måneders integrationsindsats, som i dag tilbydes alle flygtninge, varetages i dag således af såvel Dansk Flygtningehjælp som kommunerne, dog således at kommunernes indsats i denne periode hovedsageligt angår de bosniske krigsflygtninge.

Hvad angår danskundervisning af flygtningene, er denne opgave udlagt til amtskommunerne. Danskundervisning er således en amtskommunal forpligtelse for flygtninge og indvandrere over 18 år. Amtskommunerne skal opfylde pligten til at sørge for danskundervisning ved at indgå overenskomst med en kreds af initiativtagere. Undervisningen varetages som regel af Dansk Flygtningehjælps sprogskoler eller sprogskoler under oplysningsforbundene. Denne del af integrationsindsatsen vil blive særskilt behandlet i kapitel 7 om den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere.

### 6.1.2. Persongruppe omfattet af det lovbestemte 18 måneders integrationsprogram

De udlændinge, der er omfattet af den særlige integrationsbistand, som staten efter bistandslovens § 10, stk. 5, er forpligtet til at yde i indtil 18 måneder efter, at de er meddelt opholdstilladelse, er som udgangspunkt de samme personer, der er omfattet af flygtningerefusionsreglen i bistandslovens § 134 a, stk. 1.

Hovedparten af disse personer er anerkendte flygtninge. Bestemmelsen omfatter imidlertid også andre udlændinge med opholdstilladelse, som af andre grunde ikke kan udsendes af Danmark.

Følgende grupper er omfattet:

1. Flygtninge (udlændingelovens §§ 7-8).
2. Udlændinge med humanitær opholdstilladelse (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2).

3. Udlændinge med humanitær opholdstilladelse, hvor opholdstilladelsen efter 2 år ændres fra § 9, stk. 2, nr. 2, til en opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4.
4. Familiesammenførte ægtefæller, børn og forældre (udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2-4) til de personer, der er nævnt under punkt 1-3.
5. Børn over 18 år, hvis far eller mor har flygtningestatus (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4).
6. Ægtefæller og børn (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4), der er familiesammenført med udlændinge med humanitær opholdstilladelse.
7. Udlændinge, der har været asylansøgere, og som har fået opholdstilladelse af ganske særlige grunde (udlændingelovens § 9 stk. 2, nr. 4). Denne gruppe omfatter bl.a. uledsagede flygtningebørn, der får opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4, og personer, der er meddelt afslag på asyl, men som ikke kan hjemsendes på grund af udsendelsesproblemer.
8. Forældre og søskende til uledsagede flygtningebørn (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4), hvor barnet selv tidligere har fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 9, stk. 2, nr. 4.
9. Bosniske flygtninge, der ikke opfylder betingelserne for at få flygtningestatus, men i stedet er meddelt midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.
10. Personer fra Serbien-Montenegro, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6.

For så vidt angår personer omfattet af pkt. 4 til 8 - personer der er familiesammenført med flygtninge eller flygtningelignende personer - skal det dog bemærkes, at integrationsperioden for denne gruppe er begrænset til den tid, der resterer af hovedpersonens integrationsperiode på tidspunktet for den familiesammenførtes ankomst til Danmark. Dette er også tilfældet, såfremt

at den familiesammenførte har et selvstændigt asylgrundlag og efterfølgende opnår flygtningestatus.

Denne ordning blev gennemført ved Socialministeriets aktstykke nr. 323 af 10. august 1989, der blev tiltrådt den 23. august 1989.

Frem til dette tidspunkt blev familiesammenførte ægtefæller, der ikke havde flygtningestatus, overgivet direkte til at modtage integrationshjælp fra kommunen, uanset at den herboende flygtning, som de blev sammenført med, var under flygtningehjælpens program.

Samtidig blev familiemedlemmer, der senere opnåede selvstændig flygtningestatus, overgivet til Dansk Flygtningehjælps 18 måneders integrationsprogram, uanset om denne periode strakte sig ud over ægtefællens integrationsperiode i Dansk Flygtningehjælp.

Baggrunden for ændringen var, at man fandt, at det gav administrative vanskeligheder, at en familie socialt og administrativt set blev delt mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunen i en periode.

Det er således anført i aktstykket, at det af både administrative og integrationsmæssige grunde bør tilstræbes, at en familie holdes samlet, og at kun én instans (Dansk Flygtningehjælp eller kommunen) har det overordnede ansvar for den individuelle integrationsbistand.

Begrænsningen har i dag fundet direkte udtryk i § 3, nr. 1, i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand.

Opmærksomheden skal endvidere henledes på, at familiemedlemmer til en række af de ovennævnte persongrupper, der meddeles opholdstilladelse i Danmark, ikke er omfattet af bistandslovens § 134 a, stk. 1, og dermed ikke er berettiget til nogen form for særlig integrationsindsats. Dette gælder uanset, om de ankommer til Danmark inden for hovedpersonens integrationsperiode.

Det gælder for familiesammenførte til personer, der er meddelt opholdstilladelse af ganske særlige grunde i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, med mindre der er tale om familiesammenførte til uledsagede flygtningebørn samt familiesammenførte til personer med opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse i medfør af § 9, stk. 2, nr. 2. De pågældende hovedpersoner vil typisk være asylansøgere, der ikke har kunne hjemsendes på grund af udsendelsesproblemer.

Også familiesammenførte til personer fra Bosnien-Hercegovina og Serbien-Montenegro, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5 og 6, er afskåret fra den særlige integrationsbistand.

Endelig skal det bemærkes, at familiesammenførte forældre over 60 år, uanset at de er omfattet af bistandslovens § 134 a, stk. 1, ikke modtager en særlig integrationsbistand. Disse personer er således direkte undtaget fra flygtningehjælpens program i medfør af Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 § 3, nr. 2, hvoraf det fremgår, at hjælp efter bi-

standsloven til denne gruppe ydes af kommunen, medmindre forældrene selv får flygtningestatus.

### 6.1.3. Baggrunden for den nuværende ordning

Dansk Flygtningehjælp har siden 1956 på statens vegne og for midler, der frem til 1993 blev stillet til rådighed gennem Socialministeriet, forestået integrationsarbejdet med flygtninge i Danmark.

Integrationsindsatsen henhørte således tidligere under Socialministeriets ansvars- og budgetområde, og den praktiske udøvelse af integrationsarbejdet efter meddelelse af opholdstilladelse i Danmark var ved delegation henlagt til Dansk Flygtningehjælp.

I perioden frem til juni 1978 var integrationsperioden i Dansk Flygtningehjælps regi variabel fra flygtning til flygtning og fra flygtningegruppe til flygtningegruppe.

Nogle flygtninge/flygtningegrupper var kun ganske kort tid i flygtningehjælpens regi, otte måneder eller mindre, medens andre var i programmet i 12 eller 24 måneder. Den maksimale varighed af integrationsprogrammets længde var dog omkring cirka 30 måneder. Som eksempel kan nævnes, at flygtningene fra Østeuropa generelt set var hurtigt ude af flygtningehjælpens program, mens tungere grupper, f.eks. fysisk handicappede, blev tilbudt integrationsperioder på eksempelvis 24 måneder.

Integrationsperioden hos Dansk Flygtningehjælp ophørte som udgangspunkt, når den enkelte flygtning havde opnået beskæftigelse eller havde på-

begyndt en uddannelse. Da arbejdsmarkedssituationen på daværende tidspunkt var væsentligt anderledes end i dag, kunne størstedelen af flygtningene relativt hurtigt sluses ud på arbejdsmarkedet.

For så vidt angår finansieringen gav Finansudvalget før 1980 en bevilling til integration af hver enkelt gruppe flygtninge, som det blev besluttet at modtage her i landet. Til integrationsindsatsen for de spontane asylansøgere, der opnåede flygtningestatus i Danmark, blev der ydet refusion via en efterbevilling på finansloven. Det bemærkes i den sammenhæng, at de spontane flygtninge før 1980 kun udgjorde en meget lille del af det samlede antal flygtninge, der blev modtaget i Danmark.

I juni 1978 besluttede regeringen imidlertid, at der skulle afsættes et fast pristalsreguleret beløb på finansloven til dækning af udgifterne ved modtagelse og integration af flygtninge. Med vedtagelsen af finansloven for 1980 blev der herefter gennemført en kvotebevilling til cirka 500 flygtninge.

I den forbindelse blev der foretaget beregninger, der fastlagde, at den gennemsnitlige integrationsperiode i Dansk Flygtningehjælps regi var 18 måneder. Bevillingen til Dansk Flygtningehjælp blev fastsat efter denne beregning.

Den 18 måneders integrationsperiode var oprindeligt tænkt som et gennemsnit, idet det forudsattes, at nogle flygtninge kunne udgå af Dansk Flygtningehjælps forsorg inden de 18 måneder var forløbet, mens andre forblev under forsorg ud over de 18 måneder.

Af Dansk Flygtningehjælps Metodeudvalgsrapport fra 1983 fremgår det imidlertid, at det var uhyre sjældent, at flygtningene ikke havde behov for alle 18 måneders integrationsprogram under flygtningehjælpens forsorg.

Baggrunden herfor er ifølge rapporten de tiltagende vanskeligheder med at skaffe arbejde til flygtninge i skarp konkurrence med de 300.000 arbejdsløse danskere samt de øgede krav til danskkundskaber forud for påbegyndelse af en eventuel uddannelse.

Dansk Flygtningehjælp anfører i tilknytning hertil, at man er "nødt til realistisk at regne med overholdelse af de 18 måneder som en maksimumsforsorgstid og ikke en gennemsnitlig integrationstid." (Dansk Flygtningehjælps Metodeudvalgsrapport 1983, side 16.)

Frem til 1992 hvilede delegationen og det praktiske samarbejde mellem Socialministeriet og Dansk Flygtningehjælp på sædvaner samt anmærkninger til finansloven. Der var således ikke tale om en detaljeret fast aftale.

I en beretning om statsrevisorernes besigtigelse af Dansk Flygtningeadministration fra 1988 fremgår det bl.a., at flygtningeadministrationen er præget af, at opbygningen har fundet sted under nødvendighedens lov i konsekvens af de store udsving i flygtningetallet, hvorfor det har været naturligt at følge dansk tradition og benytte selvejende institutioner på ideelt grundlag i arbejdets første fase.

Om selve placeringen af de første måneders integrationsfase i Dansk Flygtningehjælp anføres det i beretningen, at "Det er statsrevisorernes opfattelse, at en formelt privat selvejende organisation, der ikke tilsigter økonomisk

vinding, betydeligt lettere kan gennemføre de nødvendige tilpasninger, end det vil kunne lade sig gøre under statens mere stive ansættelsessystem." (Beretning om statsrevisorernes besigtigelse af Dansk Flygtningeadministration 1988, side 7).

I et af statsrevisorernes konkluderende afsnit anføres det endvidere, at det er karakteristisk for dansk flygtningeadministration, at den i høj grad bygger på aktiv medvirken af ikke-statslige institutioner. Man betragter dette som en fordel og anfører, at "for det første kan institutioner af denne art langt hurtigere og mere smidigt omstille sig i forhold til uvarslede krav eller nedskæringer i aktiviteten, end det er muligt under det mere stive, statslige system. For det andet er der næppe nogen tvivl om, at institutioner som Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp er i stand til at tiltrække et engageret personale." (Beretning om statsrevisorernes besigtigelse af Dansk Flygtningeadministration 1988, side 11).

Med udgangspunkt i såvel en økonomisk som integrationsmæssig vurdering af integrationsperioden foreslår statsrevisorerne imidlertid i deres beretning fra 1988, at der bør finde et større samarbejde sted mellem flygtningehjælpen og kommunerne.

Om samarbejdet mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunerne bemærker statsrevisorerne således, "at det forekommer indlysende, at der - så snart permanent bolig er anvist, og man kender den fremtidige opholdskommune - burde være et langt mere udvidet samarbejde mellem flygtningehjælpen og kommunerne, end hvad ordningen i øjeblikket tager højde for. Det forekommer naturligt, at kommunernes meget indgående lokalkendskab og viden om de særlige forhold i lokalområdet burde udnyttes af Dansk Flygtningehjælp,

ligesom Dansk Flygtningehjælps ekspertise på det område, der kan betegnes som udlændinges tilpasning til danske forhold, i langt højere grad burde kunne nyttiggøres af kommunerne." (Beretning om statsrevisorernes besigtigelse af Dansk Flygtningeadministration 1988, side 12).

Statsrevisorerne vurderer i tilknytning hertil, at "Et sådan udbygget samarbejde mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunerne på et tidligt tidspunkt ville formentlig virke fordyrende rent umiddelbart. På den anden side ville man antagelig opnå, at det nuværende skarpe skel, hvor den enkelte flygtning efter 18 måneder, hvor Dansk Flygtningehjælp har ansvaret, overtages af kommunerne, ville blive slettet med positive virkninger for integrationsforløbet. Merudgifterne ved en sådan nyordning hvor staten ville komme til i en periode at udbetale større midler til integrationsarbejdet, ville formentlig kunne kompenseres ved en gennemsnitlig kortere integrationsfase." (Beretning om statsrevisorernes besigtigelse af Dansk Flygtningeadministration 1988, side 12 og 13).

På baggrund af statsrevisorernes beretning fra 1988 fremsatte socialministeren den 15. maj 1991 et forslag til lov om ændring af bistandsloven og lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (L 199). Forslaget blev genfremsat den 30. oktober 1992 (L 82).

Ved lovforslagets vedtagelse i maj 1992, lov nr. 348 af 14. maj 1992, indførtes bestemmelsen i bistandslovens § 10, stk. 5, hvorved det blev fastsat, at staten varetager den integrationsmæssige bistand til flygtninge i de første 18 måneder. Socialministeren blev samtidig bemyndiget til at fastsætte de nærmere regler og til at bestemme, at bistanden ydes af en privat humanitær organisation.

Bestemmelsen fik følgende ordlyd:

"Stk. 5. Pligten til at yde integrationsbistand til en udlænding, der er omfattet af § 134 a, varetages af staten i indtil 18 måneder. Socialministeriet fastsætter de nærmere regler og kan herved bestemme, at bistanden ydes af en privat humanitær organisation".

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at det fortsat var hensigten, at integrationsbistanden skulle varetages af Dansk Flygtningehjælp.

I tilknytning til lovændringen fastsatte socialministeren ved bekendtgørelse nr. 14 af 4. januar 1993 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand, at Dansk Flygtningehjælp varetager statens opgave med at yde hjælp til flygtninge i de første 18 måneder, hvorefter hjælpen ydes af opholdskommunen. Det blev samtidig fastsat i bekendtgørelsen, at en kommune efter aftale med Dansk Flygtningehjælp kan overtage integrationsansvaret på et tidligere tidspunkt end efter de 18 måneder, samt at en kommune kan indgå aftale med Dansk Flygtningehjælp om, at Dansk Flygtningehjælp på kommunens vegne varetager integrationsansvaret ud over de 18 måneder.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at det ved aftale om fremrykket overgang fra Dansk Flygtningehjælp til en kommune forudsættes, at flygtningen har fået egen bolig. Det antages videre i denne sammenhæng, at aftalen om fremrykket overgang som regel tidligst vil kunne indgås omkring ét år efter påbegyndelsen af integrationsprogrammet.

Det foreslås endvidere i bemærkningerne til lov nr. 348 af 14. maj 1992, at kommunerne - for at overgangen mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunerne gøres mere fleksibel - får udbetalt et særligt tilskud, når de efter aftale med Dansk Flygtningehjælp modtager en flygtning på et tidligere tidspunkt end efter 18 måneder. Ordningen fremgår i dag af bistandslovens § 134 a, stk. 7, hvorefter tilskuddet for tiden er 2.202 kr. for hver måned, kommunen overtager pligten til at yde en flygtning integrationsbistand forud for udløbet af den 18 måneders integrationsperiode.

Som allerede omtalt i afsnit 7.1.1. viste det sig imidlertid, at kommunerne - indtil sommeren 1995 - kun i meget begrænset omfang udnyttede denne mulighed for at overtage integrationsansvaret på et tidligere tidspunkt end efter 18 måneders perioden.

Ved regeringsomdannelsen i januar 1993 blev det besluttet, at udlændingeområdet skulle overføres til Indenrigsministeriet. Det blev samtidig besluttet, at Indenrigsministeriet skulle have ansvaret for regeringens overordnede integrationspolitik. I den forbindelse blev det statslige ansvar for at yde integrationsbistand til flygtninge i en 18 måneders periode også overført fra Socialministeriet til Indenrigsministeriet.

### 6.1.4. Den aktuelle retsstilling

I forbindelse med meddelelse af asyl eller opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, til de ca. 17.000 bosniske krigsflygtninge i Danmark i 1995, tilkendegav flere kommuner over for Indenrigsministeriet, at de ønskede at overtage integrationsansvaret umiddelbart eller ganske hurtigt efter meddelelse af opholdstilladelse til de krigsflygtninge, der befandt sig i

kommunerne. Baggrunden herfor var især, at kommunerne i op til 3 år havde huset de bosniske krigsflygtninge i de såkaldte flygtningelandsbyer, mens flygtningene var meddelt midlertidig opholdstilladelse, og at der i denne periode i vidt omfang havde været et tæt samarbejde mellem de implicerede kommuner og Dansk Røde Kors, der forestod driften af flygtningelandsbyerne.

I den anledning tilrettelagde Indenrigsministeriet i sommeren 1995 i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp en ordning, hvorefter kommuner, der ønsker det, kan overtage ansvaret for integrationen af som udgangspunkt samtlige bosniske krigsflygtninge, der opholder sig i kommunen.

På denne baggrund fandt Indenrigsministeriet anledning til gennem en ændring af bistandslovens § 10, stk. 5, at præcisere, at en kommune, der ønsker det, kan overtage ansvaret for integrationen umiddelbart eller ganske hurtigt efter, at de pågældende personer er overgivet til Dansk Flygtningehjælp.

Den 11. oktober 1995 fremsatte indenrigsministeren forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og lov om social bistand.

Ved lovændringen, der trådte i kraft den 26. april 1996, fik bistandslovens § 10, stk. 5, følgende ordlyd:

"Pligten til at yde integrationsbistand til en udlænding, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, varetages af staten i indtil 18 måneder. En kommune kan dog overtage pligten til at yde integrationsbistand på et tidligere tidspunkt end efter 18 måneder.

Indenrigsministeren fastsætter de nærmere regler og kan herved bestemme, at bistanden ydes af en privat humanitær organisation."

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det er hensigten, at kommunerne kan overtage integrationsansvaret på hvilket som helst tidspunkt og ikke tidligst omkring et år efter påbegyndelsen af integrationsprogrammet, som forudsat i bemærkningerne til Socialministeriets lovændring i 1992.

I Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand, er de nærmere regler for ordningen beskrevet.

Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 1, kan en kommune ensidigt uden aftale med Dansk Flygtningehjælp beslutte at yde hjælp i stedet for Dansk Flygtningehjælp før udløbet af den almindelige 18 måneders integrationsperiode til bosniske flygtninge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingeloven i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Bestemmelsen er den centrale nyskabelse i bekendtgørelsen, og er den direkte udmøntning af den øgede kommunale kompetence på integrationsområdet, der følger af ændringen af bistandslovens § 10, stk. 5.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 6, stk. 2, at kommunens eventuelle beslutning skal omfatte alle bosniere, der opfylder de kriterier, der er opstillet i bestemmelsens stk. 1. Herved er det sikret, at kommuner ikke kun søger at iværksætte kommunal hjælp til særlige grupper af flygtninge.

Dog kan en kommune, der har truffet beslutning om at overtage hjælpen, efter bekendtgørelsens § 9 indgå aftale med Dansk Flygtningehjælp om, at denne yder hjælp eller bestemte former for hjælp til nærmere angivne personer, grupper af personer eller varetager bestemte integrationsopgaver.

Bestemmelsen sikrer området en vis fleksibilitet og kan f.eks. tænkes anvendt, hvor der i en kommune er flygtninge, der kræver en helt særlig indsats, som Dansk Flygtningehjælp i kraft af sin ekspertise må anses for bedst egnet til at varetage.

Bekendtgørelsen indeholder endvidere en bestemmelse om, at kommunen forud for beslutningen om at overtage hjælpen skal oplyse Dansk Flygtningehjælp om kommunens integrationsplaner og herefter indhente en udtalelse fra flygtningehjælpen, herunder en vurdering af kommunens integrationsplaner. Der henvises til bekendtgørelsens § 7.

Herved er flygtningehjælpens betydelige ekspertise på integrationsområdet søgt inddraget i den kommunale beslutningsproces.

Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 7, at kommunen skal underrette Indenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp, når beslutningen om overtagelse formelt er truffet.

Endvidere indeholder bekendtgørelsens § 8 en bestemmelse, hvorefter der fastsættes en frist på 6 måneder til faste terminer for, hvornår en kommunes beslutning om at overtage hjælpen kan træde i kraft. Samme fristregel gælder for kommunens beslutning om ikke længere at yde hjælp, men overlade

dette til Dansk Flygtningehjælp. Fristerne kan ifølge bestemmelsen fraviges ved aftale mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunalbestyrelsen.

Endelig indeholder bekendtgørelsens § 10 en bestemmelse, der sikrer, at Dansk Flygtningehjælp modtager de nødvendige data med henblik på at sikre Flygtningehjælpens fortsatte centrale registrering af flygtningesammensætningen m.v. Man har således fundet det vigtigt for såvel Indenrigsministeriets som Dansk Flygtningehjælps fortsatte integrationsindsats, at der som hidtil i Dansk Flygtningehjælp sker en central registrering af flygtningegruppen i henseende til alder, køn, nationalitet, boligplacering, centerplacering, erhverv, uddannelse, beskæftigelse m.m.

Bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand er optrykt, som bilag 3.

### 6.1.5. Finansieringen af Dansk Flygtningehjælps og kommunernes integrationsindsats over for flygtninge i de første 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse

Bevillingstildelingen til Dansk Flygtningehjælp og kommunerne i relation til varetagelse af den særlige integrationsindsats følger det såkaldte taxameter-princip. Bevillingen fastsættes således med udgangspunkt i aktivitetsprognoser og enhedspriser.

Aktivitetsprognoserne udarbejdes med udgangspunkt i Udlændingestyrelsens opgørelse over overgivelser til Dansk Flygtningehjælp. På baggrund heraf udarbejder Dansk Flygtningehjælp prognoser for antallet af forsorgsmåneder i Dansk Flygtningehjælp og kommunerne.

Til hver forsorgsmåned i Dansk Flygtningehjælps regi knyttes en enhedspris, som opsplittes i udgifter til løn, drift og forsorgsydelser. Bevillingen for forsorgsydelser er fra finansloven 97 omdannet til en lovbunden bevilling efter bistandslovens regler. Den månedlige enhedspris for de administrative bevillinger til løn og drift, i relation til ordinære flygtninge udgør på finanslovenen for 97 i alt 3.839 kr. Herudover budgetteres der med en gennemsnitlig enhedspris til forsorgsydelser på 5.888 kr.

Når en kommune overtager integrationsansvaret før udløbet af det 18 måneders særlige integrationsprogram, sker finansieringen på baggrund af kommunens refusionsindmelding. For hver forsorgsmåned i kommunalt regi tildeles kommunerne for tiden 2.202 kr. til dækning af de administrative udgifter. Herudover ydes der 100 % statslig refusion i relation til forsorgsudgifterne. Finansieringen hører således under Socialministeriets ressort.

Til at opretholde Dansk Flygtningehjælps tilstedeværelse og beredskab i de nuværende syv regioner samt faglig støtte til de kommuner, der har overtaget integrationsansvaret, før udløbet af de 18 måneder, modtager Dansk Flygtningehjælp det restbeløb som udgør forskellen på Dansk Flygtningehjælps bevilling til løn og drift og det administrative tilskud til kommunerne.

Dansk Flygtningehjælps støtte til kommunerne kan omfatte etablering af rådgivning og vejledning i forbindelse med kommunernes overtagelse af integrationsansvaret, bistand i forbindelse med repatriering og familiesammenføringsarbejdet, etablering af samarbejdsstrukturer med henblik på un-

derstøttelse af den kommunale indsats m.v. Yderligere bistand til kommunerne ydes ved Dansk Flygtningehjælps indtægtsdækkede virksomhed.

## 6.2. Beskrivelse af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats

### 6.2.1. Målsætning og kriterier for Dansk Flygtningehjælps integrationsarbejde

Det overordnede formål med Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram er at give hjælp til selvhjælp og bistå flygtningene med at planlægge deres fremtid, således at flygtningene gøres i stand til at fungere på lige fod med danskere.

Udgangspunktet for Dansk Flygtningehjælps integrationsarbejde er den enkelte flygtning, dennes behov og individuelle ønsker sammenholdt med det danske samfunds krav og forventninger.

Da den integrationsbistand, som flygtningehjælpen tilbyder, består af en række elementer, kan der endvidere opstilles en række delmålsætninger for organisationens arbejde. Disse delmålsætninger vil blive beskrevet i det følgende afsnits gennemgang af hovedelementer i flygtningehjælpens integrationsprogram.

### 6.2.2. Beskrivelse af hovedelementerne i Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram

Hovedelementerne i Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram er følgende:

- geografisk fordeling af flygtninge
- indkvartering og permanent boligplacering
- det sociale arbejde, herunder økonomisk forsørgelse, personlig rådgivning og vejledning
- uddannelses- og erhvervsvejledning
- information til flygtninge
- kultur- og fritidsarbejdet
- inddragelse af frivillige
- sundhedsarbejdet og den psyko-sociale indsats
- arbejdet med uledsagede flygtningebørn
- vejledning om familiesammenføring
- vejledning om repatriering
- brugerindflydelse

Dansk Flygtningehjælps integrationsarbejde udføres i øjeblikket med udgangspunkt i syv regionale integrationsafdelinger med tilhørende lokalkontorer.

***Geografisk og boligmæssig placering af flygtninge***

Når asylbevillingen er givet til en gruppe flygtninge, har Dansk Flygtningehjælp 13-17 dage til at boligplacere de pågældende. Flygtningene har fri bosætningsret og kan i princippet bosætte sig, hvor de ønsker det.

Dansk Flygtningehjælp forsøger imidlertid ved geografisk fordelingsarbejde at sikre den bedst mulige balance mellem en effektiv udnyttelse af samfun-

dets ressourcer og samtidig tilgodese flygtningenes behov for samvær med deres landsmænd.

Dette søges sikret ved at lægge vægt på flygtningenes egne ønsker, indbyggertallet i de enkelte amter og ved at tilstræbe en ligelig fordeling (over en årrække) af flygtninge til de kommuner, der har de fornødne ressourcer i forhold til integrationen. Endvidere søges der foretaget en fordeling af behandlingskrævende flygtninge med fysiske og psykiske lidelser til områder med adgang til relevante behandlingstilbud.

I tilknytning til alle Dansk Flygtningehjælps afdelinger findes midlertidige indkvarteringer, hvor flygtninge bor, indtil de får en permanent bolig.

Målet er herefter at sikre flygtningene en selvstændig boligplacering så tidligt som muligt i integrationsforløbet. For at fremme integrationen tilstræbes det bl.a. i denne sammenhæng at undgå for store koncentrationer af flygtninge i enkelte lokale boligområder, at informere kommunen, udlejer og lejere om flygtningenes baggrund, at informere flygtningene om deres rettigheder og pligter på boligmarkedet og at fremme initiativer, hvor flygtninge og danskere mødes i de enkelte bebyggelser.

***Det sociale arbejde (økonomisk forsørgelse, personlig rådgivning og vejledning)***

Det sociale arbejdes lovgrundlag er bistandslovens regler om rådgivning og vejledning, kontanthjælp, hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig optræning og omskoling, samt reglerne om kommunale serviceforanstaltninger og in-

stitutioner. Hovedsigtet med det sociale arbejde er at støtte den enkelte flygtning til at blive selvforsørgende.

Umiddelbart efter modtagelsen i Dansk Flygtningehjælps regi informeres flygtningen om betingelserne for at modtage kontanthjælp, ligesom der foretages tilmeldinger og indsendes ansøgninger til offentlige registre og institutioner. Afhængigt af den enkelte flygtnings situation kan det endvidere under integrationsperioden komme på tale at bistå med ansøgning om f.eks. hjemmehjælp, pension og institutionsanbringelse.

En del af Dansk Flygtningehjælps forpligtelser i henhold til bistandsloven vedrører vejledning og rådgivning af den enkelte flygtning.

Rådgivnings- og vejledningsarbejdet foregår såvel individuelt i forhold til enkelte personer/familier som i grupper/fællesmøder. Samtalerne foregår ofte som hjemmebesøg og kan f.eks. omfatte spørgsmål om økonomi, forsikring, helbredsmæssige forhold, børneopdragelse, familiemæssige problemer og sorg samt krisearbejde.

Uanset hvilken erhvervsbaggrund og forudsætninger den enkelte flygtning har med fra sit hjemland, kan hun eller han endvidere have behov for særlig uddannelses- og erhvervsmæssig støtte og hjælp til at blive i stand til at forsørge sig selv i det danske samfund.

Den revalideringsmæssige bistand efter bistandslovens § 43 igangsættes fra starten af integrationsperioden, og der træffes for langt de fleste flygtninge beslutning om forrevalidering, samtidig med at de starter danskundervisningen.

For at sikre kontinuitet og sammenhæng i den enkelte flygtnings integrationsforløb samarbejdes løbende med opholdskommunen inden for 18-måneders perioden. Ved overgivelse til kommunen udarbejder sagsbehandleren i samarbejde med flygtningen et sagsresumé/overgivelsesbrev til kommunen med centrale oplysninger og en redegørelse for det hidtidige integrationsforløb samt angivelse af ønsker og behov for den fremtidige indsats.

***Den særlige indsats vedrørende uddannelse- og erhvervsvejledning***

For at flygtningene kan bringes i stand til at forsørge sig selv og i øvrigt tage aktiv del i den danske hverdag, må de integreres i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet.

Indledningsvis forsøger Dansk Flygtningehjælp at kortlægge flygtningenes medbragte kvalifikationer og få disse vurderet efter danske forhold ved de relevante uddannelsesinstitutioner. Det tilstræbes, at denne kortlægning er gennemført inden for de første tre måneder efter opnåelsen af opholdstilladelse.

Flygtningene informeres endvidere om uddannelses- og arbejdsmarkedsforhold i Danmark, ligesom der på grundlag af den enkelte flygtnings forudsætninger løbende vejledes om uddannelses- og erhvervsmuligheder og ydes støtte til praktikpladssøgning.

Endvidere udarbejdes der i samarbejde mellem sagsbehandler og flygtning uddannelses- og erhvervsplaner for den enkelte og gennemføres statussamtaler, hvor planerne justeres i overensstemmelse med opnåede danskfærdig-

heder, ligesom flygtninge med behov for særlige forløb bistås med at finde de rigtige tilbud.

Dansk Flygtningehjælp bistår endvidere med hjælp i forbindelse med evt. højskoleophold, ansøgning om optagelse på uddannelsesinstitutioner, daghøjskoler, AMU-centre m.v. Bl.a. indgår man aftaler med private virksomheder om praktikpladser, opdyrker nicher på arbejdsmarkedet m.v.

***Informationsarbejdet***

I Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram søges det sikret, at flygtningene via personlig information, kollektive informationsmøder, information via sprogskolens undervisning, via pjecer og ved informationsannoncer i f.eks. flygtningenes egne blade, informeres om f.eks. flygtningehjælpens rolle i integrationsprocessen, dansk samfundsopbygning, ydelser og udmåling af hjælp, tolkeservice, sundhedsforhold, kendskab til lokalsamfundet og overgangen til kommunerne.

***Kultur- og fritidsarbejdet***

Mødet med dansk kultur er afgørende for, hvordan flygtningenes tilværelse former sig i Danmark. Kultur- og fritidsarbejdet kan umiddelbart være med til at styrke flygtningenes egen kulturelle identitet.

Dansk Flygtningehjælps indsats på kultur- og fritidsområdet retter sig mod 3 hovedområder:

-

- flygtningene selv
- det danske lokalsamfund
- mødet mellem flygtninge og danskere

Foruden at have udarbejdet diverse informationsmateriale i form af pjecer, videoer og lydbånd støtter Dansk Flygtningehjælp flygtningene i at anvende aktivitetstilbud inden for idræt og fritidsliv, samt kommunale og private kultur- og fritidsinstitutioner og foreninger. Dansk Flygtningehjælp yder endvidere støtte til kreative aktiviteter og ferieaktiviteter samt rådgivning i forbindelse med etablering af foreninger m.v.

Med henblik på at skabe en frugtbar kontakt i lokalsamfundet gør Dansk Flygtningehjælp endelig en indsats for at finde danske kontaktfamilier, etablere venskabsforeninger og støttekredse, invitere danske borgere til kulturelle arrangementer og søger at involvere flygtningene aktivt i oplysningsindsatsen i lokalsamfundet.

Oplysningsindsatsen i lokalsamfundet udføres ved foredrag på arbejdspladser, skoler, foreninger etc., artikler, pressemeddelser, kontakt til boligforeninger og naboer til flygtninge, udarbejdelse af lokalt informationsmateriale og afholdelse af informative arrangementer.

***Inddragelse af frivillige***

Det folkelige engagement - inddragelsen af civilsamfundet - er afgørende for flygtninges integration i Danmark. Dansk Flygtningehjælp søger derfor at inddrage frivilligt arbejdende enkeltpersoner eller grupper af personer -

danskere såvel som flygtninge - samt frivillige organisationer og foreninger i integrationsarbejdet.

Frivilligarbejdet bidrager til dannelsen af personlige netværk for flygtningene og støtter på denne måde den enkeltes egen handlekraft.

Yderligere tilføres integrationsarbejdet faglig bredde og ekstra ressourcer.

De frivilliges indsats er tværgående set i relation til Dansk Flygtningehjælps indsatsområder og styrker således helheden i integrationsarbejdet ved at tage udgangspunkt i den personlige dimension og samspillet mellem flygtningenes egne og lokalsamfundets ressourcer.

Det er de frivilliges interesse, flygtningenes behov og den aktuelle bevågenhed i forhold til flygtningesagen, som sætter præmisserne for frivilligarbejdet. Dansk Flygtningehjælps rolle er derfor først og fremmest koordinerende og organiserende med henblik på, at der kan skabes "rum for" de frivilliges indsats.

De frivilliges indsats skal på forskellige områder supplere Dansk Flygtningehjælps professionelle arbejde gennem eksempelvis supplerende rådgivning på særlige områder, deltagelse i forskelligt offentlighedsarbejde (borgermøder, festivals m.v.), samarbejde med frivilligorganisationer og Dansk Flygtningehjælps medlemsorganisationer, introduktion til lokalområder og disses institutioner m.v.

***Sundhedsarbejdet og den psyko-sociale indsats.***

En betydelig del af de flygtninge, der kommer til Danmark, har væsentlige helbredsproblemer af især psykisk og psyko-somatisk karakter. En del har tillige alvorlige fysiske helbredsproblemer.

Gennem sundhedsarbejdet søger Dansk Flygtningehjælp at sikre, at der findes specialtilbud til særligt udsatte flygtningegrupper, som f.eks. flygtninge med fysiske og psykiske handicaps m.v.

En del af organisationens arbejde på dette område består i at foretage henvisninger til relevante behandlingsmuligheder, herunder til private behandlingscentre, der har specialiseret sig i at behandle flygtninge med psykiske og/eller fysiske problemer, f.eks. som følge af tortur.

Endvidere søger Dansk Flygtningehjælps medarbejdere gennem personlige samtaleforløb, i de tilfælde hvor der ikke skønnes at være akut behov for egentlig psykologisk/psykiatrisk behandling, at støtte flygtningene i bearbejdning af deres eksilrelaterede psykiske kriser.

Endvidere har Dansk Flygtningehjælp udarbejdet en række pjecer og videofilm om forskellige aspekter ved flygtninges møde med det danske sundhedsvæsen.

*Uledsagede flygtningebørn.*

Danmark har i perioden fra 1985 - 1994 modtaget 1.906 uledsagede flygtningebørn. Der er tale om en meget sårbar gruppe med stærke behov for særlig omsorg og støtte.

Selve anbringelsen af de uledsagede børn, som har opnået opholdstilladelse i Danmark, er de kommunale myndigheders ansvar, men i de fleste tilfælde arbejder kommunerne og Dansk Flygtningehjælp tæt sammen både om børnenes placering og om opfølgning og supervision af de voksne, som påtager sig den primære omsorgsrolle over for børnene.

Allerede under børnenes ophold i asylcentre i præasylfasen udarbejder Dansk Flygtningehjælp i samarbejde med Dansk Røde Kors langsigtede individuelle planer for børnenes behov. Der etableres ofte særlige boformer i form af privat plejefamilie, bofællesskaber og børnehuse.

Endvidere formidler Dansk Flygtningehjælp kontakt til voksne flygtninge, som har overskud og lyst til at støtte børnene og eventuelt fungere som kontaktfamilie.

*Vejledning om familiesammenføring.*

Mange flygtninge har måtte efterlade deres nære familie i forbindelse med flugten. Dansk Flygtningehjælp bistår med at få familierelationerne belyst samt med støtte ved eventuel familiesammenføring.

Foruden at rådgive og vejlede i familiesammenføringsspørgsmål, omfatter flygtningehjælpens arbejde udfyldning af relevante skemaer, indsamling af dokumenter til brug for Udlændingestyrelsens sagsbehandling samt orientering til de herboende om sagen. Endvidere ydes der hjælp til at arrangere de familiesammenførtes rejse til Danmark, og der sørges for, at de tilrejste familiemedlemmer modtages i rolige og trygge rammer.

***Vejledning om repatriering***

Det er en del af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats at forestå individuel rådgivning og vejledning overfor flygtninge, som ønsker at repatriere, og den samlede integrationsindsats har således et dobbelt sigte - at støtte både integration og repatriering.

Det betyder, at bl.a. uddannelses- og erhvervsarbejdet søges tilrettelagt således, at den enkelte flygtning gennem sine uddannelses- og erhvervsvalg kan tilegne sig kvalifikationer, der er relevante både i relation til det danske arbejdsmarked og uddannelsessystem og til erhvervs- og uddannelsesmulighederne i hjemlandet.

Dansk Flygtningehjælps asylafdeling bistår i rådgivningsarbejdet og yder praktisk bistand til flygtninge, som har besluttet sig for at vende tilbage.

***Brugerindflydelse***

Umiddelbart i forbindelse med flytningen fra asylcentret modtages flygtningen som hovedregel på det lokalkontor i flygtningehjælpen, som står for den

videre integrationsbistand, og får her en første kort orientering om det kommende integrationsforløb individuelt og/eller gruppevis.

I den første periode efter modtagelsen tilbydes alle flygtninge herefter et særligt introduktionsforløb med en varighed af ca. 75 timer, hvor der gives en tolket kollektiv introduktion til det danske samfund, information om rettigheder og pligter som borger i Danmark m.v. Som led i dette introduktionsforløb orienteres om de forskellige elementer i flygtningehjælpens integrationsprogram og de forskellige støttemuligheder i forhold til integrationsprocessen: Det sociale arbejde, vejledning og rådgivning, boligsøgning, uddannelses- og erhvervsindsats, kultur- og fritidsaktiviteter, psykosocial støtte m.v. Introduktionsforløbene giver mulighed for, at flygtningene kan komme med spørgsmål og ønsker til indhold og organisering af de efterfølgende tilbud om integrationsbistand. Så vidt muligt gennemføres det særlige introduktionsforløb gruppevis for flygtninge med samme nationalitet eller kulturbaggrund, hvilket ud over at lette tolkningen også fremmer muligheden for at formulere behov og ønsker i forhold til flygtningehjælpens indsats.

Den indledende orientering om integrationsprogrammet følges løbende op dels med orienteringsmøder, seminarer eller kurser om bestemte emner for grupper af flygtninge, eksempelvis om særlige forhold for ældre flygtninge, dels med individuel rådgivning og vejledning. Der gives hermed mulighed for at komme med ønsker til eventuelle særlige indsatser. Som eksempel kan nævnes kurser på Lynæsfort for ældre bosniske flygtninge, som derved får lejlighed til at udveksle erfaringer og synspunkter omkring de ældres situation og behov i integrationsforløbet.

Den løbende dialog med flygtningegruppen søges også fremmet gennem udgivelse og uddeling af forskellige både landsdækkende og lokale aviser/tidsskrifter, hvor flygtninge har mulighed for at deltage i debatten om forskellige integrationsspørgsmål. Som eksempler kan nævnes Vijesti for den bosniske flygtningegruppe, som udkommer på både dansk og bosnisk-serbokroatisk, og tidsskriftet Facet, som retter sig bredt mod flygtninge i Danmark.

Generelt søger Dansk Flygtningehjælp i videst muligt omfang at inddrage flygtningene direkte i planlægning og gennemførelse af forskellige konkrete aktiviteter under integrationsprogrammet. Som eksempel kan nævnes de bosniske lokalradioer, hvor flygtninge selv - i forlængelse af principperne om aktivering og selvorganisering under Aktiverings- og vilkårsforbedringsprogrammet - har stået for dele af informationsformidlingen i samarbejde med medarbejdere i Dansk Flygtningehjælp. Som en anden form for direkte brugerindflydelse kan nævnes uddannelses- og erhvervsaktiviteter tilrettelagt i samarbejde med grupper af flygtninge med fælles erhvervs- og uddannelsesbaggrund, eksempelvis faglige netværksgrupper for bosniske læger, ingeniører m.v.

Flygtningehjælpen har endvidere løbende kontakt med forskellige flygtningeforeninger. Der ydes forskellige former for støtte til disse foreningers integrationsfremmende aktiviteter og samtidig kan medlemmer af foreningerne bidrage med erfaringer fra tidligere deltagelse i integrationsprogrammet og både direkte og indirekte inddrages i planlægning og tilrettelæggelse af den nuværende integrationsbistand.

Dansk Flygtningehjælp består som privat humanitær organisation af en række forskellige medlemsorganisationer, herunder IND-sam. IND-sam er

endvidere repræsenteret i et særligt integrationsudvalg under flygtningehjælpens forretningsudvalg og deltager således løbende i drøftelser og beslutninger omkring de mere overordnede principper og retningslinier for flygtningehjælpens integrationsarbejde.

I forhold til den enkelte flygtning eller flygtningefamilie samarbejdes om at lave individuelle planer for integrationsforløbet, herunder individuelle handlingsplaner for uddannelses- og erhvervsforløb.

### 6.2.3. Eksempler til belysning af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats

Som det er fremgået af forrige afsnit, varetager Dansk Flygtningehjælp en lang række opgave under integrationsprogrammet.

I bilag 4 er refereret 3 sager med henblik på at illustrere det daglige arbejde og de forløb, som typisk kan forekomme under integrationsprogrammets 18 måneders periode.

### 6.2.4. Omfanget af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats

I perioden 1990 til 1996 blev der overgivet 29.973 flygtninge til Dansk Flygtningehjælps ordinære integrationsprogram. Hertil kommer de 15.140 bosniske krigsflygtninge, der ved udgangen af 1996 var overgivet til Dansk Flygtningehjælps særlige integrationsprogram for denne gruppe. Dansk Flygtningehjælp havde pr. 31. december 1996 7.778 personer under det ordinære integrationsprogram og i alt 3.914 personer udgik fra flygtningehjæl-

pens ordinære integrationsprogram i 1996. Oplysninger vedrørende de bosniske krigsflygtninge vil blive særskilt behandlet nedenfor.

I 1996 blev der overgivet i alt 6.869 flygtninge eller flygtningelignende personer til Dansk Flygtningehjælps ordinære integrationsprogram. Af disse var 1.256 personer meddelt opholdstilladelse i medfør af reglerne om familiesammenføring.

Da der imidlertid også er forløb, som var igangsat før årsskiftet 95/96, giver disse tal imidlertid ikke et tilstrækkeligt præcist billede af, hvor mange personer der rent faktisk har deltaget i flygtningehjælpens ordinære integrationsprogram i 1996. Hertil kan det oplyses, at der i 1996 i gennemsnit har været 6.810 personer pr. måned under flygtningehjælpens integrationsprogram.

Af de 6.869 personer, der blev overgivet til Dansk Flygtningehjælp i 1996, var 2.081 fra Somalia. Af andre større nationalitetsgrupper kan nævnes, at 1.842 var fra Forbundsrepublikken Jugoslavien og 923 var fra Irak.

For så vidt angår civilstatus for de personer, der var under flygtningehjælpens ordinære integrationsprogram pr. 31. december 1996, kan det oplyses, at ca. 32 % var ægtefæller, ca. 28 % var enlige og ca. 39 % var børn.

Af Dansk Flygtningehjælps statusbillede pr. 31. december 1996 fremgår det endvidere, at ca. 36 % af de personer, der på daværende tidspunkt var omfattet af flygtningehjælpens ordinære integrationsprogram, var midlertidigt indkvarteret, mens ca. 60 % var permanent indkvarteret. 4 % havde en ukendt boligform.

Den gennemsnitlige periode for den midlertidige indkvartering anslås af Dansk Flygtningehjælp at være 6 til 7 måneder.

Hvad angår flygtningenes erhvervsmæssige status, når disse udgår af Dansk Flygtningehjælps program, kan det oplyses, at langt størstedelen af flygtningene overgår til offentlig hjælp eller Statens Uddannelsesstøtte (SU) efter udløbet af det 18 måneders integrationsprogram.

Dansk Flygtningehjælp oprettede i efteråret 1996 en landsdækkende uddannelses- og erhvervsdatabase (U & E- database), der indeholder oplysninger inden for uddannelses- og erhvervsområdet for flygtninge under Dansk Flygtningehjælps forsorg. Via databasen er det muligt at registrere afdækningen af flygtningenes uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund og de pågældendes eventuelle beskæftigelse/uddannelse opnået under opholdet i Danmark. Endvidere er det muligt at registrere den formelle vurdering af flygtningenes uddannelse/oplæring og erhvervserfaring samt oplysninger om danskundervisningsniveau.

På baggrund af databasen er det opgjort, at knap 25 % af den samlede flygtningegruppe mellem 15 og 60 år under flygtningehjælpens særlige integrationsprogram var i uddannelse- og/eller erhvervsaktiviteter ud over danskundervisningen i februar 1997. Knap 20 % var i gang med en uddannelsesaktiviteter, hvilket vil sige såvel ordinære som særligt tilrettelagte uddannelsesforløb. Endvidere var knap 5 % var i gang med en erhvervsaktivitet, hvilket vil sige ordinært arbejde, lønnet eller ulønnet praktik samt lønnet og ulønnet optræning. Endelig kan det oplyses, at godt 35 % af flygtnin-

gegruppen under Dansk Flygtningehjælps særlige integrationsprogram i februar 1997 var i gang med danskundervisning.

Som det tidligere er anført, er der udarbejdet et særligt integrationsprogram for de bosniske krigsflygtninge. Pr. 31. december 1996 var i alt 7.349 personer omfattet af Dansk Flygtningehjælps særlige integrationsprogram for denne gruppe.

Af disse var knap 90 % varigt boligplaceret pr. 31. december 1996.

### 6.3. Beskrivelse af kommunernes særlige integrationsindsats

Som anført ovenfor har det siden 1992 været muligt for kommunerne at varetage den særlige integrationsindsats i stedet for Dansk Flygtningehjælp.

Dette er forud for sommeren 1995 kun sket i et begrænset omfang, men efter at der blev tilrettelagt en ordning, hvorefter kommunerne kunne overtage integrationsansvaret umiddelbart efter meddelelse af opholdstilladelse til de bosniske krigsflygtninge, har en del kommuner (60 pr. 20. januar 1997) overtaget ansvaret for den særlige integrationsindsats for de bosniske flygtninge, der opholder sig i kommunen.

Herudover er der i de første 9 måneder af 1996 overgået 213 andre flygtninge fra Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram til kommunerne inden udløbet af 18 måneders perioden.

Indenrigsministeriet beskrev i forbindelse med etableringen af ordningen vedrørende de bosniske krigsflygtninge i et brev af 5. juli 1995 indholdet af

det særlige integrationsprogram for denne gruppe og anmodede om, at de kommuner, der ønskede at overtage integrationen, gav en tilbagemelding herom til ministeriet. Tilbagemeldingen skulle indeholde oplysninger om, hvor mange bosniske krigsflygtninge, der opholdt sig i kommunen, og en kort beskrivelse af integrationsplanerne. Kommunerne blev endvidere anmodet om at indsende nøjere beskrivelser af den praktiske indsats, når denne blev påbegyndt.

Ifølge de beskrivelser, der er indsendt til Indenrigsministeriet, sker overtagelsen af integrationsindsatsen inden for de første 18 måneder efter opholdstilladelsen efter følgende modeller:

1. Kommunen overtager flygtningene, så snart de har fået asyl eller umiddelbart derefter.
2. Kommunen overtager flygtningene, efterhånden som de er varigt boligplaceret.
3. Kommunen overtager flygtningene løbende efter nærmere aftale med Dansk Flygtningehjælp.
4. Kommunen overtager flygtningene, men køber sig til en del af integrationsbistanden hos Dansk Flygtningehjælp.
5. Dansk Flygtningehjælp varetager integrationen, men køber sig til en del af indsatsen hos kommunen.

### 6.3.1. Organisering af den særlige integrationsindsats i kommunerne

Der tegner sig to grundmodeller for den organisatoriske tilrettelæggelse af integrationsarbejdet i kommunerne. Dette gælder både hvad angår kommuner, der har overtaget integrationsarbejdet for de bosniske flygtninge inden

for de første 18 måneder, og for organisering af indsatsen efter de 18 måneder, hvor der også er tale om andre flygtninge end de bosniske.

Efter den ene grundmodel oprettes der et særligt flygtningekontor/flygtningegruppe, mens integrationsarbejdet efter den anden model integreres i de forskellige fagforvaltninger.

Mellem disse to modeller findes en række kombinationsmodeller, eksempelvis etablering af et mindre flygtningesekretariat, der varetager koordinerende funktioner, konsulentopgaver for de forskellige fagforvaltninger og institutioner, etablering af projekter m.v., men hvor sagsbehandlingen ligger i det almindelige system.

Oprettelse af et særligt flygtningekontor indebærer, at den enkelte medarbejder skal varetage mange forskellige typer af opgaver, men kan trække på faglig ekspertise fra de øvrige fagsektorer i forvaltningen.

Det er ikke kun de opgaver, der vedrører den særlige integrationsindsats, der henlægges til flygtningekontoret, men også opgaver som er en kommunal opgave fra starten, og som hører under kommunen, uanset om kommunen har overtaget integrationsforpligtelsen eller ej.

I nogle kommuner er flygtningekontoret placeret adskilt fra den øvrige forvaltning, f.eks. i et boligområde, hvor der bor mange flygtninge. I andre kommuner placeres flygtningekontoret på rådhuset sammen med den øvrige forvaltning.

Fordelene ved en særlig flygtningesektion er bl.a.,

- at der samles en stor ekspertise og dannes et fagligt miljø omkring opgaveløsningen,
- at den giver mulighed for en større sammenhæng i indsatsen, både indsatsen efter bistandsloven og indsatsen efter anden lovgivning, f.eks. sundhedsområdet, aktivering m.v.,
- at muligheden for at anvende tosprogede medarbejdere fremmes og
- at flygtningene kun skal henvende sig et sted og til et begrænset antal medarbejdere, hvilket især er en fordel i den første fase.

Ulemperne ved modellen er bl.a.,

- at medarbejdernes kendskab til de øvrige fagområder kan være begrænset,
- at flygtningesektionen kan blive isoleret fra det kommunale system og derved får sværere ved at få kontakt med og et fagligt samarbejde med andre kolleger, m.v. og
- at flygtningene ikke introduceres til det almindelige kommunale system fra starten af integrationsforløbet.

I de kommuner, hvor integrationsarbejdet integreres i de forskellige fagforvaltninger, varetages opgaveløsningen af de medarbejdere, som løser tilsvarende opgave for andre borgere, f.eks. udbetaling af kontanthjælp, revalidering, aktivering m.v. Der kan ligeledes registreres både fordele og ulemper ved denne organisationsform.

Blandt fordele kan bl.a. nævnes:

- at medarbejderne har den faglige viden på de forskellige sektorområder,
- at flygtningene ikke bliver betragtet som en særlig gruppe, men behandles som andre borgere i kommunen, men med hensyntagen til særlige forudsætninger og behov,
- en øget ansvarlighed over for indsatsen for flygtninge hos de ansvarlige ledere for de forskellige fagområder og
- at organisationsformen ikke skal ændres, når de første 18 måneder er gået.

Ulemperne ved modellen er bl.a.:

- at det er svært for alle medarbejdere i de forskellige fagforvaltninger at opnå tilstrækkelig viden om flygtninge,
- at flygtningene skal henvende sig til mange forskellige medarbejdere ved kontakt med kommunen og
- at flygtningesager opfattes som vanskelige, og måske derved kommer nederst i bunken.

Som det fremgår, viser de nuværende erfaringer, at der er både fordele og ulemper ved begge modeller. Ofte er det også således, at fordelene ved den ene model svarer til, hvad der kan registreres som ulemper ved den anden model. Dette har også bevirket, at tilrettelæggelsen af integrationsarbejdet ændrer sig i takt med de indhøstede erfaringer, og at organisationsformerne i kommunen er under løbende forandring og udvikling.

Udvalget har ikke fundet, at det er udvalgets opgave at tage stilling til, hvorledes integrationsarbejdet organisatorisk bør tilrettelægges i kommunerne.

### 6.3.2. Brugerindflydelse

Der afholdes i de fleste kommuner orienterings- eller velkomstmøder, hvor de flygtninge, der bor i kommunen, orienteres om integrationsprogrammets indhold og om kommunens forskellige serviceydelser. I flere kommuner bliver flygtningene - enten skriftligt eller i forbindelse med disse møder - spurgt om deres ønsker til kommunen.

Herudover er der i kommunerne ofte et ønske om en løbende dialog med flygtningene for at inddrage flygtningenes synspunkter og sikre brugerindflydelse. Modellen for denne dialog varierer efter lokale ønsker og behov. Der er nedenstående givet 4 eksempler på dette.

1. En åben brugergruppe blandt flygtninge, som kommunen indkalder til møde én gang månedlig. Gruppen er rådgivende for kommunen, og kan selv fremkomme med ideer og forslag til forskellige initiativer. Der skrives referater fra møderne, og disse formidles ud til flygtningene. Der er tale om en åben gruppe, hvor interesserede kan melde sig.
2. Et kontaktudvalg for flygtninge og indvandrere. Det er ligeledes et åbent udvalg, hvor interesserede kan deltage. Kontaktudvalget indkaldes af kommunen, men kan også selv holde møder. Kontaktudvalget fungerer bl.a. som et forum, hvor der er mulighed for meningsudveksling, og hvor kommunen kan indgå i en dialog med og

drøfte forskellige initiativer på flygtninge- og indvandrerområdet, f.eks. etablering af tilbud til førskolebørn med henblik på sprogudvikling.

3. Et flygtningeråd, der er dannet i forbindelse med etablering af et kulturmødested for bosniske flygtninge og danskere. Rådet er blevet nedsat på et møde for alle de bosniske flygtninge i kommunen. Det har en rådgivende funktion i forhold til kommunen, f.eks. i forhold til informations- og undervisningsaktiviteter, og varetager opgaver i forbindelse med drift af værestedet.
4. På det uddannelses- og erhvervsmæssige område kan der som eksempel på brugerindflydelse nævnes et projekt, hvor projektaktiviteterne løbende tilrettelægges i fællesskab med brugerne, og hvor den daglige leder er indvandrer. Der er til projektet knyttet en følgegruppe, som har det overordnede ansvar for projektets gennemførelse. I denne følgegruppe deltager en repræsentant for flygtningegruppen.

### 6.3.3. Indholdet af indsatsen

Hovedelementerne i den særlige integrationsindsats i kommuner, der har overtaget integrationen for de bosniske flygtninge, svarer som udgangspunkt til de elementer, der indgår i Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram.

Indsatspunkterne i kommunernes integrationsarbejde vil afhænge af, hvornår i 18 måneders forløbet den enkelte flygtning overgår fra flygtningehjælpen til kommunalt regi, og hvor den enkelte flygtning befinder sig i integrationsprocessen.

I de tilfælde, hvor overgangen først sker efter placering i varig bolig, er der eksempelvis ikke tale om indkvarterings- og boligplaceringsopgaver.

Derimod kan der være andre indsatspunkter, der måske er mere omfattende senere i 18 måneders forløbet, f.eks. indsatsen der retter sig mod uddannelse og arbejde.

I kommunernes opgaver og indsatser over for flygtninge indgår bl.a. følgende elementer:

- indkvartering
- boligplacering (boligsøgning, vurdering af boligtilbud, indflytning i bolig m.v.)
- kontanthjælp (løbende forsørgelse, enkeltudgifter efter bistandslovens §§ 46 og 46 a, flyttehjælp m.v.)
- rådgivning, vejledning og information (personlig rådgivning, vejledning, forklaringer og informationer i relation til det danske samfund og til kommunens faciliteter og tilbud)
- uddannelse og arbejde (udredningsarbejde og foreløbige planer, opkvalificering, særlig støtte i starten på et uddannelsesforløb, arbejdspladsplacering m.v.)
- en særlig indsats for børn og unge
- en særlig indsats for flygtninge med psykiske problemer
- aktiviteter, der retter sig mod kultur og fritid
- tolkebistand
- vejledning og rådgivning i forbindelse med familiesammenføring og repatriering.

Kommunernes særlige integrationsindsats er ofte tæt forbundet med den almindelige indsats, som påhviler kommunen over for flygtninge fra tidspunktet for meddelse af opholdstilladelse.

## 6.4. Overgivelsesproceduren fra asylansøgertilværelsen til det særlige integrationsprogram

Inden en flygtning meddeles opholdstilladelse i Danmark og påbegynder den særlige integrationsindsats, har den pågældende oftest opholdt sig i Danmark i en periode, der kan vare fra få uger til adskillige måneder. I præ-asylfasen bor flygtningene på Dansk Røde Kors' asylcentre. Under dette ophold er det Dansk Røde Kors' formål at sikre asylansøgerne en tryg, meningsfuld og værdig ventetid, herunder at give dem en realistisk opfattelse af deres situation, så de bedst muligt bliver i stand til at tage vare på deres fremtid, hvad enten den bliver i Danmark eller i et andet land.

For at opnå dette mål er det målsætningen at sikre, at asylansøgernes kulturelle og nationale identitet så vidt muligt bevares, at asylansøgernes netværk stimuleres, og at den sproglige identitet styrkes. Det skal endvidere tilstræbes, at asylansøgernes personlige ressourcer udnyttes optimalt og hjælp til selvhjælp skal være det gennemgående princip. Endvidere prioriteres arbejdet med de særlige sårbare grupper, herunder børn, tortur-ofre og ofre for organiseret vold.

Med dette udgangspunkt foregår der således under opholdet i præ-asylfasen en introduktion til det danske samfund, herunder danskundervisning og undervisning i danske samfundsforhold, deltagelse i aktiviteter i det lokale foreningsliv, herunder kultur-, og idrætsaktiviteter, lægebesøg, selvhushold

samt den daglige drift af centret m.v. Derudover forestår Dansk Røde Kors en række aktiviteter, herunder daghøjskole, værkstedsaktiviteter, musikarrangementer m.v.

I bilag 5 er refereret 3 sager med henblik på at illustrere det daglige arbejde og de forløb, der kan forekomme under præ-asylfasen.

Når en flygtning meddeles opholdstilladelse i Danmark, modtager den pågældende et brev fra Udlændingestyrelsen, hvori der orienteres om, hvornår den pågældende skal henvende sig til Dansk Flygtningehjælp. Datoen vil normalt ligge 13-17 dage efter modtagelsen af brevet. Dansk Flygtningehjælp har således 13-17 dage til at tilrettelægge den konkrete modtagelse, herunder foretage selve fordelingen til det lokalområde, hvori flygtningen senere skal skaffes en permanent bolig.

Forud for beslutningen om den konkrete fordeling udfylder den enkelte flygtning et oplysningsskema, som indeholder en række spørgsmål om personlige forhold, som gør det muligt at tage hensyn til familierelationer, behandlingsbehov, evt. jobtilbud m.v., der kan have betydning ved boligplaceringen.

I særlige tilfælde, hvor Dansk Røde Kors skønner, at flygtningen efter overgivelsen har brug for særlige foranstaltninger i form af f.eks. psykologisk bistand, hjemmehjælp, anbringelse i beskyttet bolig, behandling på særlige sygeafsnit, på RCT (Rigshospitalets Center for Torturofre) eller lignende, udfyldes et særligt udvidet spørgeskema.

Dette skema sendes til Dansk Flygtningehjælp eller den kommune, der skal varetage ansvaret for den særlige integrationsindsats.

Det er en betingelse for videregivelsen af de personlige oplysninger, der er indeholdt i skemaet, at den pågældende flygtning har givet sit samtykke hertil.

Skemaet indeholder meget forskelligartede spørgsmål om den pågældende person, bl.a. etnisk tilhørsforhold og sprog, oplysninger om den fysiske og psykiske sundhedstilstand, pædagogiske oplysninger, herunder om analfabetisme eller særlige indlæringsproblemer og endelig forslag til foranstaltninger ved overgivelse.

Bortset fra dette skema, som Dansk Røde Kors altså fremsender i særlige tilfælde, er der ingen formaliseret videregivelse af informationer om flygtningen og dennes ophold i asylcentret til den integrationsansvarlige myndighed. I mange tilfælde er der dog en tæt løbende dialog mellem Dansk Røde Kors og flygtningehjælpen eller kommunen, der modtager flygtningen.

I de særlige tilfælde, hvor flygtningene har behov for særlige kommunale eller amtskommunale foranstaltninger, kan Udlændingestyrelsen som en nødordning efter anmodning fra Dansk Flygtningehjælp give tilladelse til, at flygtningen bliver boende på asylcentret i en periode efter datoen for overgivelse til Dansk Flygtningehjælp, indtil de kommunale og amtskommunale myndigheder, der skal involveres i de pågældende sager, er parate til modtagelsen. Der kan f.eks. være tale om familieplacering af uledsagede flygtningebørn, placering af handicappede i beskyttede boliger, iværksættelse af relevante behandlingstilbud til fysisk og psykisk handicappede.

Flygtninge, som har behov for f.eks. særlige kommunale eller amtskommunale foranstaltninger, fordeles således ikke til et lokalområde før disse foranstaltninger er på plads.

Der er normalt tale om kortere forlængelser, men i en række tilfælde, særligt hvor flygtningen har særlige fysiske eller psykiske vanskeligheder, og hvor Dansk Røde Kors i præ-asylfasen har iværksat støtteforanstaltninger eller lignende samt for de uledsagede flygtningebørns vedkommende, kan perioden vare betydeligt længere.

Alle forsørgelsesmæssige udgifter forbundet med det forlængede ophold dækkes af Dansk Flygtningehjælp.

I tilfælde hvor kun et eller nogle medlemmer af en familie har fået opholdstilladelse, mens sagsbehandlingen ikke er afsluttet for resten af familien, vil hele familien i almindelighed kunne blive boende sammen på centret efter denne ordning.

I alle de tilfælde hvor der ikke gør sig særlige omstændigheder gældende - og det er langt de fleste - flytter de flygtninge og flygtningelignende personer, der meddeles opholdstilladelse, i løbet af 13-17 dage til det lokalområde, hvor integrationen skal foregå, og processen kan begynde. Flygtningen indkvarteres således i mindre og små indkvarteringer i de kommuner, hvor det tilstræbes at finde boliger.

Efter gennemsnitligt 6 måneder er flygtningen varigt boligplaceret i kommunen.

## 6.5. Andre aktørers indsats

En række frivillige organisationer gennemfører forskellige former for aktiviteter til støtte for flygtninge i det særlige integrationsforløb og efter udløbet heraf. De forskellige organisationer vælger selv, hvor de vil sætte ind, og søger herefter - kombineret med en frivillig indsats - deres projekter eller indsatser finansieret. I visse tilfælde sker dette ved, at Dansk Flygtningehjælp eller kommunerne køber bestemte ydelser hos de pågældende.

For en nærmere gennemgang af andre aktøres indsats henvises til kapitel 7, afsnit 6.

## 6.6. Problemområder vedrørende den særlige integrationsindsats

Som anført foran under 6.1.3 har Dansk Flygtningehjælp siden 1956 på statens vegne forestået integrationsarbejdet med flygtninge i Danmark.

Der er i de senere år løbende foretaget beskrivelser af flygtningehjælpens indsatsområder, udarbejdet interne og eksterne statistikker vedrørende flygtninge samt udarbejdet publikationer og delundersøgelser fra diverse forskningsinstitutter og universiteter som mere eller mindre direkte indbefatter en vurdering af Dansk Flygtningehjælps arbejde og organisering. Flygtningehjælpen foretager endvidere løbende indberetninger til Indenrigsministeriet vedrørende ressourceforbrug på de enkelte indsatsområder, ligesom organisationen udarbejder årsberetninger.

Bilag 6 indeholder en oversigt over de væsentligste beskrivelser, forskningsprojekter m.v. vedrørende Dansk Flygtningehjælps særlige integrationsindsats.

Der foreligger imidlertid ikke i dag en generel intern eller ekstern evaluering af flygtningehjælpens arbejde, der kan give et samlet overblik over de resultater, der er opnået på området eller en samlet generel vurdering af organisationens arbejde.

Kommunernes overtagelse af den særlige integrationsindsats er først for alvor blevet en realitet i løbet af 1995. Pr. 20. januar 1997 var i alt 9.348 bosniske krigsflygtninge under et kommunalt integrationsprogram.

Ikke alene er kommunernes erfaringer på området således relativt begrænsede, de tidsmæssige forhold medfører også, at der endnu ikke er bosniere, der har afsluttet den særlige integrationsperiode i kommunalt regi.

Såvel i relation til spørgsmålet om evaluering af Dansk Flygtningehjælps som de forskellige kommunale integrationsprogrammer er der iværksat forskellige forskningsprojekter, der forventes afsluttet i løbet af 1997 eller 1998. Resultatet af dette arbejde forventes at indeholde en række relevante evalueringer af de eksisterende integrationsprogrammer og vurdering af de aktører, der forestår indsatsen.

Bilag 6 indeholder tillige en oversigt over relevante igangværende forskningsprojekter.

Udvalget har på baggrund af drøftelser af de forskellige aktørers integrationsindsats peget på følgende centrale problemområder i indsatsen.

### 6.6.1. Personkredsen

Den særlige integrationsindsats tilbydes i dag anerkendte flygtninge og visse flygtningelignende personer. Endvidere tilbydes den særlige integrationsindsats til størstedelen af disse gruppers familiesammenførte ægtefæller og børn i det omfang, de familiesammenførte ankommer til Danmark inden for hovedpersonens integrationsperiode, jf. afsnit 6.1.2.

Som det imidlertid er fremgået af afsnit 6.1.2. er familiesammenførte til visse af de personer, der efter afslag på asyl er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, samt familiesammenførte til personer med opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5 og 6, ikke berettiget til at modtage den særlige integrationsindsats.

Antallet af familiesammenførte til disse grupper er dog meget begrænset. Som udgangspunkt meddeles der efter praksis ikke familiesammenføring til personer, der efter afslag på asyl, er meddelt opholdstilladelse på grund af udsendelseshindringer. Udsendelseshindringer er netop baggrunden for langt størstedelen af de opholdstilladelser, der meddeles i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, samt for meddelelsen af midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6, til serbiske statsborgere. Endvidere er antallet af personer fra Bosnien-Hercegovina, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, yderst begrænset.

Udvalget har drøftet den eksisterende forskelsbehandling af familiesammenførte til forskellige grupper af flygtningelignende personer, og er af den opfattelse, at de personer, der familiesammenføres med personer med opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4-6, har det samme behov for integrationsmæssig bistand som familiesammenførte til flygtninge og andre flygtningelignende personer.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at der foretages en udvidelse af den personkreds, der er berettiget til at modtage den særlige statsfinansierede integrationsbistand. Udvidelsen bør omfattet familiesammenførte ægtefæller og børn til personer, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, efter at de er meddelt afslag på asyl. Endvidere bør udvidelsen omfatte familiesammenførte ægtefæller og børn til personer fra Bosnien-Hercegovina med midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, samt familiesammenførte ægtefæller og børn til personer fra Serbien-Montenegro med midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6. Udvidelsen bør gennemføres således, at denne gruppe ydes integrationsbistand på lige fod med ægtefæller og børn til andre grupper af flygtninge og flygtningelignende personer.

I dag modtager en person, der familiesammenføres med en flygtning eller flygtningelignende person, i gennemsnit 8 måneders særlig integrationsindsats. I gennemsnit ankommer de familiesammenførte, der er omfattet af bistandslovens § 134 a, stk. 1, således til Danmark 8 måneder før udløbet af hovedpersonens integrationsindsats.

Som nævnt må antallet af familiesammenførte til den omhandlede gruppe forventes at blive yderst begrænset. Såfremt udvidelsen omfatter 20 personer, der i gennemsnit vil modtage et særligt integrationsprogram på 8 måneder, vil den samlede udgift udgøre 0,5 mio. kr.

Udvalget har endvidere drøftet, hvorvidt familiesammenførte forældre over 60 år også bør tilbydes en særlig integrationsindsats.

Udvalget har imidlertid ikke umiddelbart fundet det formålstjeneligt at søge disse personer, der ved ankomsten til Danmark er over 60 år, integreret ud fra samme principper og målsætninger som den øvrige gruppe af flygtninge og flygtningelignende personer. Denne persongruppe har på grund af deres alder andre behov, ønsker og forudsætninger end den øvrige gruppe. Integrationsindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere behandles særskilt i kapitel 11.

### 6.6.2. Varigheden af den særlige integrationsindsats

#### 6.6.2.1. Varigheden af den særlige integrationsindsats for flygtninge og flygtningelignende personer

Baggrunden for den nugældende ordning er beskrevet foran i afsnit 6.1.3. Det fremgår heraf, at den 18 måneders særlige integrationsperiode oprindeligt var tænkt som et gennemsnit, idet det forudsattes, at nogle flygtninge kunne udgå af Dansk Flygtningehjælps forsorg inden de 18 måneder var forløbet, mens andre forblev under forsorg ud over de 18 måneder.

Ved vedtagelsen af bistandslovens § 10, stk. 5, i 1992, blev de 18 måneder fastholdt som det maksimale antal måneder, en flygtning kan opnå særlig integrationsbistand.

Udvalget har drøftet varigheden af den særlige integrationsbistand, herunder muligheden for at indføre en tidsmæssigt mere fleksibel ordning, således at der i højere grad tages hensyn til den enkelte flygtnings individuelle behov. Dette kunne eksempelvis ske ved, at nogle flygtninge blev tilbudt f.eks. 12 måneders særlig integrationsbistand, mens andre blev tilbudt en særlig integrationsbistand, der varede i 24 måneder.

Der er efter udvalgets opfattelse stor forskel på den enkelte flygtnings og flygtningegruppes behov for særlig integrationsbistand.

Udvalget har imidlertid ikke på nuværende tidspunkt fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en ændret varighed af den særlige integrationsindsats.

Det bemærkes, at der i relation til bevillingsstyringen af Dansk Flygtningehjælp er igangsat et udredningsarbejde med henblik på at modernisere bevillingsanvendelsen.

Udredningsarbejdet er faseopdelt, således at der som udgangspunkt i første fase arbejdes på at etablere det fornødne garanti-grundlag for anvendelse af de statslige midler i forhold til bevillingslovens formålsangivelser.

I forlængelse heraf arbejdes der i anden fase på en effektivisering af de statslige udgifter til integration - etablering af det styringsmæssige grundlag for målretning af de statslige midler i forhold til målsætningerne for integra-

tion i det danske samfund. Det overvejes i denne sammenhæng at i gangsætte en analyse af mulige integrationsmodeller, herunder en model med faseopdelt integrationsforløb eventuelt kombineret med en tidsmæssig fleksibilitet.

Dette udredningsarbejde vil, når det foreligger, muligvis kunne udgøre et grundlag for en egentlig vurdering af varigheden af den særlige integrationsindsats, herunder hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt på ny at indføre en ordning, der bygger på en gennemsnitsbetragning.

### 6.6.2.2. Varigheden af den særlige integrationsindsats over for familiesammenførte ægtefæller og børn til flygtninge og flygtningelignende personer

Mens flygtninge og flygtningelignende personer er berettiget til en særlig integrationsindsats i op til 18 måneder, er familiesammenførte ægtefæller og børn til de pågældende kun berettiget til en særlig integrationsindsats, så længe hovedpersonen i familien (flygtningen) er omfattet af det særlige integrationsprogram, jf. § 3, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand samt bemærkningerne til bistandslovens § 134 a.

I gennemsnit modtager familiesammenførte personer, der er omfattet af bistandslovens § 134 a, stk. 1, 8 måneders særlig integrationsindsats. I gennemsnit ankommer disse personer således til Danmark 8 måneder inden udløbet af hovedpersonens 18 måneders integrationsperiode.

Der findes dog også en række eksempler på, at ægtefæller og børn kommer til landet op imod et år eller senere efter, at hovedpersonen er meddelt asyl. Dette betyder, at varigheden af den særlige indsats i nogle tilfælde kun udgør godt et halvt år eller mindre.

Som det fremgik af afsnit 6.1.2. er denne ordning i sin tid indført, fordi man fandt, at det gav administrative vanskeligheder, at en familie blev delt mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunen.

Udvalget har drøftet det hensigtsmæssige i den eksisterende ordning.

Udvalget har herunder drøftet hvilke behov et familiemedlem til en herboende flygtning almindeligvis har for en særlig længerevarende indsats, der udbydes uafhængigt af, om hovedpersonens integrationsperiode er afsluttet.

Udvalget har i den forbindelse været opmærksom på, at den familiesammenførte i modsætning til hovedpersonen har en tilknytning til Danmark ved sin ankomst til landet.

Udvalget er imidlertid under hensyn til, at hovedpersonen oftest kun har opholdt sig i Danmark i en relativ kort periode ved den familiesammenførtes indrejse, samt at der på en lang række områder er behov for en individuel indsats, der ikke knytter sig til hovedpersonens integration, af den opfattelse, at de familiesammenførte bør sikres en integrationsindsats i en minimumsperiode.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at det enkelte familiemedlems behov tilsiger, at der bør ske en justering af reglen om, at familiesammenførte kun

kan få særlig integrationsbistand, så længe hovedpersonen er omfattet af bistanden.

Udvalget har under sine drøftelser været opmærksom på, at der kan være visse administrative vanskeligheder forbundet med, at et familiemedlem i en periode er knyttet til det kommunale system, mens en andet familiemedlem er omfattet af Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram. Det er f.eks. ikke hensigtmæssigt, at et familiemedlem får udbetalt sociale ydelser i kommunalt regi, mens et andet familiemedlem får udbetalt ydelser via Dansk Flygtningehjælp. En opsplitning gør det således vanskeligt at foretage en samlet vurdering af familiens behov.

Udvalget har imidlertid fundet, at hensynet til den familiesammenførte, der har behov for en individuel integrationsbistand af en vis varighed, opvejer de administrative vanskeligheder, der kan være forbundet med en ordning, hvor den familiesammenførtes integrationsperiode strækker sig ud over hovedpersonens 18 måneders integrationsperiode.

Udvalget har endvidere drøftet varigheden af den minimums integrationsindsats, der bør tilbydes familiesammenførte personer.

Udvalget har fundet, at den endelige fastsættelse af minimumsintegrationsperioden for familiesammenførte må bero på en skønsmæssig afvejning, hvor den familiesammenførtes behov søges afvejet i forhold til hovedpersonen, der modtager en 18 måneders integrationsperiode.

Under hensyn til at de familiesammenførte i modsætning til hovedpersonen har et netværk i form af familien ved ankomsten til Danmark, samt at visse

forhold så som boligplacering oftest vil være afklaret på tidspunktet for den familiesammenførtes ankomst til landet, har udvalget ikke fundet det påkrævet at yde de familiesammenførte et selvstændigt 18 måneders særligt integrationsprogram.

Udvalget foreslår på den baggrund, at familiesammenførte ægtefæller og børn til flygtninge m.v. som minimum tilbydes en ni måneders integrationsperiode.

Under forudsætning af, at der gennemføres 600 familiesammenføringer til flygtninge på årsbasis, skønnes forslaget om en minimums integrationsperiode på 9 måneder for familiesammenførte ægtefæller og børn umiddelbart at medføre programudgifter på i alt 4,3 mio. kr. Da de integrationsmæssige opgaver i relation til familiesammenførte imidlertid efter Dansk Flygtningehjælps oplysninger er færre, sammenlignet med personer, der indgår i et fuldt program, skønnes udgifter at være 80 % af normaludgifterne, hvorfor merudgifter vurderes at blive 3,4 mio. kr.

Såfremt den foreslåede udvidelse af personkredsen gennemføres, jf. afsnit 6.6.1., vil merudgifterne forhøjes med yderligere 0,1 mio. kr., således at den samlede merudgift vurderes at blive 3,5 mio. kr.

I beregningerne er ikke fratrukket eventuelle sparede integrationsudgifter i kommunerne. Endvidere er der ikke indregnet eventuelle merudgifter i forbindelse med forskudte overgivelser i kommunerne af familiemedlemmer.

Der foreligger ingen statistiske oplysninger om, hvordan indrejsetidspunktet for familiesammenførte personer fordeler sig. Fra Udlændingestyrelsen vurderes det imidlertid, at kun en meget begrænset del af de personer, der familiesammenføres med flygtninge og flygtningelignende personer, indrejser senere end 2 år efter, at hovedpersonen er meddelt opholdstilladelse.

Det må dog antages, at der er situationer, hvor familiesammenføringer først gennemføres efter en årrække. Udvalget har under hensyn til, at hovedpersonen i sådanne situationer, som følge af sit langvarige ophold i landet må antages at have et godt kendskab til det danske samfund, fundet, at den familiesammenførte persons krav på en minimums integrationsperiode på 9 måneder bør begrænses til en fast periode efter hovedpersonens indrejse i landet. Efter en årrække i Danmark må hovedpersonen således i integrationsmæssig henseende kunne sidestilles med en indvandrer.

En indvandrer har i dag, såfremt visse forsøgelsesmæssige krav er opfyldt, ret til familiesammenføring efter 5 års lovligt ophold i landet.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at familiesammenførte ægtefæller og børns ret til en særlig ni måneders integrationsperiode bortfalder, når hovedpersonen har opholdt sig lovligt i landet i 5 år, hvilket vil sige, at der er forløbet 5 år fra de pågældende er meddelt opholdstilladelse i Danmark. Såfremt indrejsen finder sted efter dette tidspunkt, finder udvalget, at de pågældende i integrationsmæssig henseende skal ligestilles med andre personer, der familiesammenføres med personer, der er bosat i Danmark. Der henvises til kapitel 7, afsnit 7.9.1.1.

### 6.6.3. Organiseringen af indsatsen

Som beskrevet foran under afsnit 6.1.4. baserer den nuværende organisering af integrationsindsatsen sig på bistandslovens § 10, stk. 5, og Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand.

Efter de gældende regler har Dansk Flygtningehjælp ansvaret for at yde integrationsbistand til flygtninge og flygtningelignende personer i indtil 18 måneder efter, at de pågældende er meddelt opholdstilladelse i Danmark.

Kommunerne kan dog efter aftale med Dansk Flygtningehjælp overtage integrationsansvaret før udløbet af de 18 måneder. For så vidt angår de bosniske flygtninge kan kommunen endvidere ensidigt uden aftale med Dansk Flygtningehjælp beslutte at overtage integrationsindsatsen. I Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 er der dog opstillet visse betingelser og retningslinier for denne overtagelse.

#### 6.6.3.1. Vurdering af den gældende ordning

Udvalget finder ikke, at udvalget på det foreliggende grundlag er i stand til at foretage en egentlig vurdering af den særlige integrationsindsats, jf. afsnit 6.6.

Det er dog udvalgets umiddelbare opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, at den særlige integrationsindsats for flygtninge og flygtningelignende personer fremover kan varetages af flere aktører.

### 6.6.3.2. Modeller til fremtidig organisering

Udvalget har drøftet forskellige modeller for den fremtidige organisering af den særlige integrationsindsats. Udvalgets diskussion har taget udgangspunkt i, at det er kommunerne og Dansk Flygtningehjælp, der som aktører i fremtiden skal forestå den særlige integrationsindsats.

Udvalget har under sine drøftelser generelt tillagt det betydning, at mange kommuner som følge af arbejdet med integrationen af en stor del af den bosniske flygtningegruppe, har opbygget erfaring på området, ligesom mange kommuner har erfaringer på området i forbindelse med kommunernes almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere.

***Model 1. Den nuværende model fortsætter.***

Denne model er dels beskrevet i afsnit 6.1.3., 6.1.4. og ovenfor i afsnit 6.6.3.

For en fortsættelse af modellen taler det forhold, at flygtninge som hidtil - når der ses bort fra den bosniske flygtningegruppe - må antages primært at ville indgå i Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram, hvorved der sikres en ensartet behandling af gruppen under den særlige integrationsperiode.

Også det forhold, at der ikke aktuelt foreligger en samlet evaluering af den nuværende ordning - herunder en vurdering af kommunernes indsats over for den bosniske flygtningegruppe - findes til en vis grad at tale for en videreførelse af modellen. Det er således endnu ikke belyst, hvilke henholdsvis positive og negative erfaringer kommunerne og Dansk Flygtninge-

hjælp har gjort sig i forbindelse med deres varetagelse af den særlige integrationsindsats.

Mod en fortsættelse af den nuværende model taler det forhold, at modellen ikke fastholder det kommunale engagement, som har været udfoldet omkring de bosniske flygtninge.

***Model 2. Den nuværende model for de bosniske flygtninge udvides til også at omfatte øvrige flygtningegrupper.***

For denne model taler, at det findes naturligt, at de kommuner, som i forbindelse med den særlige ordning vedrørende de bosniske flygtninge har oparbejdet en erfaring og en organisation på integrationsområdet, også fremover kan overtage ansvaret for den særlige integrationsindsats over for andre grupper af flygtninge.

Endvidere finder udvalget, at netop ordningen omkring de bosniske krigsflygtninge, hvor en kommune umiddelbart har kunne overtage den særlige integrationsindsats, har åbnet mulighed for, at kommunernes særlige forudsætninger på det integrationsmæssige område er kommet de pågældende flygtninge til gode allerede under den særlige integrationsperiode. Der tænkes f.eks. på kommunernes særlige kendskab til det lokale bolig- og arbejdsmarked samt foreningsliv.

Disse særlige kommunale kvalifikationer vil i højere grad kunne anvendes under den særlige integrationsindsats, såfremt den nuværende model udbygges.

For modellen taler endvidere, at der som nævnt ovenfor, ikke på længere sigt er tilstrækkelige argumenter for, at ordningen om udvidet kommunal adgang til overtagelse af ansvaret for integrationsindsatsen alene forbeholdes den bosniske flygtningegruppe.

For modellen taler desuden, at modellen er meget fleksibel, idet de fastsatte regler omkring overdragelse til enhver tid kan fraviges ved aftale. Som eksempel , på at dette faktisk sker i et stort omfang, henvises til beskrivelsen af kommunernes integrationsindsats foran under afsnit 6.3.

For modellen taler endelig, at en del kommuner allerede har store opgaver - og dermed også mange erfaringer - med integrationsindsatsen over for indvandrere. Erfaringer som må formodes i et vist omfang at kunne overføres til integrationsindsatsen over for flygtninge.

Mod modellen taler, at det kan være forbundet med en generelt uensartet behandling af flygtninge, at ansvaret for integrationsindsatsen varetages af både kommuner og Dansk Flygtningehjælp.

***Model 3. Kommunerne er selvstændige aktører. Dansk Flygtningehjælp kan alene overtage integrationsindsatsen efter aftale.***

For denne model taler, at den bygger videre på den særlige erfaring og organisation, som nogle kommuner har oparbejdet i forbindelse med den almindelige integrationsindsats over for indvandrere og flygtninge efter den særlige integrationsperiodes udløb. Modellen forudsætter, at disse erfaringer kan overføres til den særlige integrationsindsats.

Mod modellen taler, at nogle kommuner ingen erfaringer har med integration af flygtninge.

Mod modellen taler endvidere i et vist omfang, at der formentlig er kommuner, der slet ikke ønsker at påtage sig den særlige integrationsopgave - en opgave der på mange områder kræver en specialiseret viden og indsats. Dette problem kan dog afhjælpes ved, at de pågældende kommuner køber den fornødne ekspertise.

Endeligt finder udvalget, at modellen ikke udnytter den store ekspertise, som Dansk Flygtningehjælp har på integrationsområdet.

#### 6.6.3.3. Udvalgets konklusion

Udvalget foreslår på baggrund af en diskussion af de ovennævnte modeller, at den fremtidige organisering af integrationsindsatsen baseres på model 2, hvor enten kommunen eller Dansk Flygtningehjælp forestår den særlige integrationsindsats. Såfremt kommunen ikke ønsker at påtage sig opgaven, påhviler denne således Dansk Flygtningehjælp.

Som det er anført under afsnit 6.6.3.2., har udvalget imidlertid fundet det betænkeligt, såfremt der ikke sikres, en vis ensartet behandling af flygtninge under det særlige integrationsprogram.

Udvalget skal på denne baggrund foreslå, at der med henblik på at sikre en fælles minimumsstandard for den statslige integrationsindsats opstilles centrale rammer og retningslinier for indholdet af indsatsen, således at flygtninge - uanset om de indgår i kommunens eller Dansk Flygtninge-

hjælps integrationsprogram - i vid udstrækning modtager de samme tilbud og den samme støtte under den særlige integrationsperiode.

Der henvises til afsnit 6.6.4., som indeholder en nærmere beskrivelse af de rammer og retningslinjer for indholdet af den særlige statsfinansierede integrationsindsats, som udvalget finder bør opstilles.

Uanset at kommunerne ved en gennemførelse af model 2 får en umiddelbar adgang til at overtage integrationsindsatsen, vurderer udvalget på baggrund af Kommunernes Landsforenings og Dansk Flygtningehjælps oplysninger over for udvalget, at opgaveovertagelsen i praksis - som det har været tilfældet med den bosniske flygtningegruppe - vil foregå i et fleksibelt samarbejde mellem parterne. I forbindelse med kommunernes overtagelse af integrationsindsatsen over for den bosniske flygtningegruppe, har parterne typisk lavet individuelle aftaler for, hvorledes overgangen skulle finde sted. Der henvises til afsnit 6.4.

Udvalget har særligt fremhævet, at det må forventes, at parterne i mange tilfælde vil indgå aftale om, at kommunerne overtager integrationsindsatsen for et bestemt antal flygtninge.

Udvalget finder imidlertid, at der, særligt med henblik på at sikre at Dansk Flygtningehjælp kan indstille sig organisatorisk, personalemæssigt m.v., bør opstilles visse retningslinier for overtagelsen. Disse retningslinier skal være gældende, såfremt parterne ikke kan opnå enighed omkring en overgivelsesordning.

Som det er fremgået af afsnit 6.1.4. indeholder Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand, bl.a. de nærmere betingelser og retningslinier for kommunernes overtagelse af integrationsindsatsen for bosniske flygtninge.

Udvalget finder som udgangspunkt, at disse bestemmelser også vil være velegnede i forbindelse med gennemførelsen af model 2 og foreslår derfor, at bekendtgørelsen ændres, således at den særlige adgang for kommunerne til at overtage den særlige integrationsindsats udvides, således at den omfatter alle flygtninge og flygtningelignende personer, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand.

På baggrund af drøftelser i udvalget foreslås det dog, at bekendtgørelsens § 7, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen, forinden der træffes beslutning om at overtage integrationsindsatsen, skal indhente en udtalelse fra Dansk Flygtningehjælp, herunder en vurdering af kommunens integrationsplaner, ændres, således at den pågældende udtalelse indhentes fra Indenrigsministeriet.

For en nærmere gennemgang af bekendtgørelsen henvises til afsnit 6.1.4. Bekendtgørelsen er endvidere optrykt som bilag 3.

### 6.6.3.4. Fordeling og overgivelse af flygtninge

I tilknytning til udvalgets valg af model 2 til organisering af den fremtidige integrationsindsats har udvalget drøftet modellens betydning for den nuvæ-

rende centrale og landsdækkende fordeling af flygtninge, som varetages af - Dansk Flygtningehjælp.

Udvalget har således overvejet, om Dansk Flygtningehjælps centrale fordelingsrolle bør fastholdes i en situation, hvor valget af model 2 fører til, at kommunerne får umiddelbar adgang til at overtage integrationsindsatsen efter meddelelse af opholdstilladelse.

Da det imidlertid som beskrevet i afsnit 6.2.2. og 6.4. forholder sig således, at flygtninge og flygtningelignende personer, der er meddelt opholdstilladelse i Danmark, i løbet af 13-17 dage flytter til en midlertidig indkvartering i det lokalområde, hvor integrationen skal foregå - og ordningen dermed ikke kan betragtes som en hæmsko i forbindelse med den praktiske gennemførelse af model 2 - ser udvalget ingen problemer i at fastholde den nuværende ordning, hvor alene Dansk Flygtningehjælp varetager den geografiske fordeling i forbindelse med førstegangsplaceringen af flygtninge i Danmark.

Udvalget har i den forbindelse tillige tillagt det betydning, at en central fordeling er en forudsætning for at foretage en rimelig førstegangsplacering af flygtninge ud over de af landets kommuner, der kan bære flygtningeintegrationen.

Udvalget har endvidere overvejet model 2's anvendelighed i forhold til den nuværende overgivelsesprocedure fra asylansøgertilværelsen til det særlige integrationsprogram. Overgivelsesproceduren er nærmere beskrevet i afsnit 6.4.

Udvalget har i den sammenhæng ikke fundet, at en umiddelbar adgang for kommunerne til at overtage den særlige integrationsindsats giver anledning til at foretage ændringer i den nuværende procedure.

Proceduren sikrer således, at flygtninge som udgangspunkt inden for de første 13-17 dage efter meddelelse af opholdstilladelse indkvarteres midlertidig i det lokalområde, hvor de pågældende skal permanent boligplaceres. Ordningen findes derfor velegnet, uanset om den særlige integrationsindsats varetages af Dansk Flygtningehjælps regionale kontor eller den pågældende kommune.

I forbindelse med ovenstående drøftelse af overgivelsesproceduren i relation til model 2, har udvalget endvidere overvejet, hvorvidt proceduren generelt set må betragtes som hensigtsmæssig.

Udvalget har således overvejet det hensigtsmæssige i, at flygtninge i dag boligplaceres midlertidigt forud for den permanente boligplacering, således at de pågældende får flere boligskift inden for en relativ kort periode.

Udvalget har imidlertid fundet, at ulemperne ved at forlænge opholdet på asylcentret frem til det tidspunkt, hvor der er fundet en permanent bolig, langt overstiger de ulemper, der kan være forbundet med flere flytninger inden for en kort periode.

Et forlænget ophold på asylcentret frem til den varige boligplacering vil således bremse integrationsindsatsen med i gennemsnit 6 måneder. Endvidere finder udvalget det ikke hensigtsmæssigt, at flygtninge, der erhverver samme rettigheder som andre borgere i forbindelse med meddelelse af op-

holdstilladelse - der tænkes herved f.eks. på ret til hjælp efter bistandsloven, adgang til forrevalidering, folkeskoleundervisning m.v. - i en længere periode får ophold i asylcentrets kommune.

Endvidere har udvalget bemærket, at eksempelvis asylansøgerbørn som udgangspunkt først tilknyttes folkeskoler, pasningsordninger m.v. i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse, hvorfor der i langt de fleste tilfælde ikke umiddelbart vil blive tale om flere regiskift på disse områder som følge af den midlertidig indkvartering.

Endelig har udvalget bemærket, at den nuværende fordelingsprocedure er indrettet således, at flygtninge, som har behov for f.eks. særlige kommunale foranstaltninger, ikke fordeles til lokalområdet efter 13-17-dagesfristen før disse foranstaltninger er på plads. Kombineret med at hensyn til særlige behandlingsbehov indgår som et kriterie i den geografiske fordeling, giver den nuværende ordning mulighed for at undgå afbrydelser af igangværende særlige støtteforanstaltninger eller behandlinger.

Udvalget har dog fundet, at der er enkelte elementer i den nuværende overgivelsesprocedure, der skal søges forbedret.

Flere af udvalgets medlemmer har fremført, at der i forbindelse med overgivelsesproceduren bør ske en udbygning af samarbejdet mellem Dansk Røde Kors og den integrationsansvarlige myndighed.

Det udvidede samarbejde skal dels sikre en vis sammenhæng mellem den aktivering og undervisning, som Dansk Røde Kors forestår i præasylfasen, og det senere erhvervs- og uddannelsesforløb i integrationsfasen, og dels

sikre en nødvendig fortsættelse af igangværende behandling, psyko-sociale støtteforanstaltninger, hjemmehjælp m.v.

Udvalget foreslår, at rammerne for et sådant samarbejde udbygges efter behov ved etablering af et kontaktforum for de relevante faggrupper (sundhedspersonale, psykologer, sagsbehandlere m.v.) i henholdsvis Dansk Flygtningehjælp, kommunerne og Dansk Røde Kors.

### 6.6.4. Rammer og retningslinier for indholdet af den særlige statsfinansierede integrationsindsats

Som anført ovenfor i kapitel 4, afsnit 4.4. finder udvalget, at den overordnede målsætning med den danske integrationspolitik i forhold til indvandrere og flygtninge bør være at sikre de pågældende muligheder for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv. Flygtninge og indvandrere skal sideløbende hermed kunne bevare og udvikle deres kulturelle særpræg eller identitet.

Udformningen af den særlige integrationsindsats bør efter udvalgets opfattelse være tilpasset flygtningenes individuelle forudsætninger og behov, samtidig med at den bør indeholde visse grundlæggende tilbud i form af f.eks. vejledning, undervisning og aktivering, som alle integrationsberettigede flygtninge har krav på at modtage. Indsatsen bør på en gang understøtte den enkelte flygtnings indføring i alle relevante dele af det danske hverdags- og samfundsliv og igangsætte en udvikling af flygtningens færdigheder i relation til kvalificeret samfundsdeltagelse, herunder ikke mindst deltagelse på arbejdsmarkedet.

Som nævnt i afsnit 6.6.3.3. har udvalget fundet det betænkeligt såfremt der i forbindelse med en fremtidig organisering af den særlige integrationsindsats, hvor enten kommunen eller Dansk Flygtningehjælp forestår indsatsen, ikke opstilles fælles minimumsstandarder for den særlige integrationsindsats i form af centrale rammer og retningslinier for indholdet af indsatsen.

En væsentlig del af opgaverne under den særlige integrationsindsats vil være at henvise personer fra flygtningegruppen til eksisterende tilbud, der er til rådighed for alle i det danske samfund - der tænkes herved f.eks. på tilbud inden for sundhedsområdet - men der kan også opstilles en række områder inden for hvilke der skal iværksættes særlige tiltag, der retter sig specifikt mod flygtninge, der er meddelt opholdstilladelse i Danmark.

Udvalget finder på baggrund af den opstillede målsætning om flygtninges deltagelse i samfundslivet på lige fod med den øvrige befolkning samt på baggrund af de hidtidige erfaringer med den særlige integrationsindsats, at delelementerne i den særlige integrationsindsats skal være følgende:

1. Indledende vejledning og bistand ved registrerings-, tilmeldings- og ansøgningsopgaver.
2. Introducerende og opfølgende samtaler om integrationsforløbet.
3. Udredning af flygtningens baggrund.
4. Boligplacering.
5. Generel vejledning og information om samfundsforholdene i Danmark.
6. Undervisning og opkvalificering.

7. Afklaring af de beskæftigelsemæssige muligheder, jobsøgning og støtte i forbindelse med jobstart.
8. Vejledning og bistand på kultur- og fritidsområdet.
9. Rådgivning og vejledning om familiesammenføringsspørgsmål.
10. Afsluttende status med evaluering af den enkeltes integrationsforløb.

Det skal understreges, at de opstillede retningslinier alene er minimumsstandarder, der angiver den indsats, som udvalget finder, at den integrationsansvarlige myndighed skal tilbyde under det særlige integrationsprogram.

### 6.6.4.1. Indledende vejledning og bistand ved registrerings-, tilmeldings- og ansøgningsopgaver

De integrationsberettigede flygtninge skal umiddelbart efter meddelelse af opholdstilladelse tilbydes vejledning og bistand i forbindelse med alle nødvendige registrerings-, tilmeldings- og ansøgningsopgaver, herunder navnlig:

- tilmelding til folkeregistret
- tilmelding til sygesikringen og lægevalg
- valg af tandlæge
- tilmelding til danskundervisning
- ansøgning om optagelse af børn i daginstitution m.v.
- ansøgning om optagelse af børn i dagtilbud og information om betaling for dagtilbud, herunder muligheden for at få friplads
- tilmelding af børn til folkeskolen
- ansøgning om børnetilskud
- ansøgning om pas

Det bemærkes, at denne vejledning og bistand kan indgå som et delelement i den almindelige rådgivning, der foregår i medfør af bistandsloven.

### 6.6.4.2. Introducerende og opfølgende samtaler om integrationsforløbet

Den enkelte flygtning skal hurtigst muligt efter meddelt opholdstilladelse som led i den samlede vejledning tilbydes en individuel samtale, hvor der nærmere redegøres for formålet med og indholdet af den særlige integrationsindsats, ligesom flygtningen skal have lejlighed til at give udtryk for sine forventninger til forløbet.

Under hele den særlige integrationsperiode skal der løbende og efter behov tilbydes hver enkelt flygtning individuelle samtaler om integrationsprogrammets forløb. De løbende samtaler kan også udbydes kollektivt til familier eller mindre grupper af samme nationalitet.

Da mange af de flygtninge, der kommer til Danmark har væsentlige helbredsproblemer af især psykisk og psyko-somatisk karakter, skal sagsbehandlere i Dansk Flygtningehjælp eller i det kommunale regi under disse individuelle samtaler ikke blot være opmærksom på at tage udgangspunkt flygtningens generelle situation, men tillige være opmærksom på, om der er behov for at henvise den enkelte til relevante sundhedsmæssige foranstaltninger.

### 6.6.4.3. Udredning af flygtningens baggrund

Det skal tilstræbes, at der senest en måned efter at den integrationsansvarlige myndighed har modtaget den enkelte flygtning, er foretaget en kortlægning af den pågældendes baggrund. Kortlægningen skal indeholde oplysninger om sociale forhold, helbredsforhold, uddannelsesmæssig baggrund, arbejdserfaringer, interesser, ressourcer i bred forstand, sociale position og kulturelle forhold.

I kortlægningen skal indgå de oplysninger, myndigheden eventuelt har opnået fra Dansk Røde Kors vedrørende den enkeltes persons forhold på f.eks. det sundhedsmæssige, pædagogiske og psyko-sociale område.

Ved kortlægningen bør den integrationsansvarlige myndighed være opmærksom på personer med et særligt omsorgsbehov, f.eks. fordi de pågældende har været udsat for tortur eller fangelejrophold.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 10.5, vedrørende ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring af flygtninge og indvandreres medbragte kvalifikationer.

### 6.6.4.4. Boligplacering

Udflytning fra asylcentret udgør en afgørende ændring i hverdagen for den enkelte flygtning.

Det skal tilstræbes, at flygtningen sikres en selvstændig varig boligplacering så snart som muligt efter meddelelse af opholdstilladelse.

Placering i varig bolig eller midlertidig indkvartering skal normalt ske senest 10 dage efter meddelt opholdstilladelse.

Det påhviler den integrationsansvarlige myndighed at understøtte og rådgive flygtningen/flygtningefamilien på alle måder med henblik på, at den enkelte eller familien så hurtigt som muligt kan etablere sig i egen varig bolig.

Det påhviler således den integrationsansvarlige myndighed:

- At informere flygtningen om den stedlige boligsituation og integrationsmyndighedens muligheder for at være behjælpelig med at tilvejebringe en bolig.
- Aktivt at bistå den enkelte flygtning i boligsøgningen med henblik på opskrivning på venteliste i boligforeninger, annoncering efter boliger i lokale aviser m.v.
- At vurdere udlejningstilbud i forhold til boligstøttelovgivning og den sociale lovgivning.
- At bistå ved besigtigelse af boligtilbud i lokalområdet.
- At yde overordnet vejledning om rettigheder og pligter i forbindelse med indgåelse af lejekontrakt eller købsaftale, samt hvis det skønnes nødvendigt henvise til professionel rådgivning.
- At bistå ved og formidle indgivelse af ansøgninger om lån til depositum, lån til udbetaling, boligsikring m.v.
- At udbetale og udlevere hjælp til flytning og etablering i boligen i medfør af den sociale lovgivning.

Endvidere påhviler det den integrationsansvarlige myndighed, ved hjemmebesøg efter behov:

- At bistå ved registrering af mangler i lejeboliger.
- At vejlede om benyttelse af boligens installationer.
- At vejlede om tilrettelæggelse af indkøb og daglig husholdning.
- At vejlede om boligområdets og lokalområdets eventuelle fællesfaciliteter, rekreative muligheder m.v.
- At vejlede om ordensregler for lejerne i boligområdet.
- At formidle kontakt til eventuel ejendomsfunktionær og udlejningsadministration.

I tilfælde, hvor der ikke hurtigt kan findes en egnet varig bolig, påhviler det den integrationsansvarlige myndighed at sørge for, at flygtningen/flygtningefamilien indkvarteres på et passende midlertidigt indkvarteringssted, indtil en varig bolig kan findes.

### 6.6.4.5. Generel vejledning og information om samfundsforhold i Danmark

Formålet med det generelle vejlednings- og informationsarbejde er at fremme flygtningens generelle kendskab til og deltagelse i det danske samfund og hverdagsliv.

Udvalget finder, at det skal søges sikret, at flygtninge under det særlige integrationsprogram opnår en grundlæggende viden om og forståelse for dansk mentalitet, holdninger, livssyn, demokratiske traditioner og arbejds-

og omgangsformer. Herunder en forståelse og respekt for de ligheder og forskelle, der er mellem hjemlandets kultur og danske kultur.

Udvalget finder på denne baggrund, at det skal påhvile den integrationsansvarlige myndighed at tilbyde flygtningene generel, overordnet information om eksempelvis følgende emner, enten individuelt eller i form af holdundervisning:

- Det danske folkestyre.
- Det danske uddannelsessystem.
- Det danske arbejdsmarked.
- Det danske socialsystem.
- Det danske skattesystem.
- Danmarks historie, dansk kultur, mentalitet og omgangsformer.
- Sundhedssystemet og sundhedslære.
- Privatøkonomi, herunder budgetlægning, afbetalingskøb og forsikring.
- Pædagogiske principper og normer i den danske folkeskole og i daginstitutioner, herunder forældresamarbejdet.
- Offentlig trafik og færdselslære.
- Orientering om udlændingeloven, herunder gennemgang af reglerne for familiesammmenføring og repatriering.

Det bemærkes, at den integrationsansvarlige myndighed kan overlade denne informationsopgave til undervisningsinstitutioner m.v. Opgaven kan f.eks. varetages i forbindelse med den amtskommunale danskundervisning.

Udvalget har ikke fundet, at der bør sættes et fast antal timer for gennemgangen af de enkelte emner. Det må således bero på en individuel og konkret vurdering om og i hvilket omfang, den enkelte flygtning har behov for information om de enkelte emner. Udvalget forudsætter dog, at den generelle og overordnede information til den enkelte flygtning sammenlagt har en varighed af 40 til 50 timer.

Udvalget forudsætter endvidere, at den integrationsansvarlige myndighed tilrettelægger egnede dele af vejlednings- og informationsindsatsen i form af ekskursioner o.lign., således at flygtningene opnår en konkret forståelse af de omhandlede emner. Eksempelvis kan dette ske i forbindelse med vejledning om kultur- og fritid samt offentlig trafik og færdselslære.

Den integrationsansvarlige myndighed bør indhente en udtalelse fra integrationsrådet i kommunen, såfremt der er oprettet et sådant, jf. kapitel 7, afsnit 7.9.2.1.2. eller fra etniske minoritetsorganisationer i forbindelse med den nærmere planlægning af det generelle informationsarbejde.

### 6.6.4.6. Individuel plan for undervisning og opkvalificering

I de senere år har de færreste flygtninge nået målet om selvforsørgelse i løbet af det 18 måneders særlige integrationsprogram.

Det betyder, at en af den integrationsansvarlige myndigheds primære opgaver bliver af forberedende og afklarende karakter med henblik på at opstille realistiske uddannelses- og erhvervsmæssige planer.

Flygtningens kvalifikationer svarer ofte ikke overens med de krav, der stilles på det danske arbejdsmarked, og ud over gode danskkundskaber skal mange flygtninge derfor også erhverve sig andre nye kvalifikationer for at vinde fodfæste på det danske arbejdsmarked.

På baggrund af den foretagne kortlægning af bl.a. den enkeltes kvalifikationer, jf. afsnit 6.6.4.3., skal der i samarbejde med den enkelte flygtning tilstræbes udarbejdet en foreløbig plan for den enkeltes integrationsforløb i relation til uddannelse og erhverv inden for 2 måneder efter overgivelsesdatoen. Planen skal indeholde delplaner og delmål.

Der skal herunder foretages en afdækning af jobfunktioner på det almindelige arbejdsmarked, der passer til den enkelte flygtnings forudsætninger og ønsker.

Den integrationsansvarlige myndighed skal i denne forbindelse foranledige, at flygtningen tilbydes integrationsrelevante aktiviteter i form af undervisning, praktik, kurser m.v., der tager udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og behov, og som er tilpasset flygtningens danskundervisning.

Undervisningen skal endvidere i det omfang, det er foreneligt med den enkelte flygtnings ønsker, søges målrettet mod bestemte jobfunktioner eller arbejdspladser.

Den integrationsansvarlige myndighed kan opfylde sin pligt til at sørge for de integrationsfremmende aktiviteter ved at indgå overenskomst herom med private skoler, AMU-centre, arbejdsgivere m.v.

De integrationsfremmende aktiviteter kan f.eks. bestå af EDB undervisning, skolekompenserende fag, praktikperioder på arbejdsmarkedet, særlige kurser vedrørende de emner, der er nævnt under kollektiv information, og egentlige erhvervsrettede uddannelser.

Såfremt en flygtning påbegynder en egentlig uddannelse under den særlige integrationsperiode, skal den pågældende, såfremt der er behov herfor, ydes en særlig støtte i løbet af uddannelsesforløbet. Den integrationsansvarlige myndighed skal således tilstræbe, at der ud over den almindelige revalideringsmæssige indsats eksempelvis etableres lektiehjælp f.eks. via frivillige fagfæller, ligesom den integrationsansvarlige myndighed via den amtskommunale danskundervisning skal søge at sikre, at den pågældende modtager fagspecifik danskundervisning efter behov.

I forbindelse med de integrationsfremmende aktiviteter påhviler det den integrationsansvarlige myndighed at bistå flygtningene ved meritgodkendelse, opdatering og ækvivalering af tidligere uddannelse, jf. kapitel 10, afsnit 10.5.

Udbuddet af aktiviteter fastlægges under hensyn til den enkelte flygtnings personlige forhold, herunder den enkeltes parathed til at modtage aktiviteter sideløbende med danskundervisning, boligsøgning, børns skolestart m.v.

Aktiviteterne skal påbegyndes senest tre måneder efter meddelelse af opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde til, at den pågældende ikke kan deltage.

Særlige omstændigheder kan f.eks. være, at den pågældende på grund af psykiske problemer ikke er i stand til med et rimeligt udbytte at deltage i aktiviteterne.

Den integrationsansvarlige myndighed bør under udarbejdelsen af den individuelle plan for undervisning og aktiviteter for den enkelte flygtning være opmærksom på, at integrationsindsatsen også skal indeholde et repatrieringssigte. Der bør således i forbindelse med valg af fag, kurser m.v. tages særligt hensyn til, hvorvidt de ressourcer, der tilføres den enkelte flygtning under programmet, vil være relevante ved en eventuel tilbagevenden til hjemlandet. Der tænkes f.eks. på færdigheder, der vil kunne anvendes i forbindelse med genopbygning af det pågældende hjemland. Der henvises til kapitel 8 vedrørende repatriering.

### 6.6.4.7. Afklaring af de beskæftigelsemæssige muligheder, jobsøgning og støtte i forbindelse med jobstart

Den integrationsansvarlige myndighed skal under den særlige integrationsindsats søge at afklare den enkeltes beskæftigelsesmæssige muligheder samt yde støtte i forbindelse med jobsøgning. Der skal således tilbydes den enkelte flygtning vejledning og støtte i forbindelse med udfærdigelse af ansøgninger og forberedelse af jobsamtaler.

### 6.6.4.8. Vejledning og bistand på kultur- og fritidsområdet

Den integrationsansvarlige myndighed skal introducere den enkelte flygtning til de lokale kultur- og fritidstilbud. Introduktionen skal tage udgangspunkt i den enkelte flygtnings alder og interesser. Det påhviler integrations-

myndigheden at yde den fornødne vejledning i forbindelse med tilmelding til de foreninger eller kurser, flygtningen ønsker at være medlem af eller deltage i.

Endvidere skal flygtningegruppen tilbydes støtte og vejledning i forbindelse med etablering af væresteder, klublokaler og foreninger for flygtninge, der kan danne rammer om flygtningenes egne aktiviteter og kan anvendes som mødested med det øvrige lokalsamfund.

Den integrationsansvarlige myndighed skal endvidere generelt medvirke til, at der skabes rammer for mødet mellem flygtninge og danskere. Initiativerne må tage udgangspunkt i forholdene og behovene i det enkelte lokalsamfund, og kan eksempelvis være følgende:

- Information om flygtningearbejdet til lokalsamfundet.
- Orientering om flygtningens baggrund, kultur og nuværende vilkår, f.eks. i forbindelse med afholdelse af borgermøder.
- Foredrag på arbejdspladser, skoler, institutioner og foreninger.
- Opsøgende og igangsættende aktiviteter i form af kulturelle arrangementer.
- Etablering af kontakt til danske kontaktfamilier.
- Etablering af kontakt til boligforeninger, lokale foreninger, naboer til flygtninge m.v.

### 6.6.4.9. Rådgivning og vejledning i familiesammenførings- og repatrieringsspørgsmål

Ansøgninger om familiesammenføring behandles og afgøres i Udlændingestyrelsen. Uanset at lovgivning på området er forholdsvis enkel kan proceduren i forbindelse med en ansøgningssag være kompliceret, hvorfor den enkelte flygtning ofte vil have behov for rådgivning og vejledning under sagens behandling.

Den integrationsansvarlige myndighed skal i forbindelse med ansøgninger om familiesammenføringssager yde den enkelte flygtning rådgivning og vejledning på følgende punkter:

- Bistand til udfyldelse af relevante skemaer.
- Bistand til fremskaffelse af relevante dokumenter i sagen.
- Bistå flygtningen i forbindelse med familiens indrejse og modtagelse (indkvartering, bolig, økonomi m.v.).

### 6.6.4.10. Afsluttende evaluering af den enkelte flygtnings integrationsforløb

Ved udløbet af den særlige integrationsperiode skal hver flygtning tilbydes en individuel samtale, hvor der foretages en status over det særlige integrationsforløb. Såfremt integrationsindsatsen ikke er forestået af kommunen, bør en medarbejder fra kommunen deltage i samtalen.

### 6.6.5. Behovet for en evaluering af den statsfinansierede integrationsindsats

Der blev i 1995 anvendt 875 mio. kr. til den statsfinansierede integrationsindsats.

Som det er fremgået af afsnit 6.6., foreligger der ikke i dag en generel evaluering af den særlige integrationsindsats.

Udvalget har på den baggrund drøftet behovet for en mere systematisk evaluering af integrationsindsatsen, herunder en evaluering af de omkostninger, der er forbundet med den særlige indsats. Udvalget har fundet, at der fremover bør gennemføres en intern evaluering af integrationsindsatsen for den enkelte flygtning med henblik på at sikre kvaliteten i indsatsen og få tilvejebragt et grundlag for eventuelle fremtidige justeringer.

Udvalget har i den sammenhæng drøftet de komplikationer, der særligt kan være forbundet med at foretage en kvalitativ måling af integrationsindsatsen.

Ved at udfinde tal for konkrete indsatser og resultater opstilles der også implicit kriterier og målsætninger for, hvornår integrationen er vellykket. De målelige resultater er dog ikke i sig selv dækkende for en samlet vurdering af indsatsen.

Udvalget finder således ikke, at en vurdering af den særlige integrationsindsats alene kan foretages på baggrund af eksakte oplysninger om, i hvilket omfang flygtninge efter integrationsforløbet deltager aktivt på arbejdsmar-

kedet, er optaget på et uddannelsesforløb, har opnået danskkundskaber, deltager i det danske foreningsliv m.v.

Udvalget skal på denne baggrund foreslå, at den interne evaluering indeholder såvel en kvantitativ som kvalitativ vurdering af Dansk Flygtningehjælps og kommunernes integrationsindsats.

### 6.6.5.1. Indholdet af evalueringen

Udvalget har overvejet to modeller for en evaluering af den særlige integrationsindsats:

Model 1: Evalueringen foretages af Dansk Flygtningehjælp og den enkelte kommune kombineret med en central indsamling af oplysninger og landsdækkende ad-hoc analyser og evalueringer.

Model 2: Evalueringen foretages af en central instans baseret på oplysninger fra Dansk Flygtningehjælp og kommunerne indsamlet via Danmarks Statistik kombineret med landsdækkende ad-hoc analyser og evalueringer.

Udvalget har under hensyn til, at forskellige forhold gør sig gældende i de enkelte kommuner, ikke fundet det hensigtsmæssigt at foretage et valg mellem de opstillede modeller.

Udvalget finder, at følgende synspunkter bør danne udgangspunkt for en evaluering af den særlige integrationsindsats:

### *1) Evaluering af den særlige integrationsindsats - evaluering i forhold til den enkelte flygtning*

Den særlige integrationsindsats ophører ved udgangen af 18 måneders integrationsperioden og det ville være naturligt, at der på dette tidspunkt gøres status over integrationsforløbet for den enkelte flygtning/flygtningefamilie.

Ved en evaluering af indsatsen over for den enkelte flygtning gøres status over det hidtidige integrationsforløb baseret på sagsoplysninger og flygtningens egne tilkendegivelser af integrationsforløbet og planer/ønsker for fremtiden. Denne evaluering danner grundlag for den videre indsats for den enkelte flygtning. Evalueringen i forhold til den enkelte flygtning vil endvidere kunne anvendes i forbindelse med den faglige ledelse og kvalitets-/metodeudviklingen hos den enkelte integrationsansvarlige myndighed, men denne evaluering er efter udvalgets opfattelse ikke egnet til at danne grundlag for en samlet måling af den særlige integrationsindsats.

I den særlige integrationsindsats indgår både indsatser, der retter sig mod den enkelte flygtning og indsatser, der retter sig mod samfundet i bred forstand.

Evalueringen af den samfundsrettede indsats vil have karakter af en konstatering af, hvilke områder der er arbejdet med på det samfundsmæssige plan. Eksempelvis kan redegørelsen indeholde oplysninger om indsatsen i boligområder, indsatser i forhold til uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarked. Dette kan så, sammen med indsamling af relevante statistiske oplysninger om de individrettede indsatser, ad-hoc-analyser og erfaringerne fra

evalueringssamtalerne med flygtningene, danne grundlag for opstilling af områder, hvor man fremover vil gøre en særlig indsats.

Indholdet af evalueringen af den særlige integrationsindsats er illustreret i skemaet nedenfor opdelt på evaluering af den individrettede indsats og den samfundsrettede indsats og opdelt på evalueringsniveauer. I skemaet indgår eksempler på indholdet af evalueringen.

## Evaluering af den særlige integrationsindsats

| | **Evaluering i relation til den enkelte flygtning** | **Lokal/regional evaluering** | **Samlet evaluering** |
|---|---|---|---|
| **Individrettede indsatser**<br>***Kvalitativ vurdering** | -Evalueringssamtaler<br>-Indkvartering og boligplacering<br>-Deltagelse i informations- og integrationsprogram<br>-Danskundervisning<br>-Uddannelse, opkvalificering<br>-Arbejdsplacering/ planer<br>-Kultur- og fritidsaktiviteter<br>-Familierådgivning<br>-Sundhedsområdet | | |
| ***Statistiske oplysninger** | | -Tidspunkt for boligplacering<br>-Sekundære flytninger<br>-Boligform<br>-Niveau i danskundervisning<br>-Deltagelse i særlige projekter/uddannelsesforløb<br>-I gang med uddannelse i alm. uddannelses- | ad-hoc analyser og evaluering |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Samfundsrettede indsatser**<br>***Kvalitativ vurdering** | | system<br>-Arbejdsplacering med løntilskud m.v.<br>-Arbejde på alm. vilkår<br>-Uddannelses- og erhvervsbaggrund<br><br>-Boligplacering (fordeling, samarb.)<br>-Indsats i boligområder<br>-Information til danskere om flygtninge (frivilligt arbejde, information m.m.)<br>-Indsatser ift. uddannelsesinstitutioner<br>-Indsatser ift arbejdsmarkedet | |
| **Effektiviteten i indsatsen** | | Virksomhedsoversigt,<br>Anmærkninger på Finanslov<br>Aktivitetsregistrering hos DFH | Samlet evalueringsberetning |

## *2) Statistiske oplysninger og ad-hoc analyser*

Den individrettede indsats vil kunne belyses gennem indsamling af statistiske oplysninger på de enkelte delområder. Der kan eksempelvis være tale om oplysninger om tidspunkt for boligplacering, boligform, niveau i danskundervisning, deltagelse i uddannelsesforløb og arbejdsplacering.

Indsamlingen af statistiske oplysninger bør tage sigte på at belyse indikatorer for, om integrationsforløbet har den rigtige retning. Indsamlingen af statistiske oplysninger bør dog efter udvalgets opfattelse suppleres med ad-hoc-analyser og evalueringer, herunder landsdækkende eksterne evaluerin-

ger, der mere uddybende kan beskrive de enkelte indsatser. Der kan herved skabes en større viden om forudsætningerne for en vellykket integration og et bedre grundlag for en tilpasning af indsatsen.

*3) Effektiviteten i indsatsen*

Udvalget finder ligeledes, at en evaluering bør indeholde oplysninger om udgifter og aktiviteter/resultater, der kan bidrage til at belyse effektiviteten i den aktive integrationsindsats.

På finansloven foretages en registrering af aktiviteter og udgifter på hovedformål for Dansk Flygtningehjælp.

Kommunernes overtagelse af den særlige integrationsindsats finansieres af staten med for tiden 2.197 kr. pr. måned (1997-niveau). Tilskuddet vedrørende integrationsbistand konteres på en særskilt konto i det kommunale budget- og regnskabssystem. Udgifter, der afholdes i forbindelse med den særlige integrationsindsats til eksempelvis vejledning og rådgivning, tolke, fritids- og kulturaktiviteter, information m.v., kan ikke særskilt splittes op, men vil være konteret under de forskellige udgiftskonti, som dækker den pågældende aktivitet. Der kan derfor ikke efter det gældende konteringssystem udarbejdes en aktivitets- og udgiftsoversigt, der svarer til finanslovens oversigt for Dansk Flygtningehjælp.

# Kapitel 7. Den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere

## 7.1. Begrebsafklaring

Den almindelige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere, der beskrives i dette kapitel, er en samlet betegnelse for de forskelligartede ydelser og indsatser, som ydes til udenlandske statsborgere fra såvel offentlige myndigheder inden for f.eks. social-, sundheds-, bolig- og undervisnings og arbejdsmarkedsområdet, som ydelser og indsatser fra bl.a. private virksomheder og frivillige organisationer.

Den almindelige integrationsindsats hviler på et sektoransvar. Indenrigsministeriet har det overordnede ansvar for integrationsindsatsen, mens de øvrige ministerier har et sektoransvar for hver deres del af integrationsindsatsen.

Indsatsen vedrører - i modsætning til den særlige integrationsindsats - ikke kun hjælp i indtil 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse, men også hjælp i den efterfølgende periode.

Mens flygtninge og flygtningelignende personer i perioden indtil 18 måneder fra opholdstilladelsen både er omfattet af den særlige og den almindelige integrationsindsats, er en flygtning efter udløbet af det særlige integrationsprogram kun omfattet af den almindelige integrationsindsats.

Indvandrere er kun omfattet af den almindelige integrationsindsats.

## 7.2. Gældende ret

Der findes ikke i dag i lovgivningen nogen generel forpligtelse for offentlige myndigheder til at tilbyde en almindelig integrationsindsats.

På enkelte områder findes der dog regler, der særligt retter sig mod udenlandske statsborgere. Det gælder på Undervisningsministeriets, Boligministeriets, Socialministeriets, Sundhedsministeriets, Arbejdsministeriets, Kirkeministeriets, Skatteministeriets og Indenrigsministeriets områder. Nogle af disse regler har en integrationsfremmende hensigt, mens andre begrænser udenlandske statsborgeres rettigheder i forhold til danske statsborgere. Der henvises til kapitel 3, afsnit 3.1.

Der findes endvidere en del lovgivning, som regulerer udenlandske statsborgeres rettigheder på forskellige områder, f.eks. udlændingeloven, lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling, lov om dansk indfødsret, valgloven m.v.

### 7.2.1. Særlige regler med henblik på at fremme integrationen i det danske samfund

#### 7.2.1.1. Undervisningsministeriets område

##### 7.2.1.1.1 Undervisning af voksne indvandrere

Undervisningen af voksne indvandrere er reguleret i lovbekendtgørelse nr. 655 af 29. juni 1994 om undervisning af voksne indvandrere m.fl. og bekendtgørelse nr. 58 af 23. januar 1995, jf. nærmere afsnit 7.5.

### 7.2.1.1.2. Undervisning af tosprogede børn

Tosprogede børn modtager som udgangspunkt den samme undervisning som andre børn. Der gælder dog en række særlige bestemmelser vedrørende undervisningen af denne gruppe. De særlige bestemmelser følger af lovbekendtgørelse nr. 534 af 18. juni 1996 om ændring af folkeskoleloven samt af Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 583 af 20. november 1984 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever.

Det er Undervisningsministeriets hensigt, at der i forlængelse af Undervisningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 534 af 18. juni 1996 om ændring af folkeskoleloven, skal udarbejdes en ny bekendtgørelse om undervisning af tosprogede børn med en tilhørende vejledning til afløsning af bekendtgørelsen nr. 583 af 20. november 1984 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever.

I medfør af folkeskolelovens § 4 a, kan tosprogede børn, der ikke har påbegyndt skolegang, tilbydes støtte til fremme af den sproglige udvikling med henblik på, at børnene tilegner sig dansk. Støtten kan gives i op til tre timer dagligt.

Tosprogede børn skal i fornødent omfang i medfør af folkeskolelovens § 5, stk. 7, tilbydes undervisning i dansk som andet sprog i børnehaveklassen og i 1. til 10. klasse.

Undervisningen i dansk som andet sprog kan tage form af undervisning i modtagelsesklasser, hvor al undervisning modtages. Efterhånden skal under-

visningen dog så vidt muligt kombineres med undervisning i elevens almindelige klasse.

Undervisningen i dansk som andet sprog kan alternativt indebære, at eleven følger den almindelige klasseundervisning, men nogle timer ugentligt modtager ekstra undervisning i dansk på hold, som enkeltmandsundervisning eller som undervisning med støttelærer.

Endelig kan undervisningsministeren i medfør af folkeskolelovens § 5, stk. 7, bestemme, at der skal tilbydes tosprogede elever undervisning i deres modersmål.

Denne bemyndigelse har fundet udtryk i bekendtgørelsens § 12, hvorefter det påhviler kommunerne at tilbyde tosprogede elever undervisning i deres modersmål, hvis mindst 12 elever er tilmeldt. Ved færre tilmeldte elever skal kommunen henvise til modersmålsundervisning i andre kommuner i amtet. Undervisningen gives normalt uden for elevernes almindelige undervisningstid.

### 7.2.1.2. Boligministeriets område

#### 7.2.1.2.1. Bygge- og Boligstyrelsens bekendtgørelse om ungdomsboliger

For kollegier, der er opført før 1978, gælder der i henhold til Bygge- og Boligstyrelsens bekendtgørelse nr. 749 af 13. september 1995 om unge flygtninges adgang til at opnå bolig på visse kollegier særlige regler for unge flygtninge, der er omfattet af bistandslovens § 134 a, stk. 1, nr. 1, nr. 2, nr. 7 og nr. 9. Ifølge bekendtgørelsen har denne gruppe af unge flygtninge samme

fortrinsret til kollegier opført før 1978 som unge uddannelsessøgende i en periode på op til 18 måneder efter, at de har fået opholdstilladelse. Modtager flygtningene undervisning 20 timer om ugen gælder tidsbegrænsningen ikke, idet de betragtes som uddannelsessøgende på lige fod med andre. For så vidt angår kollegier opført efter 1978 har unge under uddannelse og unge med et særligt socialt behov fortrinsret til at bo på kollegierne. Flygtninge har dermed ingen særlig fortrinsret til disse kollegier.

#### 7.2.1.2.2. Lov om individuel boligstøtte

Som led i bestræbelserne på at lette flygtningenes særlige bosætningsproblemer blev der i 1986 ved lov nr. 303 af 4. juni 1986 om ændring af lov om individuel boligstøtte indført en række særlige bestemmelser om lån til betaling af tilskud m.v. til flygtninge, jf. boligstøttelovens kapitel 11, §§ 65-71. Efter disse bestemmelser kan der til flygtninge, der søger boligstøtte inden for de første tre år efter, at de er meddelt opholdstilladelse, ydes lån til betaling af indskud eller garanti for lån i forbindelse med indflytning i en bolig i almennyttigt byggeri uanset opførelsestidspunktet. Lån kan tillige ydes i forbindelse med indflytning i privat boligbyggeri. For den øvrige del af befolkningen kan der alene ydes tilsvarende lån i forbindelse med indflytning i almennyttigt byggeri, der er opført efter den 1. april 1964.

I forbindelse med lovændringen blev der endvidere indført en særlig ordning for flygtninge, hvorefter kommunalbestyrelsen kan yde garanti for lejerens opfyldelse af kontraktmæssige forpligtelser over for udlejer til istandsættelse af boligen ved fraflytning, jf. boligstøttelovens § 70. I henhold til boligstøttelovens § 75 refunderer staten kommunernes udgifter med 100 %.

Skyldige beløb skal tilbagebetales til kommunalbestyrelsen i løbet af højest fem år, idet tilbagebetalingen afpasses efter skyldnerens økonomiske forhold, jf. boligstøttelovens § 70, stk. 2.

#### 7.2.1.2.3. Lov om kommunal anvisningsret

I henhold til § 5, stk. 2, i lov nr. 281 af 27. april 1994 om kommunal anvisningsret indestår kommunalbestyrelsen i forbindelse med køb af kommunal anvisningsret til private udlejningsejendomme for eventuelt lejetab i forbindelse med anvisning og eventuelt udækkede udgifter til istandsættelse ved lejerens fraflytning. Er der tale om udlejning til flygtninge refunderer staten kommunens udgifter med 100%, jf. § 6, stk. 1.

Skyldige beløb skal tilbagebetales til kommunalbestyrelsen i løbet af højest fem år, idet tilbagebetalingen afpasses efter skyldnerens økonomiske forhold, jf. lovens § 6, stk. 2.

#### 7.2.1.2.4. Lov om almene boliger m.v.

I henhold til § 62, stk. 1 i lov nr. 374 af 22. maj 1996 om almene boliger m.v. indestår kommunalbestyrelsen for eventuelt lejetab før udlejning af boligen og udgifter til istandsættelse ved fraflytning i forbindelse med anvisning af almene familieboliger og ungdomsboliger, som en almen boligorganisation anviser til flygtninge. I henhold til lovens § 62, stk. 3, refunderer staten kommunens udgifter med 100%.

Skyldige beløb skal tilbagebetales til kommunalbestyrelsen i løbet af højest fem år, idet tilbagebetalingen afpasses efter skyldnerens økonomiske forhold, jf. lovens § 62, stk. 4.

### 7.2.2. Generelle regler med henblik på at fremme integrationen i det danske samfund

#### 7.2.2.1. Lov nr. 466 af 30. juni 1993 om Nævnet for Etnisk Ligestilling

Formålet med Nævnet for Etnisk Ligestilling er at sørge for, at spørgsmålet om etnisk ligestilling inddrages i flest mulige sider af samfundslivet, samt at den forskelsbehandling, der eventuelt udøves mellem personer med dansk oprindelse og anden etnisk oprindelse, synliggøres og modvirkes.

Det er nævnets opgave at bekæmpe forskelsbehandling i alle dens aspekter samt at understøtte, at alle etniske grupper i samfundet - uanset forskelle i forudsætninger - gives mulighed for at udøve deres aktiviteter på lige fod.

Nævnets virke i forbindelse med holdningsarbejdet er bl.a. koncentreret om udgivelse af diverse publikationer, hvis formål er at synliggøre etnisk forskelsbehandling samt at sætte forskelsbehandlingen til debat. En fortegnelse over nævnets publikationer vedlægges som udvalgets bilag 7.

Indenrigsministeren har den 12. marts 1997 fremsat forslag til lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Baggrunden herfor er ifølge bemærkningerne til lovforslaget, at udviklingen har vist, at der er behov for at foretage visse justeringer vedrørende rammerne for nævnets arbejde.

Det nye nævn adskiller sig ifølge lovforslaget særligt fra det nævn, der blev oprettet ved lov nr. 466 af 30. juni 1993, ved en anderledes sammensætning af nævnet, en styrkelse af nævnets sekretariat og nævnets formandskab samt en yderligere betoning af nævnets uafhængighed i form af et mere uafhængigt nævnssekretariat. Endvidere indeholder lovforslaget en direkte lovhjemlet ret for nævnet til at afgive udtalelser om etnisk forskelsbehandling, en ret for indenrigsministeren til i samarbejde med nævnet at fastsætte en forretningsorden for nævnet samt en bestemmelse om afstemningsregler for nævnet.

### 7.2.2.2. Regler, der indeholder forbud mod diskrimination på grund af race m.v.

Der findes som omtalt i kapitel 3 et generelt forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987) samt en bestemmelse i straffelovens § 266 b, der forbyder personer offentligt at fremsætte udtalelser ved hvilke en gruppe trues, forhånes eller nedværdiges bl.a. på grund af sin race, hudfarve eller nationale eller etniske oprindelse.

Endvidere findes i Arbejdsministeriets lov nr. 459 af 12. juni 1996 et generelt forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.

## 7.3. Beskrivelse af den almindelige integrationsindsats i statsligt regi

Der eksisterer på statsligt niveau forskellige puljeordninger, hvorefter der kan ydes støtte til projekter, initiativer m.v., der på forskellig vis støtter integrationen af flygtninge og indvandrere i det danske samfund.

Herudover er der inden for de forskellige ministeriers områder foranstaltet en række andre initiativer, som også søger at fremme integrationen af flygtninge og indvandrere.

### 7.3.1. Særlige puljeordninger vedrørende integration af flygtninge og indvandrere

Der er etableret en række puljeordninger i statsligt regi. Visse af disse puljer retter sig direkte mod integration af flygtninge og indvandrere. Andre puljer retter sig mod befolkningen i almindelighed, men kan udbetales til initiativer, der indeholder integrationsfremmende foranstaltninger.

Der findes puljeordninger på Indenrigs-, Social-, Sundheds-, Kultur-, Arbejds- og Undervisningsministeriets områder. For en nærmere uddybning af de forskellige puljeordninger henvises til bilag 8.

Endvidere findes i Indenrigsministeriets regi tre mellemkommunale udligningsordninger mellem kommuner med mange og kommuner med få udenlandske statsborgere.[5]

[5] For en nærmere uddybning af disse mellemkommunale udligningsordninger henvises til: "Kommunal udligning og generelle tilskud". Indenrigsministeriet, juni 1996.

### 7.3.2. Øvrige initiativer i statsligt regi vedrørende integration af flygtninge og indvandrere

#### 7.3.2.1. Indenrigsministeriet

Ved regeringsomdannelsen den 25. januar 1993 blev det besluttet, at udlændingeområdet skulle overføres til Indenrigsministeriet. Det blev samtidig besluttet, at Indenrigsministeriet skulle have ansvaret for regeringens overordnede integrationspolitik. I den forbindelse blev det statslige ansvar for at yde integrationsbistand til flygtninge i en 18 måneders periode også overført til Indenrigsministeriet fra Socialministeriet, ligesom to forskellige økonomiske bevillinger til fremme af integration af flygtninge og indvandrere under henholdsvis Socialministeriet og Kulturministeriet blev overført til ministeriet.

Det overordnede ansvar for integrationspolitikken har endvidere betydet, at Indenrigsministeriet har fået en koordinerende rolle vedrørende integrationsarbejdet. Det gælder både i forhold til andre ministerier og i forhold til kommuner, organisationer m.v.

##### 7.3.2.1.1. Rådet for Etniske Minoriteter

Rådet for Etniske Minoriteter rådgiver regeringen i indvandrer- og flygtningepolitiske spørgsmål og udgør et forum for drøftelser af sådanne spørgsmål. Rådet for Etniske Minoriteter er i dag det formaliserede samarbejde mellem staten og indvandrer- og flygtningeforeningerne.

Rådet for Etniske Minoriteter vælges af De Etniske Minoriteters Repræsentantskab, der består af 1 repræsentant fra hver af de ca. 153 indvandrer- og flygtningeforeninger i Danmark, der over for Indenrigsministeriet har fremsat ønske om at blive repræsenteret, og som i øvrigt opfylder kravet om at være demokratisk opbygget, hvilket vil sige, at foreningens medlemmer ifølge foreningens vedtægter er sikret lige indflydelse på valg af foreningens ledelse.

Repræsentantskabet vælger blandt sin midte 14 medlemmer til Rådet for Etniske Minoriteter. For hvert medlem vælges endvidere en suppleant. Rådet vælger ligeledes en næstformand. Valget gælder for 2 år.

Rådets formand er en embedsmand, der udpeges af indenrigsministeren, ligesom rådets sekretariat er placeret i Indenrigsministeriet.

Rådet afholder 12 årlige møder, hvor aktuelle problemer på minoritetsområdet diskuteres. Rådet inviterer også ministre, forskere, organisationer og offentlige institutioner til møderne.

Der er under rådet nedsat en række arbejdsgrupper, der beskæftiger sig med områderne: medier, arbejdsmarkedet, uddannelse, sociale forhold og det lovforberedende arbejde i Folketinget på indvandrer- og flygtningeområdet. Der afholdes desuden en arbejdsweekend inden for hver valgperiode.

Rådet høres som oftest i forbindelse med nye lovbekendtgørelser og lovforslag på indvandrer- og flygtningeområdet. Rådet kan endvidere tage sager op på eget initiativ.

Foruden arbejdet i selve rådet deltager rådets medlemmer i en lang række arbejdsudvalg under andre ministerier og institutioner, hvor man ønsker at inddrage repræsentanter fra de etniske minoriteter.

Endvidere deltager rådets medlemmer i konferencer, seminarer og møder på flygtninge- og indvandrerområdet. Rådet holder derudover møder med andre råd og nævn, som f.eks. Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Endelig afholder rådet et årligt repræsentantskabsmøde, hvor man tager et aktuelt tema op til debat.

### 7.3.2.1.2. Rådet for Den Europæiske Unions beslutning om 1997 som året mod racisme

Den 23. juli 1996 vedtog Rådet for den Europæiske Union en resolution om gennemførelse af et Europæisk År mod Racisme 1997.

Målene for året mod racisme er følgende:

- At fremhæve den trussel som racisme, fremmedhad og antisemitisme udgør for respekten for de grundlæggende rettigheder og den økonomiske og sociale samhørighed i fællesskabet.
- At fremme overvejelser og drøftelser om de foranstaltninger, der er nødvendige for at bekæmpe racisme, fremmedhad og antisemitisme i Europa.
- At fremme udveksling af erfaringer med hensyn til god praksis og effektive strategier, der er udarbejdet lokalt, nationalt og europæisk til bekæmpelse af racisme, fremmedhad og antisemitisme.

- At formidle information om sådan god praksis og effektive strategier blandt de aktører, som kæmper mod racisme, fremmedhad og antisemitisme med henblik på at gøre deres indsats på dette område mere effektiv.
- At gøre opmærksom på fordelene ved at føre en integrationspolitik på nationalt plan, navnlig på beskæftigelses-, undervisnings-, uddannelses- og boligområdet.
- Når det er muligt, at drage fordel af erfaringerne fra personer, der er eller risikerer at blive berørt af racisme, fremmedhad, antisemitisme eller intolerance og fremme deres deltagelse i samfundslivet.

Ifølge resolutionsteksten er det hensigten, at følgende aktioner skal gennemføres på nationalt plan:

1. Projekter og arrangementer omkring temaerne for Det Europæiske År.
2. Informations- og reklamekampagne, herunder samarbejde med medierne.
3. Konkurrencer, der fokuserer på resultaterne af kampen mod racisme, fremmedhad og antisemitisme.
4. Anvendelse af et fælles logo og slogan for Det Europæiske År i forbindelse med bevidstgørelseskampagner og arrangementer.

De nationale stater skal nedsætte et samordningsudvalg bestående af alle relevante aktører, der arbejder mod racisme, fremmedhad og antisemitisme.

Detaljerne i såvel fællesskabs- som nationale aktiviteter i Det Europæiske År mod Racisme bliver drøftet i et ad hoc udvalg, hvor Danmark deltager med to repræsentanter.

EU har afsat 4,7 mio. ECU til gennemførelsen af racismeåret. Heraf forventes ca. 1,7 mio. ECU at blive afsat til en projektpulje, hvorfra der kan søges om støtte til nationale aktiviteter og arrangementer inden for racismeårets tema.

Ansvaret for den danske del af kampagnen ligger i Indenrigsministeriet. Som rådgiver for ministeriets gennemførelse af kampagnen og i overensstemmelse med EU- resolutionens anbefaling herom, har Indenrigsministeriet nedsat et nationalt samordningsudvalg.

Der er i relation til samordningsudvalget oprettet et mindre sekretariat.

Samordningsudvalget har - udover at varetage den overordnede koordinering og information omkring racismeåret - til opgave at afgive udtalelser til EU-kommissionen vedrørende projektansøgninger til EU samt implementere forskellige tiltag i forbindelse med kampagnen.

Samordningsudvalget har besluttet at koncentrere Årets aktiviteter omkring følgende målsætninger:

1. Medvirke til at bevidstgøre folk om sammenhængen mellem respekten for menneskerettigheder og bekæmpelse af racediskrimination.
2. Medvirke til at bevidstgøre flygtninge og indvandrere om deres rettigheder i Danmark og EU.

3. Medvirke til at etniske mindretal i Danmark har de rettigheder, som den danske stat har forpligtet sig til internationalt.
4. Arbejde for beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere reflekterer befolkningssammensætningen inden år 2002.
5. Medvirke til at øge dialogen og tolerancen mellem flygtninge og indvandrere og majoritetsbefolkningen.
6. Gøre det lettere tilgængeligt for mennesker i Danmark at gøre en positiv indsats samt stimulere relevante grupper og institutioner til et øget engagement.
7. Styrke de nationale og europæiske netværk, som bekæmper racediskrimination.

### 7.3.2.2. Socialministeriet

Socialministeriet støtter Mellemfolkeligt Samvirkes formidlingsvirksomhed for flygtninge og indvandrere med 300.000 kr. årligt i perioden 1995-1997.

Endvidere deltager Socialministeriet i en tværministeriel arbejdsgruppe sammen med Udenrigs- og Sundhedsministeriet, der på embedsmandsplan arbejder med at stille forslag til den ressortmæssigt mest hensigtsmæssige placering af administrationen af fremtidige statslige driftstilskud til rådgivningsinstitutionerne OASIS, CEPAR og RCT-Jylland.

### 7.3.2.3. Sundhedsministeriet

Sundhedsministeren har nedsat en arbejdsgruppe, der under medvirken af Mellemfolkeligt Samvirke og somaliske sagkyndige skal planlægge en for-

bedret information til flygtningefamilier fra Somalia vedrørende den danske lovgivnings forbud imod omskæring af piger.

Sundhedsstyrelsen har i 1996 afsat 722.000 kr. til materiale til fremmedsprogede om narkotikaforebyggelse. Materialet forventes at være færdiggjort inden udgangen af 1996. Endvidere har Sundhedsstyrelsen fremstillet informationsmateriale om HIV/AIDS på diverse sprog.

### 7.3.2.4. Kulturministeriet

I 1995 udkom et bind i den kulturpolitiske redegørelse - "Det flerkulturelle Danmark" - hvori der blev redegjort for indsatser over for flygtninge og indvandrere på Kulturministeriets område.

Kulturministeren har som opfølgning herpå i august 1996 nedsat en arbejdsgruppe, som fik til opgave at udarbejde forslag til indsatser, som kan styrke flygtninge og indvandreres muligheder for at bidrage positivt til det danske kulturliv. Arbejdsgruppen skulle både udarbejde forslag, som kan fremme de etniske minoriteters egen medvirken, og som kan fremme det danske samfunds- og kulturlivs medvirken, herunder forslag til organisation og finansiering.

Arbejdsgruppen har foretaget en kortlægning af den aktuelle indsats på det flerkulturelle område samt gennemgået lovgivning og bevillinger på Kulturministeriets område. Desuden er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse til offentlige kulturinstitutioner og interviews med nøglepersoner blandt de etniske minoritetskunstnere.

På baggrund af bl.a. dette materiale konkluderer arbejdsgruppen, at kulturelle aktiviteter om og blandt flygtninge og indvandrere i høj grad er "nicheproduktion" og/ eller henvist til humanitære organisationers interesse - mens problemstillingen knap nok eksisterer hos de offentlige kulturinstitutioner og i det kommercielle kulturliv.

Arbejdsgruppen peger i sin indstilling, som er af leveret til kulturministeren ved årsskiftet 1996/1997, på fire typer af indsatser, som bør gennemføres, hvis man for alvor skal styrke flygtninge og indvandreres muligheder for at bidrage positivt til det danske kulturliv:

1. Finde, udruste og synliggøre talentmassen.
2. Opsøge og motivere "den danske scene".
3. Løbende formidle viden, ideer og resultater.
4. Vejlede vedrørende økonomisk støtte.

Endvidere er idrætten, som er en vigtig del af det danske kulturliv, i de senere år brugt i forbindelse med at integrere flygtninge og indvandrere i det danske samfund. Indsatsen i den forbindelse er sket fra såvel Kulturministeriets side som fra det frivillige idrætslivs side.

### 7.3.2.5. Arbejdsministeriet

Arbejdsministeriets initiativer af relevans for flygtninge og indvandrere vedrører navnlig den såkaldte Barrierehandlingsplan, nye retningslinier til arbejdsformidlingerne samt udarbejdelsen af informationsmateriale om de etniske minoriteters arbejdsmiljø.

For en nærmere uddybning af Arbejdsministeriets initiativer henvises til kapitel 10.

### 7.3.2.6. Justitsministeriet

Rigspolitichefen udarbejder løbende statistisk materiale vedrørende udlændinges kriminalitet blandt andet med henblik på at kunne vurdere behovet for kriminalitetsforebyggende tiltag. Justitsministeren har i et samråd i Folketingets Retsudvalg den 26. oktober 1995 oplyst, at den nuværende statistik ikke er fyldestgørende, idet den ikke indeholder oplysninger om en række sociale forhold for de pågældende.

Der er i den forbindelse truffet beslutning om, at Rigspolitichefen fra og med kalenderåret 1995 i samarbejde med Danmarks Statistik skal udarbejde statistikker, der indeholder oplysninger om de pågældende personers sociale forhold. Dette gælder både udlændinge og danskere. Justitsministeriet har oplyst, at statistikken for 1995 forventes at være færdig i løbet af 1997.

Endvidere er der hos Rigspolitichefen gennemført en række overvejelser om forholdet mellem politiet og flygtninge og indvandrere samt om rekruttering af politipersonale fra etniske minoriteter, jf. som konsekvens heraf publikationen "Om politiet i Danmark - en orientering til etniske minoriteter om politiet og politiets arbejdsopgaver", Nævnet for Etnisk Ligestilling, april 1996.

### 7.3.2.7. Kirkeministeriet

I Kirkeministeriet er følgende 2 vejledninger under udarbejdelse:

1. En ny vejledning til kirkegårdsbestyrelserne i Danmark om begravelse af medlemmer af trossamfund uden for folkekirken.
2. En vejledning for udlændinge om anmeldelse af fødsel, navngivning, vielse, ægteskab, dødsfald og begravelse. Det er hensigten, at denne skal erstatte vejledningen af december 1977, der er udarbejdet af Socialministeriet i samarbejde med Justitsministeriet og Kirkeministeriet.

### 7.3.2.8. Boligministeriet

Boligministeriet har som udgangspunkt ikke iværksat initiativer, forsøg o.lign., der specifikt vedrører indvandrere og flygtninge.

Dog har Boligministeriet i december 1995 givet tilsagn om et tilskud på 750.000 kr. af Boligministeriets udviklingspulje til et forsøgsprojekt vedrørende etablering af et center for tværkulturelt boligarbejde. Bag initiativet står Boligselskabernes Landsforening, Dansk Flygtningehjælp, Mellemfolkeligt Samvirke og IND-sam.

Endvidere er Boligministeriet sekretariat for Regeringens Byudvalg.

Regeringens Byudvalg blev nedsat i september 1993, og bestod af indenrigsministeren, boligministeren, justitsministeren, kirkeministeren, socialministeren og undervisningsministeren.

Udvalgets opgave var at fremkomme med forslag til forskellige indsatspunkter vedrørende social- og boligpolitikken, herunder bl.a. forslag til en

positiv integration af flygtninge og indvandrere og til igangsætning af en generel positiv udvikling i de berørte boligområder.

Udvalget fremkom i oktober 1993 med en handlingsplan indeholdende 30 forslag til forskellige indsatspunkter. Der er til finansiering af udvalgets forslag afsat i alt ca. 1,2 mia. kr., fordelt med ca. 400 mio. kr. årligt i perioden 1994-1997.

For en nærmere beskrivelse af indholdet af Byudvalgets handlingsplan, status over opfølgningen på handlingsplanen samt en redegørelse for regeringens planer for det videre arbejde i bestræbelserne på at forebygge og løse problemerne i de socialt belastede boligområder, henvises til publikationerne " Rapport fra Byudvalget 1", "Rapport fra Byudvalget 2" begge fra juni 1994 og "Status for Byudvalget - rapport fra opfølgningsgruppen til regeringens Byudvalg om afslutning af 1. etape af Byudvalgets arbejde" fra april 1995.

I forbindelse med Byudvalgets 2. etape blev udvalget udvidet til nu at omfatte 12 ministerier.

For en nærmere uddybning af Byudvalgets 2. etape henvises til kapitel 12.

### 7.3.2.9. Undervisningsministeriet

Inden for Undervisningsministeriets område er der iværksat en række tiltag på de enkelte uddannelsesniveauer fra grundskole og ungdomsuddannelser til videregående uddannelser og voksenuddannelser.

### 7.3.2.9.1. Grundskolen.

Som en opfølgning og udmøntning af Byudvalgets handlingsplan er der iværksat et integrationsprojekt, der har til formål at fremme en anderledes fordeling af danske og tosprogede elever og at forbedre danskundervisningen.

Regeringen afsatte i 1993 i alt 100 mio. kr. til dette 4-årige integrationsprojekt, hvilket gør det muligt at yde tilskud til skoler, som gør en særlig pædagogisk indsats for at optage tosprogede elever fra andre skoledistrikter eller fra andre kommuner med mange tosprogede elever.

Hovedparten af de iværksatte forsøg drejer sig imidlertid om at forbedre danskundervisningen for de tosprogede elever og at fastholde danske elever i skoler med relativt mange tosprogede elever.

Undervisningsministeriet udsendte i slutningen af 1995 en undervisningsvejledning om dansk som andetsprog.

Ministeriets Folkeskoleafdeling afholder endvidere løbende kurser vedrørende undervisning af tosprogede elever.

Endelig er der i 1996 som en midlertidig ordning under Undervisningsministeriet oprettet et udviklingscenter for undervisning og uddannelse af tosprogede børn og unge. Centret er en selvejende institution. Centrets formål er at medvirke til en fortsat udvikling af undervisnings- og uddannelsesmuligheder for tosprogede børn og unge gennem en systematisk indsamling, bearbejdning, udvikling og formidling af erfaringer og viden om tosprogedes

forudsætninger, muligheder og behov i relation til undervisning og uddannelse.

### 7.3.2.9.2. Ungdomsuddannelserne

Ungdomsuddannelserne omfatter blandt andet erhvervsuddannelser, de erhvervsgymnasiale uddannelser, studentereksamen, HF samt de grundlæggende social- og sundhedshjælperuddannelser.

På baggrund af Byudvalgets handlingsplan vedtog Undervisningsministeriets Gymnasieafdeling i januar 1994 en handlingsplan vedrørende tosprogede elever. Der blev i den forbindelse etableret et forskningsprojekt, som skal give en bredere belysning af uddannelses- og undervisningsmæssige vilkår for tosprogede elever i gymnasiet og HF.

Forskningsprojektet har ført til forskningsrapporten "Tosprogede elever i gymnasiet og HF" og en rapport om efteruddannelse på området, hvilket i 1996 er blevet fulgt op af en konferencerapport med titlen "Tosprogede elever - konferencerapport".

Undervisningsministeriets Gymnasieafdeling har udmeldt "tosprogede elever" som prioriteret forsøgsområde, og enkelte gymnasier er tildelt støtte til projekter.

### 7.3.2.9.3. Erhvervsuddannelserne

Undervisningsministeren fremsatte den 17. januar 1996 forslag til lov om ændring af lov om erhvervsuddannelser vedrørende skolepraktik, der bl.a.

indeholdt forslag om at gøre skolepraktikordningen permanent. Forslaget blev vedtaget af Folketinget den 22. maj 1996. Videreførelse af skolepraktikordningen kan få betydning i forhold til en række særligt udsatte grupper, herunder også flygtninge og indvandrere.

Erhvervsskolerne har endvidere mulighed for at få tilskud til kompetenceafklarende forløb og introduktionsforløb for flygtninge og indvandrere.

Undervisningsministeriet har besluttet, at der i medfør af lov om åben uddannelse skal etableres tolkeuddannelser ved Handelshøjskolerne i København og Århus fra den 1. februar 1996.

Af **udkast** til en uddannelsesbekendtgørelse, som udvalget har fået forelagt, fremgår bl.a. følgende:

- Uddannelsens formål er at kvalificere de studerende til på forsvarlig måde at varetage tolkeopgaver for indvandrere, flygtninge m.v.
- Undervisningsministeriet godkender efter indstilling fra institutionen, inden for hvilke sprog institutionen kan udbyde uddannelsen efter bekendtgørelsen.
- Uddannelsen udbydes i sprog, i hvilke man ikke kan uddanne sig til cand.ling.merc i Danmark.
- Adgang til tolkeuddannelsen er betinget af, at ansøgeren har bestået en skriftlig og en mundtlig prøve.
- Uddannelsens 1. del består af en grundig indføring i tolkeetik, tolketeknik, social og medicinsk tolkning samt introduktion til polititolkning, retstolkning, forretningstolkning og oversættelse.

- Uddannelsens 2. del er en specialisering inden for politi- og retstolkning, medicinsk og psykiatrisk tolkning eller forretningstolkning.

For en nærmere uddybning af de øvrige initiativer på erhvervsskoleområdet henvises til kapitel 10 om arbejdsmarkedsforhold.

### 7.3.2.9.4. Videregående uddannelser

På enkelte pædagog- og lærerseminarier er der oprettet særlige forberedelseskurser for indvandere og flygtninge.

Endvidere godkendte Undervisningsministeriet i 1994 et forsøg med en særlig læreruddannelse for tosprogede ved Odense Seminarium.

### 7.3.2.9.5. Voksenuddannelser

I forbindelse med tiltag på voksenuddannelsesområdet er der nedsat en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til en ny indvandrerlæreruddannelse.

I december 1995 blev der endvidere nedsat en arbejdsgruppe, der skal bistå med at udrede problemstillingerne vedrørende undervisningstilbud til de 17-25 årige indvandrere.

På området for voksenuddannelser har der i årene 1994 og 1995 været afsat 5 mio. kr. årligt til især forsøg med skolekompenserende undervisning, hvorved det blandt andet undersøges, om der er et behov for mere tværfaglige forløb.

På voksenuddannelsescentre (VUC) udbydes både Almen Voksenuddannelse (AVU), der svarer til folkeskolens ældste klasser, og Højere Forberedelseseksamen (HF). På AVU udbydes det særlige danskfaglige tilbud "Dansk som andetsprog".

VUC benyttes af et stort antal indvandrere, især på AVU, men også på HF. I kursusåret 1994/1995 var der målt efter nationalitet 5.272 udlændinge blandt kursisterne, hvilket svarer til en andel på 5,4%. På AVU alene udgjorde andelen af indvandrere 7,4% (jf. Statistiske Efterretninger. Uddannelse og Kultur 1996: 4.)

Endvidere er en brobygning mellem sprogskoler og VUC et prioriteret udviklingsområde, jf. endvidere afsnit 7.5.4. om samarbejdet mellem sprogskolerne og andre uddannelser.

Herudover er der i midten af november 1996 oprettet et udviklingscenter for undervisning af voksne indvandrere. Oprettelsen er sket i et samarbejde mellem 11 amtskommuner. Centrets opgave er primært at være en landsdækkende funktion, som systematisk opsamler, bearbejder og formidler viden vedrørende undervisning af flygtninge og indvandrere. Endvidere indgår centret i et samarbejde med Undervisningsministeriets Udviklingscenter for undervisning og uddannelse af tosprogede børn og unge på alle relevante områder, jf. afsnit 7.3.2.9.1.

Endelig er der inden for voksenuddannelsesområdet oprettet daghøjskoler, der udelukkende er for flygtninge og indvandrere.

### 7.3.2.10. Erhvervsministeriet

Erhvervsministeriet indførte i 1996 en såkaldt isbryderordning for højtuddannede indvandrere, der administreres af Erhvervsfremmestyrelsen. For en nærmere uddybning af isbryderordningen henvises til kapitel 10, afsnit 10.6.9.

## 7.4. Den almindelige integrationsindsats i kommunerne

Den almindelige integrationsindsats for flygtninge i kommunerne omfatter en række opgaver, der påhviler kommunen fra tidspunktet for meddelelse af asyl eller opholdstilladelse, uanset om kommunen overtager den særlige statsfinansierede integrationsindsats tidligere end efter 18 måneder.

Da der kun er få flygtninge, der er selvforsørgende efter udløbet af 18 måneders perioden med den særlige indsats, består den almindelige integrationsindsats endvidere i en videreførelse af elementer fra den særlige integrationsindsats.

Herudover omfatter den almindelige integrationsindsats indsatsen over for indvandrere.

I det almindelige integrationsarbejde indgår en række elementer og delopgaver. Indsatsen og opgaveløsningen beror på en lang række faktorer såsom alderssammensætningen, individuelle forhold, opholdstid i Danmark, lokale beskæftigelsesmuligheder m.v. Det vil derfor være forskelligt, hvilke indsatspunkter, der er behov for, og hvordan indsatsen tilrettelægges.

Nedenfor er angivet en række opgaver og indsatser, som indgår i det almindelige integrationsarbejde i kommunerne.

### 7.4.1. Kommunernes indsats vedrørende rådgivning, vejledning og information

Der er dels tale om en informationsindsats i forhold til kommunens faciliteter og tilbud vedrørende de opgaver, som kommunen skal løse, og denne indsats indgår som supplement til Dansk Flygtningehjælps informationsarbejde.

Herudover er der tale om en videreførelse af flygtningehjælpens rådgivning og vejledning. Som for andre borgere er der tale om alle slags problemer, hvortil kommer de særlige problemer og vanskeligheder, som flygtninge møder i integrationsforløbet.

I vejlednings- og rådgivningsarbejdet indgår der særlige vejlednings- og rådgivningsopgaver vedrørende spørgsmål om f.eks. familiesammenføring eller repatriering.

For indvandrere er der i enkelte kommuner etableret særlige rådgivninger, men som regel varetages rådgivnings- og vejledningsindsatsen af de forskellige sektorforvaltninger. For indvandrerfamilier er der erfaringer for, at sundhedsplejersken har en vigtig vejledende rolle, ikke kun om børns pasning og pleje, men også om andre sociale og sundhedsmæssige spørgsmål.

I forbindelse med familiesammenføring for indvandrere stilles der som regel krav om dokumentation for forsørgelsesevne hos den herboende. Når den

familiesammenførte ægtefælle forsørges af den herboende, kommer ægtefællen ofte ikke i kontakt med det sociale system, før der eventuelt opstår sociale vanskeligheder for familien.

### 7.4.2. Kommunernes indsats over for børn og unge

***Indsatsen i forhold til de mindre børn:***

- Sundhedsplejerskeordningen, f.eks. principper for børneopdragelse, ernæring m.v.
- Dagtilbud, f.eks. børnenes sproglige udvikling, forældrestøtte, modersmålsdagpleje m.v.
- Hjemme-hos-støtte til børnefamilier, der har behov for ekstra støtte efter krigsoplevelser eller andre lignende traumatiserende oplevelser.
- Pædagogiske legestuer.

***Folkeskoleområdet:***

Dette område er behandlet under afsnit 7.2.1.1.2, og der henvises dertil.

***Ungdomsgruppen:***

Integrationsindsatsen for de unge strækker sig fra perioden fra folkeskolen til uddannelsessystemet og en plads i arbejdslivet. Indsatsen tager udgangspunkt i den enkelte families og den enkelte unges individuelle behov, herunder om der er tale om sent ankomne unge. Der indgår i indsatsen bl.a. følgende elementer:

- Forældresamarbejde i folkeskolen
- Særlig støtte gennem skolevejleder og klasselærer (ekstra praktik, særlige vejledningssamtaler, erfaringsudveksling mellem folkeskole og ungdomsuddannelser)
- Udvidede modtagelsesklasser i folkeskolen for de ældre elever
- Ungdomsskolen (kombinationsundervisning med værkstedsfag, erhvervstræning m.v.)
- Indslusningsforløb til ungdomsuddannelserne
- Fritids- og kulturtilbud til de unge

Der henvises i øvrigt til kapitel 9 om børn og unge.

### 7.4.3. Kommunernes indsats vedrørende uddannelse og arbejde

Flygtninge og indvandrere har forskellige forudsætninger og ønsker, hvilket vil afspejle sig i de tilbud og initiativer, som indgår i den erhvervsrettede integrationsindsats. Ud over danskundervisning er der bl.a. tale om tilbud og indsatser, der sættes i værk efter bistandslovens revalideringsbestemmelser, om beskæftigelsesindsatser for ledige efter aktiveringsloven, folkeoplysningsaktiviteter, projekter og forsøg m.v.

I indsatsen indgår der planlægnings- og koordineringsopgaver, og der anvendes forskellige modeller herfor på lokalt niveau. Udgangspunktet for indsatsen er de almindelige uddannelses- og arbejdsmarkedstilbud, som - ud over danskundervisning - suppleres med særlige initiativer og tiltag.

For nogle flygtninge og indvandrere skabes en plads på arbejdsmarkedet gennem langvarige opkvalificerings- og uddannelsesforløb, mens andre

søger at finde et arbejde med de kvalifikationer og muligheder, de allerede har. For flygtninge indgår de skitserede aktiviteter også i den særlige integrationsindsats, og indsatspunkterne skal ses i tilknytning hertil. Der kan bl.a. være tale om:

- Samarbejde med sprogskole om danskundervisning
- Udredningsarbejde (kortlægning og vurdering af kvalifikationer)
- Vejledning og afklarende forløb
- Opkvalificering (almene skolekundskaber, vejledningskurser og projekter)
- Forskellige former for praktik og jobtræning
- Særlige tilbud til kvinder
- Særlig støtte ved uddannelsesstart (opkvalificering før uddannelsesstart, brobygningskurser, lektiehjælp, fagspecifik danskundervisning m.v.)
- Arbejdsplacering (opkvalificeringsforløb, målrettet bestemte jobfunktioner, opsøgende arbejde i forhold til arbejdspladser, udvikling af særlige jobfunktioner, etablering af selvstændig virksomhed m.v.)

Der henvises i øvrigt til kapitel 9 om børn og unge samt kapitel 10 om arbejdsmarkedsforhold.

### 7.4.4. Kommunernes indsats over for ældre flygtninge og indvandrere

Ældre flygtninge og indvandrere udgør en lille gruppe, og der mangler endnu sikker viden og nærmere erfaringer, både om de ældres behov for en forebyggende og aktiverende indsats og om behovet for indsatsen på pleje- og omsorgsområdet, jf. kapitel 11. Af særlige indsatspunkter kan nævnes:

- Tilrettelæggelse af den kommunale service ud fra de ældres særlige behov (mad, hjemmehjælp, tosprogede medarbejdere m.v.)
- Samtalegruppe/møderække for ældre flygtninge
- Sprogundervisning
- Etablering af netværk, foreningsaktiviteter m.v.

### 7.4.5. Kommunernes indsats på boligområdet

- Behandling af sager efter de særlige regler for flygtninge på boligområdet, f.eks. fraflytningsgaranti.
- Indsatsen i boligområder, f.eks. i tilknytning til forskellige byudvalgsinitiativer.

### 7.4.6. Kommunernes andre indsatsområder

Kommunernes integrationsindsats omfatter også andre indsatsområder i forhold til flygtninge og indvandrere. Der kan være tale om initiativer, der er målrettet særlige grupper, eksempelvis flygtninge med psykiske vanskeligheder. Uledsagede flygtningebørn vil også være en flygtningegruppe, hvor der ofte ikke kun er behov for særlig støtte i den første tid, men gennem flere år.

Som et andet indsatsområde kan nævnes kulturformidling, f.eks. støtte til drift af væresteder, aktiviteter i indvandrer- og flygtningeforeninger, støtte til fritidsaktiviteter og tværnationale kulturelle arrangementer. Endvidere er der tale om informationsarbejde til såvel flygtninge og indvandrere om danske forhold som til danskere om flygtninge og indvandrere.

## 7.5. Den almindelige integrationsindsats i amtskommunerne

### 7.5.1. Regelgrundlaget for den amtskommunale danskundervisning

Ifølge Undervisningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 655 af 29. juni 1994 om undervisning af voksne indvandrere m.fl. er amtsrådet forpligtet til at sørge for, at indvandrere og flygtninge, der bor i amtskommunen, kan få undervisning, der sigter mod at gøre det muligt for dem at fungere i det danske samfund.

Undervisningen skal kunne påbegyndes senest 3 måneder efter, at der er ansøgt herom, medmindre der foreligger usædvanlige forhold.

Endvidere fremgår det af lovbekendtgørelsen, at amtsrådet skal opfylde sin pligt til at sørge for undervisning ved at indgå overenskomst herom med en kreds af flere initiativtagere, f.eks. en privat skole eller en anden privat initiativtager, en uddannelsesinstitution eller med et andet amtsråd eller kommunalbestyrelse.

Ifølge Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 58 af 23. januar 1995 om undervisning af voksne indvandrere m.fl. omfatter amtsrådets undervisningspligt indvandrere og flygtninge over 18 år, jf. bekendtgørelsen § 1, stk. 2. Dog kan personer under 18 år tillige optages, når det ikke anses for muligt eller rimeligt at henvise de pågældende til ungdomsskolen.

Endvidere fremgår det af bekendtgørelsen, at pligten til at sørge for undervisning ikke omfatter personer, som har et sådant kendskab til dansk sprog

og dansk kultur og danske samfundsforhold, at de efter amtsrådets vurdering har det fornødne grundlag for at fungere i det danske samfund.

Undervisningspligten gælder dog også i forhold til visse grupper af danske statsborgere. Dette gælder således herboende grønlændere, som af særlige grunde ikke behersker det danske sprog i et sådant omfang, at de kan fungere i det danske samfund, og danske statsborgere, der på grund af langvarigt ophold i udlandet ikke behersker det danske sprog, herunder personer, der er født af danske forældre med bopæl i udlandet.

For så vidt angår undervisningens indhold og omfang følger det af bekendtgørelsen, at undervisningen skal sætte målgruppen i stand til at forstå dansk, herunder læse de hverdagstekster, som en borger i Danmark møder, meddele sig mundtligt og skriftligt samt kunne benytte samfundets almindelige uddannelsestilbud på grundlæggende niveau. Herudover skal målgruppen have et grundlæggende kendskab til dansk kultur og danske samfundsforhold.

Undervisningen skal ifølge bekendtgørelsen opdeles i alfabetiseringsundervisning, begynder-, mellem- og et udslusende niveau. På det udslusende niveau skal undervisningen tilrettelægges i samarbejde med de modtagende uddannelsesinstitutioner og de lokale institutioner, og der skal som led i undervisningen på det udslusende niveau tilbydes deltageren en afsluttende evaluering af undervisningens resultat.

Omfanget af undervisningen afhænger i følge bekendtgørelsen af den enkelte deltagers forudsætninger og behov. Der skal dog som udgangspunkt tilbydes mindst 18 ugentlige undervisningstimer i mindst 40 uger om året.

For så vidt angår kvalifikationskrav til ledere og lærere fremgår det af bekendtgørelsen bl.a., at lærere ved indvandrerundervisningen gennem uddannelse eller tidligere virksomhed skal have erhvervet de nødvendige faglige forudsætninger for at undervise i dansk sprog og kultur og danske samfundsforhold samt have de fornødne forudsætninger for at kunne tilrettelægge og gennemføre undervisning af voksne.

Lærerne skal endvidere have gennemgået et indvandrerlærerkursus. Endvidere skal lærere ved alfabetiseringsundervisningen have gennemgået et kursus for alfabetiseringslærere.

Endelig følger det af bekendtgørelsen, at amtskommunerne løbende skal følge undervisningens kvalitet og resultater, herunder antallet af deltagernes undervisningstimer, fremmøde m.v. med henblik på vurdering af progressionen i undervisningen.

### 7.5.2. Beskrivelse af den amtskommunale danskundervisning

#### 7.5.2.1. Deltagerantal og økonomi

Deltagerantallet i indvandrerundervisningen var stort set konstant i perioden fra 1987 til 1990 med ca. 29.000-30.000 deltagere. Tallet steg herefter jævnt til 33.019 i 1994 for derefter at stige kraftigt i 1995.

Ifølge Amtsrådsforeningens statistik vedrørende indvandrerundervisning fra 1995 deltog i alt 40.186 personer i danskundervisningen, heraf 4.547 i alfabetiseringsundervisning i det pågældende år. Blandt deltagerne ses en mindre overvægt af kvinder.

Det samlede antal undervisningstimer var i 1995 892.289 hvilket svarer til 1.005 heltidsstillinger.

De samlede driftsudgifter var i 1995 379.396.000 kr., heraf 303.692.000 kr. til lærer- og lederlønninger. I faste 1995 priser var driftsudgifterne pr. elev i gennemsnit 9.441 kr.

### 7.5.2.2. Deltagelse i danskundervisning som betingelse for udbetaling af kontanthjælp

Socialministeriet udsendte den 20. december 1994 en orientering til kommunalbestyrelserne og amtsrådene vedrørende danskundervisning af voksne indvandrere m.fl.

Det fremgår af orienteringen, at det i følge bistandslovens § 40, stk. 1, er en betingelse for at få kontanthjælp, at såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen har udnyttet sine arbejdsmuligheder.

Så længe et tilbud om arbejde eller deltagelse i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger står åbent, kan der ikke ydes kontanthjælp til en person, der afslår tilbuddet, hvis pågældende efter en konkret vurdering ikke har nogen rimelig grund til afvisningen.

Det fremgår videre af orienteringen, at deltagelse i danskundervisning er en beskæftigelsesfremmende foranstaltning, der kan stilles som betingelse for at udbetale kontanthjælp efter bistandslovens § 37.

Socialministeriet anfører, at kommunen i hvert enkelt tilfælde bør overveje, om der mod udbetaling af kontanthjælp skal stilles krav om, at ansøgeren og en eventuel ægtefælle deltager i danskundervisning.

Socialministeriet har oplyst, at kommunerne som hovedregel stiller dette krav.

Endvidere blev der den 1. april 1995 indført en ordning i bistandslovens § 40, stk. 5, hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte at nedsætte kontanthjælpen i medfør af bistandslovens § 37 for den efterfølgende måned, såfremt en kontanthjælpsmodtager eller dennes ægtefælle uden rimelig grund udebliver fra et tilbud om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.

Nedsættelsen kan højst svare til det antal dage, som den pågældende er udeblevet, og kan ikke overstige 20% af den månedlige hjælp.

### 7.5.3. Aktører i relation til den amtskommunale danskundervisning

Som beskrevet ovenfor skal amtskommunerne opfylde deres undervisningspligt ved at indgå overenskomst med en kreds af initiativtagere. Dette vil sige mindst tre initiativtagere, hvoraf amtskommunen selv kan være én af de tre. Denne regel skyldes, at et stort flertal i Folketinget i 1994 ønskede, at ingen skole fik monopol på undervisningen i amtkommunen.

I praksis varetages opgaven ved, at amtskommunerne indgår driftsoverenskomster med forskellige sprogskoler om at varetage undervisningen. Oplysningsforbundene og Dansk Flygtningehjælps sprogskoler forestår i alt ca.

80% af undervisningen. Den resterende undervisning udbydes af enkelte private udbydere, som f.eks. studieskolerne i Århus og København.

### 7.5.4. Samarbejdet mellem sprogskolerne og andre uddannelser

Et prioriteret område i Undervisningsministeriet er skolesamarbejdet og brobygningen mellem sprogskolerne og samfundets øvrige voksenuddannelsessystemer, bl.a. erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelser, almen voksenuddannelse, AVU og daghøjskoler.

Som nævnt ovenfor skal danskundervisningen på det udslusende niveau tilrettelægges i samarbejde med de modtagende undervisningsinstitutioner.

Ansættelse af uddannelses- og erhvervsvejledere på sprogskolerne fra 1. august 1994 har betydet, at der nu er tid til at knytte kontakter til andre skoleformer.

Formålet med brobygningen/skolesamarbejdet er at medvirke til, at flere voksne kursister med etnisk, tosproget baggrund på en tilfredsstillende måde gennemfører en kompetencegivende voksenuddannelse. Derfor er opgaveløsningen et fælles projekt for de involverede institutioner såsom sprogskolerne og de modtagne voksenuddannelsesinstitutioner.

Brobygning mellem sprogskolerne og andre voksenuddannelser har været et prioriteret indsatsområde i Undervisningsministeriet siden 1994. Undervisningsministeriet har bl.a. afholdt en række konferencer, hvor amtskommuner, ledere, lærere og vejledere har deltaget. Der er ved at blive udarbejdet vejledningsmateriale og etableret efteruddannelse med henblik på at styrke

brobygningen mellem sprogskoler og bl.a. VUC, AMU og erhvervsuddannelserne.

Brobygning skal forstås bredere end "samarbejde mellem sprogskoler og andre voksenuddannelser". Brobygning skal forstås som sprogskolernes "afleveringsforretning". Det vil sige, at kursisterne, når de faglige mål inden for lov om undervisning af voksne indvandrere er nået, fortsætter med de nødvendige faglige forudsætninger i de ordinære uddannelsestilbud. Skolesamarbejde og brobygning skal også forstås som den faglige/indholdsmæssige arbejdsdeling og rolledeling mellem to voksenuddannelsesområder med henblik på, at de tosprogede voksne på en tilfredsstillende måde kan blive integreret i f.eks. de almene voksenuddannelse og arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelserne.

Undervisningsministeriet har i de seneste år givet tilskud til en række brobygningsprojekter mellem sprogskoler og andre uddannelsesinstitutioner. Konkret drejer det sig om samarbejde med arbejdsmarkedsuddannelserne, erhvervsskoler, almen voksenuddannelse, social- og sundhedsuddannelserne og daghøjskoler.

Herudover har en række amtskommuner udviklet et fast samarbejde med AMU-centre, VUC og erhvervsskoler. F.eks. har Fyns Amtskommune og Storstrøms Amtskommune etableret samarbejdsaftaler mellem sprogskoler og voksenuddannelserne.

I Odense er der for nuværende etableret et tre-delt samarbejde mellem sprogskole, VUC og AMU, således at flygtningeklasser på sprogskolens udslusningsniveau går til undervisning tre steder i løbet af en undervisnings-

uge - dansk på sprogskolen, matematik og engelsk på VUC og værkstedsundervisning på AMU.

En række sprogskoler har erfaringer med, at kursisterne på sprogskolens udslusningsniveau, ved siden af danskundervisningen, også går til engelsk eller matematik på VUC. Formålet med dette kombinerede eller parallelle undervisningstilbud er dels at udvide undervisningstilbuddet til at omfatte flere tilbud end dansk, dels at påbegynde introduktionen til det ordinære danske voksenuddannelsesforløb.

Nogle sprogskoler placerer deres VUC-forberedende udslusningsklasse på VUC. Dansklæreren fra sprogskolen følger med klassen i en dobbeltlærerordning sammen med VUC's dansklærer. På denne måde afslutter kursisterne deres sprogskoleforløb samtidig med, at de er påbegyndt indslusningen på VUC. Tilsvarende forløb er etableret i samarbejde mellem sprogskoler, erhvervsskoler og AMU.

En del sprogskoler har erfaringer med kortere og længere praktikforløb på AMU. I forbindelse med Barriererhandlingsplanen har der været bevilget ekstra midler til etablering af disse praktikforløb, hvor kursister på sprogskolen som et element i uddannelses- og erhvervsvejledningen er et par uger i et vejledningsforløb på AMU, jf. Barrierehandlingsplanens forslag nr. 12 som beskrevet i kapitel 10, afsnit 10.6.1.

Ifølge Undervisningsministeriet har sprogskolerne oplyst, at kursisterne af og til "forsvinder" fra sprogskolerne, fordi de er blevet udtaget til et kommunalt projekt eller forløb på AMU, erhvervsskoler og VUC. Ofte vender disse kursister imidlertid tilbage til sprogskolerne, fordi de ikke kan til-

strækkeligt dansk til at få noget ud af den undervisning, de er udtaget til at følge. Det vurderes således, at ikke alle kursusarrangører tager tilstrækkeligt hensyn til, om eleverne har forudsætninger for at følge den planlagte undervisning.

Der henvises i øvrigt til "Rapport om dansk i projekter" af Else Lindberg om sammenhængen mellem sprogundervisning og fagundervisning. Else Lindbergs analyse peger på, at der er et stort behov for udvikling af et systematiseret samspil mellem dansklærere og faglærere, hvis deltagerne skal have et sprogligt udbytte af integrationen mellem danskundervisningen og værkstedsundervisningen.

### 7.5.5. Undervisningens succes/kvalitet

Som det er anført under afsnit 7.5.1. skal amtskommunerne løbende følge undervisningens kvalitet og resultater, herunder antallet af deltagernes undervisningstimer, fremmøde m.v. med henblik på en vurdering af progressionen i undervisningen. Undervisningsministeriet har i efteråret 1996 sammen med Amtsrådsforeningen sat amtskommunernes pædagogiske tilsyn med undervisningen på dagsordenen.

Undervisningens succes har hidtil været vanskelig at måle. Nogle skolevante deltagere lærer dansk meget hurtigt. Andre med kort skolegang og ikke-analfabetiserede bruger længere tid.

Rigsrevisionen undersøgte i 1993 effekten af indvandrerundervisningen (Beretning 3/93 om danskundervisning af indvandrere, herunder flygtninge). Det fremgår af denne undersøgelse, at kun 15 % af deltagerne på sprogsko-

lerne deltog i undervisningen på det udslusende niveau og dermed fuldførte hele undervisningsforløbet.

Også en undersøgelse fra Ringkøbing Amtskommune ("Sprogundervisning for indvandrere og flygtninge i Ringkøbing Amt", CASA 1994) af, hvordan det er gået de sprogskoleelever, som gik ud fra sprogskolerne i 1994 peger på dette "udsivningsproblem". Ifølge undersøgelsen mener lærerne, at eleverne ofte holder op, inden de har lært tilstrækkeligt, at de overvurderer sig selv og ofte er urealistiske i deres målsætninger omkring videre uddannelse og arbejde. Denne formodning underbygges af, at mange elever kommer tilbage på sprogskolen igen efter kortere eller længere pauser. Mange af de tidligere elever giver udtryk for, at de ønsker at komme tilbage på sprogskolen.

Ifølge Amtsrådsforeningen er udsivningsproblematikken mere kompleks end CASA-rapporten giver udtryk for.

Det er således vigtigt, at der er stor fleksibilitet i systemet, og mange indvandrere lægger vægt på at få lov til at prøve, om de kan klare et job eller uddannelse, så tidligt som muligt. Man kan derfor møde stor modstand og frustration, hvis man fastholder indvandrerne i undervisningen.

Undersøgelsen fra Ringkøbing Amtskommune gør endvidere opmærksom på et andet problem: Relativt få af eleverne har været til en afsluttende samtale på skolen, hvor de kunne diskutere og afklare fremtidsplaner. Dette problem er imidlertid løst ved indførelsen af uddannelses- og erhvervsvejledere på sprogskolerne, jf. afsnit 7.5.4.

Sprogskolerne kan ikke tvinge eleverne til at fuldføre sprogundervisningen, men kan forsøge i et samarbejde med AMU, erhvervsskoler, VUC og andre uddannelsesinstitutioner at tilrettelægge en udslusning fra sprogskolerne, som tager hensyn til elevernes danskfaglige forudsætninger, således at for tidlig udslusning undgås.

Der er mange forhold, som gør denne undervisningsopgave vanskelig. Et af problemerne er, at indvandrere og flygtninge ofte flytter, hvilket betyder, at der også er en del mobilitet mellem forskellige sprogskoler.

Undervisningsministeriet har i samarbejde med Amtsrådsforeningen støttet et kvalitetsudviklingsprojekt på to sprogskoler. Undersøgelsen blev færdig i midten af oktober 1996. Undersøgelsen peger bl.a. på behovet for udvikling af skolemiljøer, undervisningsmidler og efteruddannelse af lærerne.

### 7.5.6. Læreruddannelsen

Foruden de generelle kvalifikationskrav som er beskrevet under afsnit 7.5.1. skal lærere, der varetager den amtskommunale danskundervisning gennemgå et 150 timers indvandrerlærerkursus.

På Undervisningsministeriets konferencer i 1995 og 1996 om læreruddannelse og lærerkvalifikationer efterlystes en styrket læreruddannelse samt efteruddannelsestilbud.

På den baggrund har en arbejdsgruppe under Undervisningsministeriet siden januar 1995 arbejdet med et forslag til en indvandrerlæreruddannelse, som er mere grundig end det nuværende 150 timers kursus. Arbejdsgruppen har i

en indstilling af 30. oktober 1996 til undervisningsministeren peget på, at en ny indvandrerlæreruddanelse bør have et omfang svarende til mindst et årsværk på fuld tid.

Undervisningsministeriet har over for udvalget oplyst, at undervisningsministeren ved årsskiftet 1996/1997 har godkendt, at der arbejdes videre med en ny indvandrerlæreruddannelse under lov om åben uddannelse. Den ny uddannelse kan formentlig tidligst påbegyndes 1. januar 1998.

### 7.6. Andre aktørers integrationsindsats

Aktørerne i forhold til integrationsarbejdet kan, når det gælder den nuværende indsats, opdeles i følgende kategorier:

a. offentlige myndigheder og institutioner (centralt, regionalt, lokalt)
b. frivillige aktører i henhold til særlige (generelle) aftaler
c. frivillige aktører i henhold til ad hoc-aftaler eller efter egne initiativer

Når den samlede indsats gennemgås, kan det konstateres, at der ud over de aktører, der har været omtalt ovenfor, er mange ikke-offentlige aktører involveret i integrationsarbejdet på forskellig måde - som oftest på eget initiativ/frivilligt. Initiativerne findes over hele landet, men er ikke koordineret med eller elementer i en målrettet integrationsindsats. Der finder heller ikke en målrettet finansiering sted af disse aktiviteter. Det gælder både indsatsen i forhold til flygtninge og i forhold til indvandrere. Aktørgruppen kan nærmere opdeles på følgende måde:

### 7.6.1. Lokale projekter og kurser

Projekterne har til formål at forbedre de etniske mindretals muligheder for at klare sig i samfundet (integrationsfremmende foranstaltninger) og består oftest af tidsbegrænsede kursus- eller uddannelsesforløb. Kurserne udbydes normalt til både flygtninge og indvandrere og rummer ofte kombinationer af forskellige elementer, f.eks. danskundervisning, samfundsorientering, værkstedsfag, mor/barn-grupper m.v.

Projekterne gennemføres af kommuner og uddannelsesinstitutioner eller private entreprenører, herunder Dansk Flygtningehjælp, og finansieres af puljemidler og/eller offentlige tilskud - ofte som en kombination fra forskellige kilder, f.eks. beskæftigelsesmidler, sociale puljer, undervisningsmidler, tipsmidler, EU-midler, kommunale støtteordninger, private fonde m.v. Herudover finansieres særlige projekter og tilbud ved deltagerbetaling, som der kan ydes hjælp til efter bistandslovens revalideringsbestemmelser.

Enkelte steder er der etableret egentlige uddannelser eller uddannelsesforberedende kurser som f.eks. Interkulturelt Center i Århus, Erhvervsgruppen i Hillerød eller forskellige forberedelseskurser til pædagoguddannelserne.

Der findes ikke noget samlet overblik over projekterne, men Center for Alternativ Samfundsanalyse har i 1996 udarbejdet en oversigt over projekter under Barrierehandlingsplanen[6], Socialforskningsinstituttet og Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut gennemførte i 1992 en evaluering af pro-

[6] **Ipsen**, Sanne & **Laghaei**, Shahin: "Nu tør jeg sige min mening - særlige beskæftigelses- og uddannelsesprojekter for indvandrere og flygtninge", CASA, København, juli 1996.

jekterfaringerne fra Socialministeriets Udviklingsprogram (SUM-projekter)[7], og Mellemfolkeligt Samvirke (MS) har udgivet et projektkatalog.

### 7.6.2. Individuel og generel rådgivning

Lokale rådgivninger tilbyder på eget initiativ individuel rådgivning til flygtninge og indvandrere (samt i enkelte tilfælde danskere). Det er indtrykket, at de fleste henvendelser drejer sig om sociale rettigheder, udlændingeloven, diskrimination samt løsning af andre personlige problemer. Desuden henvender danskere sig om såvel konkrete spørgsmål som om mere generelle informationer.

Enkelte kommuner har oprettet særlige indvandrer/flygtningerådgivninger, men de fleste rådgivninger er oprettet på privat initiativ. Endvidere tilbyder enkelte af de organisationer, som tilbyder rådgivning over for danske borgere, også rådgivning for etniske mindretal, f.eks. Kirkens Korshær, frivillige kirkelige organisationer eller Retshjælpen, men som regel er der tale om særlige initiativtagere. Ud over Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors er det f.eks. indvandrerforeninger, solidaritetsgrupper, væresteder m.v.

Som eksempler på frivillige rådgivningssteder kan nævnes SOS mod Racisme, Danske Flygtningevenner, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, UNG-sam's kriselinie, AIDS-linien, Komitéen for Udlændinges Retssikkerhed, Tværkulturelt Center, forskellige indvandrerforeninger m.fl.

[7] **Jensen**, Mogens Kjær: "SLUT-SUM - en sammenfatning af projekterfaringerne fra Socialministeriets Udviklingsprogram", Socialforskningsinstituttet, København 1992.

De fleste rådgivninger bygger på frivillig indsats, enkelte steder med hjælp fra ansatte. Nogle er professionelt uddannet til opgaven, andre bygger først og fremmest på det personlige engagement. Finansieringen er tilfældig og bygger enten på puljemidler og forsøgsbevillinger eller gennemføres i tilknytning til andre opgaver i den pågældende forening.

Rådgivningerne opsøges ofte af kommuner og offentlige institutioner, som ønsker rådgivning i deres arbejde med etniske mindretal. Herudover har enkelte frivillige foreninger specialiseret sig i den (generelle) rådgivning, f.eks. Mellemfolkeligt Samvirke og i begrænset omfang de sociale formidlingscentre, som er oprettet af Socialministeriet.

### 7.6.3. Behandlingssteder

Ud over de behandlingsmæssige tiltag, som finder sted i kommunalt regi eller hos Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors, er der etableret en række private behandlingssteder, som tager imod klienter, som henvises fra kommuner, flygtningehjælpen og Dansk Røde Kors. Det gælder f.eks. Rehabiliteringscenter for Torturofre, de psyko-sociale behandlingssteder, Oasis, Cepar og Etica, Forrevalideringscentret i Århus m.fl.

Et særligt opholdsted for flygtningebørn findes i Bagsværd nord for København, ligesom Dansk Flygtningehjælp i samarbejde med de relevante kommuner har oprettet børnehuse for uledsagede flygtningebørn.

### 7.6.4. Dokumentations-, forsknings- og oplysningsvirksomhed

Dokumentations-, forsknings- og oplysningsvirksomhed om integration, kulturmøde, diskrimination m.v., herunder oplysning over for den danske befolkning, finder sted i mange forskellige sammenhænge, bl.a. på baggrund af Indenrigsministeriets kulturelle og oplysningsmæssige bevilling, forskningsbevillinger og andre generelle bevillinger til sådanne opgaver samt eventuelle salgsindtægter i forbindelse med udgivelser.

Med hensyn til indsamling og bearbejdning af dokumentation og viden kan især nævnes Dansk Flygtningehjælp vedrørende det danske og internationale flygtningearbejde, Mellemfolkeligt Samvirke vedrørende etniske mindretals vilkår i Danmark og Europa samt forskellige specialbiblioteker. Flygtningehjælpen og Mellemfolkeligt Samvirke udarbejder desuden selv forskelligt dokumentationsmateriale, ligesom Nævnet for Etnisk Ligestilling har sat kortlægninger i gang. Også indvandrerforeninger og solidaritetsforeninger beskæftiger sig med formidling af viden.

Forskning vedrørende etniske mindretal finder især sted hos Socialforskningsinstituttet, Sydjysk Universitetscenter, Danmarks Lærerhøjskole og på Københavns Universitet, der bl.a. har oprettet et særligt Minoritetsstudie. Også Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, Center for Alternativ Samfundsanalyse samt Det Danske Center for Menneskerettigheder har taget emnet op.

Oplysningsarbejdet er vidt forgrenet og har mange aktører. Arbejdet rummer bl.a. udgivelser, udstillinger, arrangementer og foredragsvirksomhed. En

stor del af virksomheden hviler på frivillig arbejdskraft, eventuelt kombineret med særlige midler til de enkelte opgaver. Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Mellemfolkeligt Samvirke har ansat særlige medarbejdere til denne opgave. Derudover har Nævnet for Etnisk Ligestilling prioriteret oplysningsvirksomhed. Endvidere kan nævnes det oplysende arbejde, der støttes af Indenrigsministeriets bevilling til støtte til drift af indvandrerforeninger, jf. bilag 8.

Mange andre frivillige foreninger, herunder forskellige indvandrerforeninger, faglige organisationer, uddannelsesinstitutioner, frivillige kirkelige organisationer m.v. tager del i oplysningsarbejdet, der tillige ofte indgår i den almindelige folkeoplysning og udgivelses- og informationsvirksomhed. Mellemfolkeligt Samvirkes Minoritetsbibliotek rummer ca. 4.000 udgivelser vedrørende etniske mindretals vilkår i samfundet, og der tilbydes dagligt forskellige oplysnings- og kulturmødearrangementer rundt om i hele landet.

### 7.6.5. Solidaritets- og kulturmødearbejde

Der eksisterer mange forskellige frivillige foreninger og grupper, som beskæftiger sig med kulturmødeaktiviteter, og der gennemføres fra tid til anden særlige antiracistiske kampagner, bl.a. Global Generation og EU's kampagne om 1997 som året mod racisme, jf. afsnit 7.9.3.3.

Arbejdet udføres af såvel frivillige som ansatte, og initiativtagerne er både foreninger, som specielt beskæftiger sig med etniske mindretal, herunder de etniske mindretals egne foreninger, og foreninger, grupper og offentlige institutioner, som ønsker at sætte focus på kulturmødet og den etniske ligestilling. Det gælder f.eks. idrætslivet, ungdomsorganisationerne, de faglige or-

ganisationer, frivillige kirkelige organisationer, lokale kirkemenigheder, lokale borgergrupper m.v., og det gælder skoler og børnehaver, fritids- og ungdomsklubber, biblioteker og forskellige uddannelsesinstitutioner. Også dette arbejde finansieres ad hoc.

## 7.7. Overordnede rammer og retningslinier

I 1990 udsendte Indenrigsministeriet redegørelsen, "Integration af indvandrere i Danmark", udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe. Af denne redegørelse fremgår det bl.a., at "en vellykket integration indebærer, at indvandrerne indgår i samfundslivet på linie med danske statsborgere, d.v.s. indvandrere skal kunne deltage i uddannelse, på arbejdsmarkedet, i erhvervslivet, i det lokalpolitiske liv og i fritids- og kulturlivet på lige fod med danskere. Samtidig er det vigtigt, at dette finder sted, uden at den enkelte indvandrer mod sin vilje mister de identitetsbærende træk fra den hidtidige kulturbaggrund.[8]"

På denne baggrund opfordrede Folketinget med vedtagelsen af Beslutningsforslag om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark (B65 af 18. juni 1992) regeringen til at fremsætte forslag til en sammenhængende politik med henblik på at styrke indvandrernes integration og retsstilling som ligeværdige borgere med samme pligter og rettigheder som danskfødte.

Udvalget har herefter drøftet, hvilke overordnede rammer, der bør fastlægges for integrationsindsatsen. Udvalget finder det vigtigt, at indsatsen om-

[8] **Indenrigsministeriet**: "Integration af indvandrere i Danmark - beskrivelse og forslag til bedre prioritering". 1990.

fatter alle samfundsområder og sikrer, at der tages udgangspunkt i flygtninge og indvandreres individuelle situation og behov.

Udvalget ønsker som udgangspunkt at understrege, at der er tale om en opgave, som hele samfundet må inddrages i løsningen af. Udvalget har i 1. delrapport fra Indenrigsministeriets udvalg vedrørende integration af bosniske krigsflygtninge, flygtninge og indvandrere, opstillet en række hovedprincipper for det særlige integrationsprogram for flygtninge og flygtningelignende personer.

Med den modifikation, at der for så vidt angår den almindelige integrationsindsats er tale om en ændret opgavefordeling mellem staten og de enkelte kommuner og amtskommuner, finder udvalget, at disse principper tillige bør danne grundlag for den almindelige integrationsindsats.

Udvalget finder i den forbindelse anledning til at understrege vigtigheden af de enkelte flygtninge og indvandreres egen medvirken i integrationsforløbet.

Udvalget er af den opfattelse, at et integrationsforløb er en proces, hvor begrebet gensidighed bør være helt centralt. Der henvises til udvalgets sammenfatning vedrørende integration i kapitel 4, afsnit 4.4.

### 7.8. Særlige problemområder

Der findes et meget omfattende dokumentationsmateriale om forskellige former for indsatser og indfaldsvinkler til integrationsarbejdet. I "Det flerkulturelle Danmark" (Den kulturpolitiske redegørelse, Århus, 1995) er der således en fyldig gennemgang af nyere tids indvandrerpolitik i Danmark,

ligesom en række regeringsredegørelser gennemgår de forskellige indsatser. Der henvises i den forbindelse også til kapitel 4 om integrationspolitik og integrationsbegrebet.

Udvalget har endvidere drøftet de problemer, der knytter sig til de i afsnit 7.2. til afsnit 7.6 beskrevne lovgivninger, ordninger og organisationsmåder vedrørende den almindelige integrationsindsats.

Udvalget har på denne baggrund peget på følgende særlige problemområder for indsatsen:

### 7.8.1. Sikring af fælles målsætning for den almindelige integrationsindsats

Udvalget har konstateret, at det kan være vanskeligt at fastholde en fælles målsætning for den almindelige integrationsindsats i den konkrete indsats.

De konkrete indsatser begrænses ofte til at fokusere på at opnå 1) spredning i boligområder og skoler, 2) lige anvendelse af offentlige ydelser og servicetilbud, 3) opnåelse af gode danskkundskaber, 4) mindst mulig forskel i adgangen til arbejdsmarkedet, 5) tilpasning til dansk adfærd samt 6) afvisning af hverdagsracisme. Der er derfor behov for at skabe overensstemmelse mellem den centralt fastlagte politik på den ene side og lokale indsatser på den anden.

Som anført i kapitel 4 finder udvalget, at den overordnede målsætning med den danske integrationspolitik bør være at sikre flygtninges og indvandreres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets poli-

tiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv. Flygtninge og indvandrere skal sideløbende hermed kunne bevare og udvikle deres oprindelige kulturelle særpræg og identitet.

Mens målet for den særlige integrationsindsats er at understøtte den enkelte flygtnings indføring i alle relevante dele af det danske hverdags- og samfundsliv og igangsætte en udvikling af flygtningenes færdigheder i relation til kvalificeret samfundsdeltagelse, bør målet med den almindelige integrationsindsats være, at flygtninge og indvandrere bliver en del af samfundslivet i videste forstand, og at de får mulighed for at præge udviklingen af samfundet på lige fod med andre borgere.

En grundlæggende forudsætning for, at dette mål kan nås, er efter udvalgets opfattelse, at der på alle niveauer i den kommunale, amtskommunale og statslige forvaltning er enighed om den samme overordnede målsætning for de offentlige myndigheders integrationsindsats.

Det er udvalgets opfattelse, at der i integrationsmæssig forstand kan opnås gode resultater med at fremme denne overensstemmelse gennem information, vejledning og motivation over for de pågældende aktører, og at der bør satses på denne fremgangsmåde.

Samtidig vil der være behov for, at der fra centralt hold fastsættes et fælles grundlag for den samlede indsats.

Udvalget har i den forbindelse påpeget, at den overordnede målsætning indebærer, at flygtninge og indvandrere inden for alle samfundsområder og sektorer skal gives ligeværdig behandling, ikke alene af en enkelt ansvarlig

myndighed, men inden for rammerne af den generelle, daglige politik og administration.

Dette medfører efter udvalgets opfattelse, at alle kommunale, amtskommunale og statslige myndigheder skal være opmærksomme på, at dette rent faktisk sker.

### 7.8.2. Sikring af, at alle dele af den samfundsmæssige indsats medtages

Udvalget har konstateret, at integrationen af flygtninge og indvandrere traditionelt opfattes som et socialt, uddannelses- og beskæftigelsesmæssigt anliggende, og det er da også i disse sektorer, der ydes den største indsats. Derimod indgår integrationsspørgsmål sjældent i andre samfundsområder.

Der er efter udvalgets opfattelse behov for en øget opmærksomhed på integrationsspørgsmål inden for alle dele af hverdagslivet. Her tænkes bl.a. på fritids- og kulturlivet, erhvervslivet, byudviklingen og turismen.

### 7.8.3. Bedre anvendelse af den enkeltes ressourcer

Det er vanskeligt for mange flygtninge og indvandrere at vinde fodfæste i det danske samfund, uanset om det drejer sig om almene funktioner eller funktioner, der er direkte rettet mod deres egne vilkår. Det er vanskeligt at få godkendt andre kvalifikationer end dem, der er erhvervet i en dansk sammenhæng. Samtidig kan man konstatere, at dagligdagen i lokalsamfundene kun i meget ringe grad indbefatter anvendelse af de kvalifikationer og baggrunde, som flygtninge og indvandrere bringer med sig.

Udvalget ønsker i denne forbindelse at understrege vigtigheden af, at flygtninges og indvandreres egne ressourcer anvendes mest muligt i integrationsarbejdet, både gennem ansættelser hos offentlige eller ikke-offentlige aktører, i egne foreninger som løser integrationsopgaver samt som frivillige - på linie med andre frivillige i integrationsarbejdet. For en nærmere drøftelse af spørgsmålet om personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere, henvises til kapitel 10 om arbejdsmarkedsforhold.

For så vidt angår udvalgets konkrete forslag vedrørende anvendelsen af flygtninge og indvandreres egne ressourcer i integrationsarbejdet henvises til afsnit 7.9.1.2.

### 7.8.4. Sikring af relevante kvalifikationer hos aktører

Det stiller stadig større krav til medarbejdere og andre involverede i integrationsarbejdet at levere en kvalificeret indsats i det flerkulturelle arbejde. Der findes ikke i dag en særlig uddannelse på dette område, som ofte er indbygget som valgfri moduler i de enkelte faglige uddannelser og efteruddannelser.

Såfremt kommuner og andre lokale aktører skal kunne leve op til målsætningen for integrationsindsatsen, vil det derfor efter udvalgets opfattelse være nødvendigt at skabe bedre mulighed for relevante uddannelses- og efteruddannelsestilbud, ligesom det under tiden vil være hensigtsmæssigt at rekvirere sagkyndig konsulentbistand ved tilrettelæggelse og udførelse af indsatser. Med hensyn til konkrete forslag i denne henseende henvises til afsnit 7.9.2.6. og afsnit 7.9.2.7.

### 7.8.5. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere

Øystein Gaasholt og Lise Togeby har i bogen "I syv sind" analyseret danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere.[9]

Det fremgår af bogen bl.a., at kun meget få danskere faktisk møder flygtninge og indvandrere i deres dagligdag. Kontakten er meget ringe, og selv om de fleste danskere har forholdsvis klare forestillinger om, hvordan indvandrere opfører sig, bygger det kun i et meget begrænset omfang på egne erfaringer.[10]

I den forbindelse viser Togebys og Gaasholts undersøgelse, at der er en vis sammenhæng mellem danskernes tolerance over for flygtninge og indvandrere og hyppigheden af kontakt med flygtninge og indvandrere. Således er danskere, der jævnligt har kontakt med flygtninge og indvandrere i nabolaget eller privat, typisk mere tolerante end danskere, der aldrig har kontakt med flygtninge og indvandrere.[11]

Forfatterne fokuserer endvidere bl.a. på mediedækningen af spørgsmål om flygtninge og indvandrere og på politikernes rolle for danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere.

Forfatterne konkluderer, at hverken medier eller politikere på kort sigt har nogen større indflydelse på grundlæggende holdninger og værdier, men at politikere i et mere eller mindre bevidst samarbejde med medierne har en

[9] **Gaasholt,** Øystein & **Togeby**, Lise: "I syv sind - danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere". Politica. Århus 1995.
[10] Ibid, p. 64-65.
[11] Ibid, p. 82-83.

betydelig indflydelse på de meninger og forestillinger, befolkningen i konkrete situationer giver udtryk for.[12]

De påviser endvidere, at medierne spiller en afgørende rolle for befolkningens holdninger til flygtninge og indvandrere, idet det både er politikere og andre opinionsdannere, der definerer problemer vedrørende flygtninge og indvandrere og giver dem mening samt afstikker grænserne for danskernes tolerance. [13]

Endelig bliver der i værket omtalt en avisanalyse af, hvilke emner for så vidt angår flygtninge og indvandrere, der blev omtalt i BT, Jyllandsposten og Politiken i en periode på tre måneder i henholdsvis 1985, 1987 og 1993. Analysen omfatter også læserbreve.[14]

Af analysen fremgår bl.a., at det for alle tre aviser og for alle tre perioder gælder, at en meget stor del af de registrerede emner ikke handler om flygtninge og indvandrere, men om dansk indvandrerpolitik og om danskernes holdninger til og adfærd over for flygtninge og indvandrere.[15] Der er dog stor forskel på, hvordan de nævnte aviser har omtalt flygtninge- og indvandrerstoffet i de enkelte perioder.

Forfatterne konkluderer endvidere, at de spørgsmål, der har været omfattende diskuteret i de nævnte aviser gennem årene, giver stærke udslag i befolk-

[12] Ibid, p. 149.
[13] Ibid p. 164.
[14] Ibid p. 67,
[15] Ibid p. 67.

ningens holdninger: Det gælder spørgsmålet om bekvemmelighedsflygtninge, familiesammenføringer, den "muslimske" fare og kriminalitet. [16]

I en undersøgelse fra 1996, der følger op på "I syv sind", har Lise Togeby undersøgt, om der er ændringer i danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere fra 1993 til 1996.[17]

Undersøgelsen konkluderer, at der fra 1993 til 1996 er sket en halvering af antallet af artikler og læserbreve i BT, Jyllandsposten og Politiken om flygtninge- og indvandrerstof.

Af undersøgelsen fremgår endvidere, at der fra 1993 til 1996 er sket en svag stigning i danskernes tolerance over for flygtninge og indvandrere.

Undersøgelsen konkluderer på den baggrund, at den mindskede pressedækning af flygtninge- og indvandrerstof har haft en positiv indvirkning på danskernes holdninger til og tolerance over for flygtninge og indvandrere.

For så vidt angår udvalgets konkrete forslag i relation til det holdningsskabende arbejde vedrørende danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere henvises til afsnit 7.9.3.

### 7.8.6. Inddragelse af aktører og brugere

Et væsentligt element for opnåelsen af den fælles målsætning for den almindelige integrationsindsats er, at brugere og aktører på forskellige niveauer

[16] Ibid p. 68.
[17] **Togeby**, Lise: "Er vi ved at vænne "os" til "dem"?, Politica, 29. Årgang, nr. 1, 1997.

inddrages aktivt i planlægningen, beslutninger og gennemførelsen af integrationsindsatsen. Dette gælder både, når det drejer sig om flygtninges og indvandreres deltagelse, og når det drejer sig om andre relevante aktører.

For så vidt angår udvalgets konkrete forslag vedrørende inddragelsen af brugerne i integrationsarbejdet henvises til afsnit 7.9.2.1.

### 7.8.7. Indsats over for særligt udsatte grupper og personer

Der tilbydes i dag i et vist omfang integrationsfremmende foranstaltninger til flygtninge og indvandrere, som har opholdt sig i Danmark i længere tid.

Dette gælder 1. generationsindvandrere, som fortsat er til rådighed for arbejdsmarkedet, men som er blevet ledige og derfor - i henhold til mulighederne inden for social- og arbejdsmarkedslovgivningen - tilbydes en række særlige kurser og beskæftigelsesforanstaltninger.

Som udgangspunkt kan disse personer modtage en række tilbud på linie med andre borgere i samme situation, men det er udvalgets vurdering, at det kun i begrænset omfang lykkes de pågældende at opnå fast tilknytning til arbejdsmarkedet eller på anden måde at sikre sig en værdig tilværelse.

Også andre grupper af personer fra de etniske minoriteter har erfaringsmæssigt vanskeligt ved at få fodfæste i det danske samfund og kan derfor have behov for, at der ydes en særlig indsats. Det gælder bl.a. børn af flygtninge og indvandrere og unge, som er født eller opvokset i Danmark, og det gælder ældre flygtninge og indvandrere.

For så vidt angår udvalgets konkrete forslag til tiltag over for de særligt udsatte grupper og personer henvises til kapitlerne 9, 10 og 11.

### 7.8.8. Tolkebistand

Det antages at følge af bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligten og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at forvaltningsmyndighederne i almindelighed må sikre sig, at de er i stand til at forstå og at blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse til myndighederne om sager, der skal tages under behandling af myndighederne. Det påhviler således myndighederne, hvis der er behov derfor, så vidt muligt at stille den fornødne tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende.

Det er ingen betingelse, at den pågældende person har bopæl i landet. Forpligtelsen for myndigheder til at yde den fornødne tolkebistand gælder således også i forhold til udenlandske statsborgere, som mere kortvarigt opholder sig i Danmark.

Myndighedernes forpligtelse til at yde den fornødne tolkebistand vedrører alene sager, hvori der skal træffes afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Forpligtelsen omfatter således ikke en række former for kontakt med forskellige offentlige myndigheder. Uden for falder f.eks. myndigheder med serviceprægede funktioner, skoler og andre undervisningsinstitutioner med hensyn til selve undervisningsvirksomheden, samt sygehuse vedrørende behandlingen. Skole- og sygehusmyndighederne er imidlertid forpligtet til at medvirke til at fremskaffe tolk eller oversætte dokumenter i egentlige forvaltningssager, som behandles af den pågældende myndighed.

For en uddybning af forvaltningslovens bestemmelser om forvaltningsmyndigheders forpligtelse til at yde den fornødne tolkebistand henvises til vejledning om forvaltningsloven, 1986, pkt. 32-37.

Organiseringen af tolkebistand på flygtninge- og indvandrerområdet er præget af en mangesidet og løs struktur. Således har enkelte institutioner som eksempelvis Udlændingestyrelsen, Rigspolitiet, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp samt i begrænset omfang de enkelte kommuner fastansatte tolke. Dansk Flygtningehjælps tolkeservice er landsdækkende, og flygtningehjælpen sælger endvidere tolkeydelser som indtægtsdækket virksomhed.

Endvidere virker et stort antal tolke på freelance- basis og er i denne forbindelse knyttet til de nævnte institutioner med henblik på løsning af ad hoc-opgaver. Der er ingen overenskomst på området.

Den tolketjeneste, der har det mest generelle anvendelsesområde i forhold til både flygtninge og indvandrere, er Udlændingestyrelsens Tolketjeneste. Tolketjenestens ydelser, der også stilles til rådighed for private og andre offentlige myndigheder, består primært af telefontolkning, henvisning til freelance tolke og skriftlige oversættelser. Der er til tolketjenestens henvisningsservice tilknyttet 300 freelance tolke, der tilsammen dækker 48 sprog. Der er en betalingspligt forbundet med brug af Udlændingestyrelsens Tolketjeneste.

Udvalget har konstateret, at der ikke for nuværende findes en egentlig tolkeuddannelse, der kan opfylde de krav og den efterspørgsel, der er i relation til

tolkebistand på flygtninge- og indvandrerområdet. For så vidt angår udvalgets konkrete forslag i relation hertil henvises til afsnit 7.9.2.2.

### 7.8.9. Den amtskommunale danskundervisning

Indlæringen af det danske sprog er af meget væsentlig betydning for flygtninges og indvandreres integration i samfundet. Flygtninge og indvandrere, der ikke behersker det danske sprog i fornøden grad, har ofte svært ved at begå sig i uddannelses- og beskæftigelsesmæssige sammenhænge m.v.

Udvalget har i den forbindelse drøftet forskellige spørgsmål i relation til den amtskommunale danskundervisning, herunder resultaterne af den undersøgelse som Rigsrevisionen foretog i 1993 vedrørende effekten af indvandrerundervisningen samt resultaterne af undersøgelsen i 1994 fra Ringkøbing Amtskommune, jf. afsnit 7.5.5.

Udvalget har i forlængelse heraf drøftet behovet for en særlig indsats i forhold til den amtskommunale danskundervisning, herunder spørgsmålet om organiseringen af undervisningen, en yderligere kvalificering af lærere/faglige fora samt en udvidelse af den personkreds, der er berettiget til at modtage den amtskommunale danskundervisning.

For så vidt angår udvalgets konkrete forslag vedrørende den amtskommunale danskundervisning henvises til afsnit 7.9.2.4.

## 7.9. Særlige indsatsområder

Udvalget har drøftet, hvilke forslag og anbefalinger de i afsnit 7.8. skitserede problemområder giver udvalget anledning til at fremkomme med i dette kapitel.

Udvalget har i den forbindelse fundet at kunne foreslå eller anbefale, at der iværksættes indsatser over for henholdsvis flygtninge og indvandrere, de integrationsansvarlige myndigheder samt over for den danske befolkning.

Herudover henvises til de forslag og anbefalinger, der fremgår af kapitlerne 9, 10 og 11.

### 7.9.1. Indsats over for flygtninge og indvandrere.

#### 7.9.1.1. Integrationsindsatsen over for familiesammenførte indvandrere.

Den særlige 18 måneders integrationsindsats tilbydes i dag anerkendte flygtninge og flygtningelignende personer samt størstedelen af denne gruppes ægtefæller og børn, der familiesammenføres med hovedpersonen inden for dennes integrationsperiode, jf. kapitel 6, afsnit 6.1.2.

Personer, som familiesammenføres i medfør af reglerne i udlændingelovens § 9, stk. 1, med herboende personer, der ikke er flygtninge eller flygtningelignende, er derimod ikke berettiget til en særlig integrationsbistand, men er omfattet af den almindelige integrationsindsats.

### 7.9.1.1.1. Den eksisterende integrationsindsats over for bl.a. familiesammenførte indvandrere inden for rammerne af den almindelige integrationsindsats

I dag udføres inden for rammerne af den almindelige integrationsindsats i amtskommunalt regi integrationsopgaver over for bl.a. familiesammenførte indvandrere i medfør af lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl., jf. afsnit 7.5.

Også kommunerne varetager i dag inden for rammerne af den almindelige integrationsindsats en række forskellige integrationsopgaver over for bl.a. familiesammenførte indvandrere, jf. afsnit 7.4.

En del af kommunernes integrationsopgaver finder sted på ulovbestemt grundlag, og en del af opgaverne finder sted i henhold til bistandslovens revalideringsbestemmelser, lov om kommunal aktivering og lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

***Den amtskommunale integrationsindsats:***

Som det fremgår foran, afsnit 7.5., er amtsrådet forpligtet til at sørge for, at indvandrere og flygtninge, der bor i amtskommunen, kan få undervisning, der sigter mod at gøre det muligt for dem at fungere i det danske samfund.

Lov om undervisning af voksne indvandrere er senest ændret i 1994 ved lov nr. 655 af 29. juni 1994 om undervisning af voksne indvandrere m.fl. Der blev i denne forbindelse bl.a. indført en bestemmelse, hvorefter der i forbin-

delse med undervisningen skal tilbydes indvandrere uddannelses- og erhvervsvejledning.

Der blev endvidere indført en bestemmelse, hvorefter amtsrådet skal sørge for, at udlændinge over 18 år, som efter 1. august 1994 er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2 og 3, og § 9, stk. 2, nr. 1, orienteres om undervisningstilbuddet.

Af bemærkningerne til forslaget til lovændring fremgår det bl.a., at der er tale om en opfølgning på punkt 2 i folketingsbeslutning af 18. juni 1992 om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark (B 65).

Under henvisning hertil anføres det bl.a. i bemærkningerne til lov nr. 655, at der skal gives flere og mere differentierede tilbud om undervisning i dansk sprog, samfundsforhold og arbejdskendskab.

I de almindelige bemærkninger anføres det tillige, at der i tilknytning til sprogundervisningen er mulighed for at tilrettelægge erhvervs- og skolepraktik i et samarbejde med lokale uddannelsesinstitutioner og virksomheder og derigennem inddrage arbejdskendskab i undervisningen.

Endelig er det anført, at det skal sikres, at indvandrere og flygtninge modtager sprogundervisning og undervisning i danske samfundsforhold i tilstrækkeligt omfang.

***Den kommunale integrationsindsats:***

Kommunernes integrationsopgaver over for familiesammenførte indvandrere, der er omfattet af den sociale lovgivning, indeholder i henhold til den eksisterende lovgivning bl.a. følgende elementer:

*1. Generel rådgivning og vejledning*

Efter den generelle bestemmelse om rådgivning og vejledning i bistandslovens § 28 har kommunerne pligt til at give tilbud om rådgivning og vejledning til enhver, som har behov for det. Pligten til at yde rådgivning og vejledning er ikke betinget af, at den pågældende modtager kontanthjælp.

Som eksempler på emner for vejledning kan nævnes økonomiske problemer, dårlige boligforhold, helbredsmæssige problemer, opdragelses- og skoleproblemer m.v.

*2. Erhvervs- og uddannelsesrettet indsats*

Efter bistandslovens § 40 er det en betingelse for at få kontanthjælp, at såvel ansøgeren som en eventuel ægtefælle i tilstrækkelig grad har udnyttet sine arbejdsmuligheder.

En kontanthjælpsmodtager er forpligtet til at påtage sig ethvert rimeligt tilbud om arbejde, herunder også tilbud om jobtræning eller et individuelt jobtræningsforløb efter lov om kommunal aktivering eller lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik. En kontanthjælpsmodtager skal ligeledes tage imod et-

hvert rimeligt tilbud om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger samt uddannelsestilbud og kurser, der vil kunne medvirke til at forbedre den pågældendes erhvervsmuligheder.

Sådanne tilbud kan fremsættes efter lov om kommunal aktivering eller på anden måde, f.eks. som tilbud om undervisning i dansk til voksne indvandrere.

Modtagere af kontanthjælp har således pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

I bistandslovens § 41 er det endvidere fastsat, at kommunalbestyrelsen, når der ydes kontanthjælp til forsørgelsen, skal vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige hjælpeforanstaltninger som f.eks. revalidering med henblik på, at modtageren igen bliver i stand til at klare sig selv. Denne vurdering skal finde sted senest 3 måneder efter hjælpens påbegyndelse. Revalidering sættes først ind, når andre støtteordninger enten ikke kan anvendes eller ikke er tilstrækkelige til at bringe den pågældende ind i eller tilbage på arbejdsmarkedet. Kommunen må derfor i visitationsfasen vurdere, om den pågældende er omfattet af det ene eller andet regelsæt.

**Revalidering**

Revalidering består - kort beskrevet - i, at en person, hvis erhvervsevne er nedsat af fysiske, psykiske eller sociale årsager, støttes i at kunne opnå beskæftigelse på arbejdsmarkedet.

Indvandrere og flygtninge m.fl. kan som andre få hjælp efter bistandslovens revalideringsbestemmelser, jf. bistandslovens § 43, hvis det efter en konkret vurdering af den enkeltes situation viser sig at være nødvendigt at give denne ekstra hjælp for, at den pågældende kan blive i stand til at forsørge sig selv og sin familie.

Til brug for denne vurdering indhentes de sociale og helbredsmæssige oplysninger, som er nødvendige for at vurdere behovet. Som eksempler på sådanne oplysninger kan nævnes alder og familieforhold, skoleuddannelse, tidligere arbejdsforhold m.m. samt den pågældendes egen opfattelse af, hvilke særlige hensyn der bør tages i betragtning.

Den erhvervsmæssige revalidering består af en række tilbud som f.eks. rådgivning, arbejdsprøvning, faglig oplæring eller anden arbejdsmarkedsuddannelse, teoretisk uddannelse, hjælp til selvstændig etablering m.m.

Når der er truffet beslutning om revalidering, vil de fleste revalidender skulle gennemgå et erhvervsmodnende eller afklarende forløb, forinden der kan iværksættes en erhvervsplan. Der kan være tale om erhvervsmodnende eller erhvervsintroducerende kurser, jobindslusningsprojekter, daghøjskoleophold m.m. Der er således tale om en proces, hvor revalidenden får afklaret hvilket erhvervsmæssigt mål, der er realistisk for den pågældende.

Først herefter lægges en egentlig erhvervsplan, der beskriver hvilken beskæftigelse, der sigtes imod, og hvilke tiltag, der er planlagt i forløbet samt angiver det tidsmæssige forløb.

Det forudsættes, at revalidenden deltager aktivt i tilrettelæggelsen af hele revalideringsforløbet, både i den forberedende fase og i planlægningen af erhvervsplanen.

Kommunen skal følge revalideringsforløbet med henblik på at støtte gennemførelsen og skal mindst hvert halve år indhente nødvendige oplysninger herom.

**Aktivering**

Aktiveringstilbud gives til kontanthjælpsmodtagere, der som udgangspunkt ikke har behov for andre støtteforanstaltninger som f.eks. sprogundervisning, revalidering eller behandlingstilbud.

Nogle udlændinge, f.eks. nyankomne familiesammenførte indvandrere, vil imidlertid kunne påbegynde en mere erhvervsmæssig målrettet indsats tidligt i integrationsperioden indeholdende f.eks. kombinerede tilbud bestående af aktivering og danskundervisning.

*Rådgivning og vejledning*

I lov om kommunal aktivering § 3, stk. 1, der skal ses i sammenhæng med bestemmelserne om en mere generel rådgivnings- og vejledningsforpligtelse i bistandsloven, er det særligt fastsat, at kommunalbestyrelsen, før den afgiver tilbud om aktivering, skal tilbyde rådgivning og vejledning om, hvorledes den pågældende på længere sigt kan forbedre sine beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder.

Kontanthjælpsmodtagere under 25 år med behov herfor kan desuden tilbydes et vejlednings- og introduktionsprogram i op til 6 uger efter aktiveringslovens § 3, stk. 5. Programmet skal tilbydes før øvrige aktiveringstilbud.

Formålet med vejlednings- og introduktionsprogrammet er at få klarlagt den unges ønsker, behov og muligheder. Programmet skal indeholde vejledning om uddannelses- og erhvervsmuligheder og kan give mulighed for afprøvning af erhvervsønsker f.eks. ved deltagelse i erhvervsintroducerende kurser eller ved arbejdspraktik i private eller offentlige virksomheder. Programmet bør afsluttes med, at kommunen og den unge i fællesskab lægger en plan for den unges fremtidige uddannelses- og erhvervsmuligheder, herunder også for det eventuelle videre forløb inden for rammerne af aktiveringsloven.

Kommunerne har - udover pligten til at yde rådgivning og vejledning om uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder - pligt til at give kontanthjælpsmodtagere over 25 år en handlingsplan (kommunen kan udarbejde handlingsplaner til kontanthjælpsmodtagere under 25 år). Planen skal senest udarbejdes, når der er udbetalt kontanthjælp i 6 måneder.

Planen skal udarbejdes med udgangspunkt i kontanthjælpsmodtagerens ønsker og forudsætninger, og under hensyntagen til arbejdsmarkedets behov skal den beskrive, hvilke beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktiviteter der kan bidrage til at opfylde målet.

Sigtet med handlingsplanen er, at den skal hjælpe kontanthjælpsmodtageren til at få et overblik over, hvordan den pågældende kan forbedre sine muligheder for at få arbejde eller, hvis dette ikke umiddelbart skønnes muligt,

hvorledes den pågældende ved andre former for aktivitet kan forbedre sin livssituation.

*Pligtmæssig aktivering*

Der består efter §§ 9 og 13 i lov om kommunal aktivering en pligt for kommunalbestyrelsen til at tilbyde ledige kontanthjælpsmodtagere et aktiveringstilbud og en ret for den ledige til at få et tilbud. For kontanthjælpsmodtagere under 25 år gælder aktiveringspligten kun, hvis de ikke har andre problemer end ledighed. Til personer under 25 år skal tilbud gives senest efter 13 ugers kontanthjælp.

For kontanthjælpsmodtagere, der er fyldt 25 år, er det ikke en betingelse for aktiveringen, at kontanthjælpen alene modtages på grund af ledighed. Også personer med problemer ud over ledighed har ret til at få og pligt til at tage imod et aktiveringstilbud efter lov om kommunal aktivering. Aktiveringstilbuddet til personer over 25 år skal gives senest efter 12 måneders kontanthjælp.

En stor del af kommunerne aktiverer kontanthjælpsmodtagerne hurtigere end lovens mindstekrav. Ofte er der tale om visitationsperioder på 0-4 uger - kortest for de unge under 25 år.

*Indholdet af aktiveringstilbuddene*

Aktivering kan bestå af følgende tilbud:

- Vejlednings- og introduktionsprogram i op til 6 uger,

- jobtræning,
- individuel jobtræning,
- jobrotation,
- særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter,
- særligt tilrettelagte aktiverende forløb,
- frivillige og ulønnede aktiviteter,
- voksen- og efteruddannelse og
- igangsætningsydelse.

Af særlig relevans for indvandrere, flygtninge m.fl. skal peges på vejlednings- og introduktionsprogrammerne, individuel jobtræning, der bl.a. omfatter beskæftigelsesprojekter af forskellig art, de særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter, der rummer mange forskellige uddannelsestilbud, som kan tilpasses deltagernes individuelle forudsætninger og behov, samt særligt tilrettelagte aktiverende forløb. De særligt tilrettelagte aktiverende forløb kan være særligt tilrettelagte vejlednings- og praktikforløb, erhvervsmodnende kurser og andre lignende forløb, hvor beskæftigelses- og uddannelseselementerne er tæt forbundet såvel tidsmæssigt som indholdsmæssigt eller korte forløb hos forskellige private arbejdsgivere og kommunale institutioner, evt. suppleret med vejledningsperioder.

#### 7.9.1.1.2. De eksisterende økonomiske ordninger

Efter lov om social bistand og lov om kommunal aktivering refunderer staten 50 pct. af en kommunes udgifter til revalidering, herunder selvstændig virksomhed samt værktøj og arbejdsredskaber og 50 pct. af ydelserne under aktivering. Staten refunderer endvidere inden for et rådighedsbeløb 50 pct.

af en kommunes driftsudgifter og udgifter til godtgørelse i forbindelse med aktiveringstilbud.

Efter § 21 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner ydes tilskud til dækning af kommunernes gennemsnitlige merudgifter ved modtagelse af indvandrere og flygtninge.

I 1997 ydes et årligt grundtilskud på 3.448 kr. pr. indvandrer og flygtning og et årligt tilskud på 16.042 kr. pr. 6-16 årig indvandrer og flygtning. Tilskuddene supplerer hinanden, således at der pr. 6-16 årig indvandrer og flygtning i 1997 ydes et årligt tilskud på 19.490 kr.

Det samlede tilskudsbeløb i 1997 udgør 1.093 mill. kr., hvoraf 567 mill. kr. vedrører grundtilskuddet. Ordningen er mellemkommunal og finansieres af kommunerne efter beskatningsgrundlag.

Tilskuddet pr. 6-16 årig indvandrer og flygtning ydes til dækning af kommunernes merudgifter til folkeskoleundervisning af fremmedsprogede elever (modtagelsesklasser, støtteundervisning og modersmålsundervisning).

Tilskuddet pr. indvandrer og flygtning ydes til dækning af kommunernes merudgifter ved stort set alle øvrige kommunale tjenesteydelser ved modtagelse af indvandrere og flygtninge: Administration, daginstitutioner, kulturelle tilbud, beskæftigelsesforanstaltninger, børnetandpleje, sundhedspleje m.v.

Tilskuddet ydes efter antal udenlandske statsborgere fra andre lande end de nordiske, EU-landene og Nordamerika. Fra 1995 er ordningen udvidet til at

omfatte alle indvandrere og flygtninge i de første 10½ år af opholdet i Danmark uanset ændring af statsborgerskabet i denne periode.

Herudover blev der i 1995 afholdt udgifter på ca. 379 mill. kr. i forbindelse med den amtskommunale danskundervisning, jf. afsnit 7.5.

Endelig findes der i forskellige ministeriers regi en række puljer, hvorfra der ydes tilskud til integrationsfremmende foranstaltninger. For en nærmere beskrivelse af puljerne henvises til bilag 8.

### 7.9.1.1.3. Udvalgets vurdering af de familiesammenførte indvandreres behov for yderligere integrationstiltag

Udvalget har drøftet indholdet og omfanget af den eksisterende almindelige integrationsindsats, som ydes over for bl.a. familiesammenførte indvandrere i kommunalt og amtskommunalt regi, jf. afsnit 7.9.1.1.1. og 7.9.1.1.2.

Udvalget er af den opfattelse, at der generelt set inden for den eksisterende lovgivning er adskillige muligheder for at yde varierede og forskellige integrationstilbud til de persongrupper, der er omfattet af den almindelige integrationsindsats, herunder til familiesammenførte indvandrere.

Under hensyntagen til den overordnede opstillede målsætning for dansk integrationspolitik, jf. kapitel 4, finder udvalget, at integrationsindsatsen over for familiesammenførte indvandrere som udgangspunkt skal indeholde de samme elementer, som indgår i det særlige integrationsprogram for flygtninge eller flygtningelignende personer.

Som anført foran bliver personer, der familiesammenføres i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, familiesammenført til en dansk statsborger eller en flygtning/indvandrer, der som minimum har opholdt sig lovligt i landet i fem år.

Det er udvalgets opfattelse, at dette forhold bl.a. bevirker, at der er visse elementer i den særlige integrationsindsats over for flygtninge og flygtningelignende personer, som ikke vil have en egentlig relevans i forhold til familiesammenførte indvandrere.

De familiesammenførte indvandrere kan således gøre brug af det sociale netværk og den erfaring, som den herboende person som udgangspunkt har som følge af sit danske statsborgerskab eller længerevarende ophold i landet.

Som konsekvens heraf er det udvalgets opfattelse, at de yderligere integrationstiltag over for familiesammenførte indvandrere skal indeholde følgende elementer:

1. Introducerende og opfølgende samtaler om integrationsforløbet.
2. Udredning af den familiesammenførtes baggrund.
3. Generel vejledning og information om samfundsforholdene i Danmark.
4. Undervisning og opkvalificering.
5. Afklaring af de beskæftigelsesmæssige muligheder, jobsøgning og støtte i forbindelse med jobstart.
6. Afsluttende status med evaluering af den enkeltes integrationsforløb.

For en nærmere beskrivelse af indholdet af de enkelte elementer henvises til kapitel 6, afsnit 6.6.4.

Udvalget har drøftet, i hvor høj grad indholdet af de foreslåede integrationstiltag over for familiesammenførte indvandrere allerede i dag dækkes af reglerne i den eksisterende lovgivning inden for rammerne af den almindelige integrationsindsats. Der tænkes herved på lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl., lov om kommunal aktivering, bistandsloven og lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Udvalgets flertal er i den forbindelse enigt om, at de foreslåede punkter 1 og 2 kan dækkes af de regler i bistandsloven, der omhandler den generelle rådgivning og vejledning.

Udvalgets flertal er endvidere enigt om, at punkt 3 om den generelle vejledning og information om samfundsforhold i Danmark kan ske inden for rammerne af den amtskommunale danskundervisning.

Herudover er udvalgets flertal enigt om, at punkterne 4 og 5 kan dækkes af den erhvervs- og uddannelsesrettede indsats i form af aktivering eller revalidering efter henholdsvis lov om kommunal aktivering eller bistandsloven. For så vidt angår punkt 4 er udvalgets flertal enigt om, at den beskrevne integrationsindsats kan erstattes af hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig optræning eller omskoling m.v. i medfør af § 43 i bistandsloven eller tilbud om kommunal aktivering i medfør af lov om kommunal aktivering, såfremt den pågældende i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

Desuden er udvalgets flertal enigt om, at punkt 6 om afsluttende status med evaluering af den enkeltes integrationsforløb ikke dækkes af den sociale lovgivning, men ligger implicit i den løbende opfølgning over for den enkelte familiesammenførte indvandrer.

Udvalget er ikke kommet til en afklaring af, hvorvidt de eksisterende muligheder i amtskommunalt og kommunalt regi er tilstrækkelige til at yde en kvalificeret integrationsbistand over for alle grupper af familiesammenførte indvandrere.

Udvalgets flertal må dog konstatere, at de elementer, der efter udvalgets opfattelse bør indeholdes i den almindelige integrationsindsats over for indvandrere, formelt set hver for sig kan dækkes af de eksisterende muligheder inden for kommunalt og amtskommunalt regi.

Det er imidlertid udvalgets flertals opfattelse, at der er behov for en koordinering og målretning for at opfylde de integrationsmæssige behov hos familiesammenførte indvandrere. Dette kan skyldes, at der nogle steder er behov for en faglig styrkelse og specialisering af relevante dele af den kommunale forvaltning.

#### 7.9.1.1.4. Forslag

Udvalget har drøftet, hvorledes de ovenfor anførte synspunkter vedrørende integration af familiesammenførte indvandrere bedst kan udmøntes i form af eventuel ny lovgivning og i form af andre ordninger.

### 7.9.1.1.4.1. Fastlæggelse af den kommunale forpligtelse i en lov om integration

#### 7.9.1.1.4.1.1. Udvalgets flertals opfattelse

Vedrørende koordinering og målretning af den eksisterende indsats foreslår udvalgets flertal, at der i en kommende lov om integration medtages en bestemmelse, der fastslår, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at samordne den integrationsmæssige bistand i kommunen i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

#### 7.9.1.1.4.1.2. Kommunernes Landsforenings opfattelse

Kommunernes Landsforening har som sin opfattelse anført følgende:

"Udvalget har vurderet, at integrationsindsatsen for familiesammenførte indvandrere som udgangspunkt bør indeholde de samme elementer, som indgår i det særlige integrationsprogram for flygtninge, dog afpasset efter, at der i dette program er visse elementer, som ikke vil have en egentlig relevans i forhold til familiesammenførte indvandrere.

Udvalget henviser med hensyn til indholdet af de enkelte elementer til betænkningens afsnit om flygtninge, hvori indholdet af de angivne elementer nærmere er angivet. Det fremgår efter Kommunernes Landsforenings opfattelse klart heraf, at der er tale om omfattende integrationsopgaver, som har et både større og anderledes omfang, end udrednings, - vejlednings, - undervisnings, opkvalificerings- og arbejdspladsplaceringsopgaver over for danskere.

Kommunernes Landsforening er derfor ikke enig i vurderingen af, at disse integrationstiltag over for familiesammenførte indvandrere kan dækkes af de nuværende regler i bistandsloven, aktiveringsloven, lov om undervisning af voksne indvandrere og lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Det er Kommunernes Landsforenings opfattelse, at man ikke på den ene side kan fastslå, at familiesammenførte indvandrere på en række områder har samme behov for særlige integrationstiltag som flygtninge, og på den anden side konkludere, at behovet for en særlig indsats kan afhjælpes inden for de eksisterende rammer.

Dette skal efter Kommunernes Landsforenings opfattelse ses i sammenhæng med, at for flygtninge løses disse opgaver ikke kun inden for de almindelige lovgivningsmæssige rammer, men netop gennem særlige indsatser i det integrationsprogram, som tilbydes flygtninge".

#### 7.9.1.1.4.2. Forsøgsordning

Udvalget foreslår, at der etableres en forsøgsordning til støtte for en mere målrettet og koordineret integrationsindsats over for fortrinsvis nyankomne familiesammenførte indvandrere.

Det foreslås, at der i ministerielt regi tilvejebringes puljemidler, hvorfra kommuner, der etablerer særlige foranstaltninger som led i den målrettede og koordinerede integrationsindsats over for fortrinsvis nyankomne familiesammenførte indvandrere, kan søge om tilskud.

Forsøgsordningen etableres for en to-årig periode, således at kommuner kan indsende konkrete projektansøgninger. Projekterne skal belyse, hvorledes de foreslåede tiltag forholder sig til eksisterende ordninger.

Udvalget forudsætter i den forbindelse, at der ved behandlingen af ansøgninger lægges vægt på, at den enkelte kommune søger at gennemføre de standarder, der er beskrevet ovenfor i afsnit 7.9.1.1.3.

Det vil være en forudsætning for tildeling af midler, at der findes eller sikres den fornødne faglige kompetence i de dele af den kommunale forvaltning, der er relevant for integrationsarbejdet med indvandrere, således at den kommunale forvaltning i kommunen er i stand til at koordinere og målrette de eksisterende muligheder for at yde integrationsbistand over for familiesammenførte indvandrere.

Herudover vil det være et væsentligt kriterium for tildeling af puljemidler, at de i afsnit 7.9.2.1.2.1. nævnte integrationsråd har medvirket ved udformningen og planlægningen af den målrettede og koordinerede integrationsindsats over for de fortrinsvis nyankomne familiesammenførte indvandrere i de kommuner, hvor der er dannet integrationsråd.

Tilsvarende vil der blive lagt vægt på eventuelle tilkendegivelser/anbefalinger fra humanitære organisationer samt flygtninge- og indvandrerforeninger. Disse aktører kan endvidere, når forholdene taler for det, inddrages i det konkrete projekt, der etableres som led i forsøgsordningen.

Udvalget finder det væsentligt, at der ved administrationen af midler tages højde for, at kommuner med et mindre antal familiesammenførte indvandre-

re også kan få mulighed for at få tildelt midler til iværksættelse af særlige foranstaltninger som led i en målrettet og koordineret integrationsindsats over for gruppen.

En nødvendig forudsætning for forslaget er, at der efter forsøgsperiodens afslutning foretages en evaluering i ministerielt regi med henblik på at afgøre, om der er behov for yderligere tiltag. Der henvises i den forbindelse til det tilsvarende behov for evaluering af den statsfinansierede integrationsindsats over for flygtninge, jf. kapitel 6, afsnit 6.6.5.

Udvalget forventer, at der i forbindelse med den nærmere tilrettelæggelse af forsøgsordningen foretages en høring af de organisationer og myndigheder, der har været repræsenteret i udvalget.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at udtale sig mere præcist om størrelsen af de puljemidler, der tilvejebringes i ministerielt regi, men forudsætter, at disse forefindes i tilstrækkeligt omfang.

#### 7.9.1.2. Ordning, der kan lette kommunikationen mellem offentlige myndigheder og flygtninge og indvandrere

Som det fremgår af afsnit 7.8.3. er udvalget af den opfattelse, at det er vigtigt, at flygtninge og indvandreres egne ressourcer anvendes mest muligt i integrationsarbejdet.

Udvalget har i den sammenhæng drøftet muligheden for at etablere en ordning, der kan medvirke til at lette kommunikationen mellem offentlige myn-

digheder, herunder de kommunale forvaltninger, og flygtninge og indvandrere.

I forbindelse med offentlige myndigheders, herunder de kommunale forvaltningers, kontakt med familier med flygtninge- eller indvandrerbaggrund opleves der jævnligt barrierer, som bunder i kulturforskelle.

Udvalget er af den opfattelse, at en etablering af en ordning, hvor f.eks. en flygtning eller indvandrer med et godt kendskab til dansk kultur, normer m.v. ansættes på konsulentbasis i kommunen, kan medvirke til at overvinde disse barrierer.

En lokal konsulent/kulturformidlers opgave kan f.eks. være at:

- Medvirke ved kontakt mellem den kommunale forvaltning og familier med etnisk baggrund i konkrete sociale sager.
- Generelt medvirke ved formidling af viden om det danske samfund til flygtninge og indvandrere, herunder betydningen af foreningsliv, fritidsliv, faglig organisering, forældresamarbejde i skolerne, uddannelse samt respekt for den danske lovgivning, kultur og de danske normer.

Det er udvalgets opfattelse, at etableringen af en sådan ordning kan medvirke til at lette kommunikationen mellem de kommunale forvaltninger og de flygtninge og indvandrere, der er bosat i kommunen, herunder ikke mindst i forhold til børn og unge, jf. kapitel 9.

Udvalget foreslår, at der i kommuner over en femårig forsøgsperiode som en frivillig ordning kan etableres lokale kulturformidlerordninger, hvorefter flygtninge og indvandrere med et godt kendskab til dansk kultur, normer m.m. ansættes på konsulentbasis i kommunen eller tilknyttes andre aktører på integrationsområdet.

### 7.9.2. Særlig indsats over for de integrationsansvarlige myndigheder

#### 7.9.2.1. Inddragelse af brugere

Som det fremgår af afsnit 7.8.6. er udvalget af den opfattelse, at et væsentligt element for opnåelsen af den fælles målsætning for den almindelige integrationsindsats er, at brugere og aktører på forskellige niveauer inddrages aktivt i planlægningen, beslutninger og gennemførelsen af integrationsindsatsen.

##### 7.9.2.1.1. Rådet for Etniske Minoriteter

Som anført under afsnit 7.3.2.1.1. rådgiver Rådet for Etniske Minoriteter regeringen i indvandrer- og flygtningepolitiske spørgsmål. Rådet høres i forbindelse med nye lovbekendtgørelser og lovforslag på indvandrer- og flygtningeområdet og kan endvidere tage sager op på eget initiativ.

Foruden arbejdet i selve rådet deltager rådets medlemmer i en lang række arbejdsudvalg under de forskellige ministerier og andre institutioner.

Med henblik på at styrke Rådet for Etniske Minoriteter og dets handle- og vejledningsmuligheder i forhold til regeringen foreslår et flertal af udvalget,

at der indføres pligt for statslige institutioner til hvert andet år at afgive en redegørelse til Rådet for Etniske Minoriteter om særlige tiltag vedrørende flygtninge og indvandrere.

Det foreslås samtidig, at de nævnte redegørelser tillige tilsendes Nævnet for Etnisk Ligestilling.

#### 7.9.2.1.2. Brugerorganer, der kan sikre flygtninge og indvandrere indflydelse på integrationsindsatsen på lokalt plan

Udvalget har drøftet muligheden for at oprette forskellige brugerorganer, der kan sikre flygtninge og indvandrere indflydelse på den lokale integrationsindsats.

I forbindelse med udvalgets drøftelse er det fremgået, at der i udvalget ikke er enighed om at foreslå en enkelt model for et sådant brugerorgan.

I det følgende vil udvalgets forskellige overvejelser blive gennemgået.

##### 7.9.2.1.2.1. Model 1: Integrationsråd

Som tidligere anført indebærer den overordnede målsætning, at flygtninge og indvandrere inden for alle samfundsområder og sektorer skal gives ligeværdig behandling, ikke alene af en enkelt ansvarlig myndighed, men inden for rammerne af den generelle, daglige politik og administration.

Dette betyder, at myndigheder, der er ansvarlige for eksempelvis boligforhold, arbejdsmarkedsforhold eller for sociale eller kulturelle forhold, alle

har et ansvar på deres respektive områder, når det gælder flygtninge og indvandrere på samme måde, som de har et ansvar inden for det pågældende sektorområde i forhold til andre borgere.

Udvalget er af den opfattelse, at en vigtig måde at realisere denne målsætning på er ved at søge at inddrage flygtninge og indvandrere i integrationsprocessen, således at de sikres mulighed for medindflydelse på og medansvar for egen tilværelse.

En del af udvalget foreslår derfor, at såfremt personer med etnisk minoritetsbaggrund, der opholder sig i kommunen, anmoder herom, skal kommunalbestyrelsen i kommuner med mere end 50 personer med etnisk minoritetsbaggrund oprette et integrationsråd. Integrationsrådene skal bestå af repræsentanter fra de flygtninge- og indvandrerforeninger, der er hjemmehørende i kommunen samt repræsentanter, der er udpeget af kommunalbestyrelsen, herunder repræsentanter fra de lokale frivillige aktører. Integrationsrådet skal sekretariatsbetjenes af den kommunale administration.

Ved personer med etnisk minoritetsbaggrund forstås de personer, som Danmarks Statistik definerer som personer med udenlandsk baggrund. Dette indbefatter dog ikke indvandrere og deres efterkommere fra Norden, Den Europæiske Union, Det Europæiske Samarbejdsområde, Schweiz, Nordamerika, Australien eller New Zealand.

Det er opfattelsen hos denne del af udvalget, at integrationsrådene bør bestå af syv repræsentanter, hvoraf fire udpeges af de lokale flygtninge- og indvandrerforeninger og tre udpeges af kommunalbestyrelsen, heraf to, der er repræsentanter for de lokale frivillige aktører.

Denne del af udvalget er endvidere af den opfattelse, at integrationsrådenes opgaver bl.a. bør være at udtale sig om de nærmere principper for såvel den særlige som den almindelige kommunale integrationsindsats, at afgive udtalelser til den integrationsansvarlige myndighed om budgettet for integrationsindsatsen, eventuelt at stille forslag til ændringer i indsatsen, herunder en vurdering af opgavefordelingen mellem de ansvarlige integrationsmyndigheder, samt at yde en koordinerende og vejledende indsats over for andre lokale brugerorganer, hvor der drøftes spørgsmål af betydning for den lokale integrationsindsats.

Denne del af udvalget er endvidere af den opfattelse, at den erfaring og viden, som de flygtninge og indvandrere, der er medlemmer af integrationsrådet, tilegner sig vedrørende deltagelse i lokalt foreningsarbejde m.v., på lidt længere sigt må antages at virke ansporende for de samme personer til at deltage i de allerede eksisterende lokale brugerorganer såsom forældrebestyrelser i dagtilbud og skoler m.v.

Endelig er denne del af udvalget af den opfattelse, at integrationsrådene på længere sigt bør arbejde for at gøre sig selv overflødige.

Det bemærkes, at model 1 kan kombineres med flere af de forslag, der beskrives nedenfor.

#### 7.9.2.1.2.2. Model 2: Forskellige lokale brugerorganer

En anden del af udvalget finder, at brugerindflydelse for flygtninge og indvandrere bør organiseres efter forskellige modeller og på forskellige niveau-

er afhængig af, hvad brugerindflydelsen retter sig mod, hvem der skal sikres indflydelse m.v. Det afgørende i forhold til brugerindflydelse bør efter denne del af udvalgets opfattelse være, at der vælges organisationsformer, der fremmer flygtninges og indvandreres mulighed for meningsudveksling og dialog og sikrer dem reel medansvarlighed og medindflydelse.

De organisationsformer, der vælges for brugerindflydelse, vil således ofte være forskellige og ikke skulle etableres efter samme principper. Der bør bl.a. lægges vægt på, at flygtninge og indvandrere kan se, at deres engagement leder frem til indflydelse, og at det styrker den enkeltes valgmuligheder.

Denne proces kan også medvirke til at få flere flygtninge og indvandrere inddraget i processen, og derved gøre flygtninges og indvandreres demokratiske engagement større i forhold til andre samfundsforhold.

Indsatsen for at styrke brugerindflydelse kan både rette sig mod de eksisterende brugerfora i kommunen og endvidere bestå i, at der etableres særlige brugerråd/udvalg for flygtninge og indvandrere.

Der skitseres nedenfor forskellige forslag til modeller for fora, hvor flygtninge og indvandrere kan få mulighed for at opnå medindflydelse og medansvar på forhold af væsentlig betydning for integrationsindsatsen.

***Deltagelse i de eksisterende brugerorganer:***

Flygtninge og indvandrere er som andre borgere brugere af daginstitutioner, skoler, serviceforanstaltninger for ældre, beboere i almennyttigt byggeri

m.v. Der er imidlertid kun få flygtninge og indvandrere, der er repræsenteret i de forskellige former for brugerbestyrelser.

For at sikre, at flygtninge og indvandrere også får indflydelse på den service, de står som brugere af, bør der arbejdes målrettet på at støtte og opfordre flygtninge og indvandrere til at gå ind i de demokratiske bestyrelser og herigennem få medindflydelse på principperne for den virksomhed, som varetages i institutionen, skolen, boligselskabet m.v.

***Oprettelse af et kontaktråd/udvalg:***

Der kan i kommunerne nedsættes et kontaktråd som et rådgivende organ for kommunen. I rådet kan ske meningsudveksling og dialog, og rådet kan være idéskabende i forhold til indsatsen.

Et kontaktråd kan sammensættes udelukkende med medlemmer fra de etniske minoriteter, f.eks. efter udpegning fra flygtninge- og indvandrerorganisationer. En anden mulighed kunne være, at der også i kontaktrådet er repræsenteret danskere, f.eks. repræsentanter for forskellige forvaltningsområder i kommunen.

***Arbejdsgrupper:***

En anden model for at fremme medindflydelse kunne være etablering af arbejdsgrupper som faglige udviklingsfora, hvor der deltager repræsentanter, der dels har en flygtning- eller indvandrerbaggrund og herudover har en faglig viden inden for forskellige indsatsområder. For denne model gælder det,

at der tages udgangspunkt i konkrete indsatsområder, f.eks. tilbud om sproglig udvikling til førskolebørn.

***Repræsentation i styregrupper, følgegrupper m.v.:***

I forbindelse med integrationsindsatsen for flygtninge og indvandrere etableres der ofte særlige projekter, f.eks. projekter der retter sig mod uddannelse eller arbejde. For nogle af disse projekter gælder det, at der nedsættes en styregruppe eller en følgegruppe, der har ansvaret for projektets gennemførelse.

I sådanne projekter kan brugerindflydelse fremmes ved, at brugerne er repræsenteret i følgegruppen og herigennem får indflydelse på projektets indhold og gennemførelse.

***Borgermøder, temadage m.v.:***

Meningsudveksling og dialog med flygtninge og indvandrere kan også etableres gennem afholdelse af åbne borgermøder, temadage m.v., hvor der drøftes spørgsmål af særlig betydning for flygtninge og indvandrere.

Et flertal af udvalget foreslår, at der som en forsøgsordning etableres integrationsråd, som beskrevet i model 1, over en femårig periode. Dette flertal opfordrer samtidig til, at de i model 2 beskrevne eksempler på lokale brugerorganer etableres sideløbende hermed.

### 7.9.2.2. Tolkebistand

Som det fremgår af afsnit 7.3.2.9.3. har Undervisningsministeriet besluttet, at der i medfør af lov om åben uddannelse skal etableres tolkeuddannelser ved Handelshøjskolerne i København og Århus fra den 1. februar 1997.

Udvalget finder at kunne anbefale oprettelsen af en tolkeuddannelse med henblik på at øge antallet af kvalificerede tolke. Udvalget har dog i den forbindelse ikke fundet grundlag for at vurdere, i hvilket regi uddannelsen bør foregå.

Udvalgets medlemmer har endvidere peget på behovet for en løbende efteruddannelse af tolke samt behovet for, at der i tolkeuddannelsessystemet tages højde for, at der f.eks. i situationer, hvor nye flygtningegrupper indrejser i landet, opstår et akut behov for tolkning på det pågældende sprogområde.

Udvalget skal på denne baggrund anbefale, at der inden for tolkeuddannelsen tilbydes efteruddannelse inden for særlige fagområder.

Udvalget skal endvidere anbefale, at tolkeuddannelsen tilrettelægges med en sådan fleksibilitet, at der hurtigt kan iværksættes særlige, korte og intensive forløb, der alene har til formål at oplære personer inden for at bestemt sprogområde i basale færdigheder med henblik på at afhjælpe akutte behov for tolkning.

### 7.9.2.3. Kommunale redegørelser

Den almindelige integrationsindsats bliver udført forskelligt i forskellige kommuner alt efter lokale forhold, herunder beboersammensætningen i den enkelte kommune, jf. afsnit 7.4.

Udvalget har drøftet, hvorledes den overordnede målsætning for integrationsindsatsen - uanset disse forskelligheder - kan fremmes i de enkelte kommuner.

Med henblik på at fremme det overordnede mål for integrationsindsatsen har udvalget drøftet etableringen af en ordning, hvorefter de enkelte kommunalbestyrelser over for kommunens borgere jævnligt skal redegøre for indholdet og omfanget af dels den almindelige integrationsindsats og - for de kommuner, der tidligt har overtaget ansvaret for den særlige integrationsindsats - dels den særlige integrationsindsats i kommunen. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med en sådan redegørelse oplyse om de mål, som kommunalbestyrelsen har sat for udviklingen på området.

Der er ikke i udvalget enighed om etableringen af en sådan ordning.

En del af udvalget er af den opfattelse, at en samlet redegørelse om den lokale integrationspolitik i kommunen kan medvirke til en mere helhedsorienteret politik. Der udstikkes rammer for principperne for og kvalitetskrav til udførelsen af den lokale integrationsindsats, som ikke kun tager udgangspunkt i kommunens socialforvaltning, men tillige stiller krav til de andre dele af den kommunale forvaltning, hvor spørgsmål om betjening af flygt-

ninge og indvandrere er relevant, herunder i kulturforvaltningen, skoleforvaltningen m.v.

Denne del af udvalget er tillige af den opfattelse, at en jævnlig kommunal redegørelse om den lokale integrationspolitik må antages at få positive holdningsskabende effekter i forhold til danske borgere i kommunen.

En anden del af udvalget er af den opfattelse, at der ikke bør pålægges kommunerne informationsforpligtelser gennem udarbejdelse af redegørelser, der udelukkende relaterer sig til en bestemt del af de borgere, der er bosat i kommunerne.

Denne del af udvalget er af den opfattelse, at kommunale redegørelser på integrationsområdet i stedet kan bestyrke en antagelse, der eventuelt måtte være blandt danske borgere i kommunen om, at der gøres nok for, og måske endda for meget for, flygtninge og indvandrere. Dermed vil sådanne redegørelser få en negativ virkning og ikke være holdningsskabende i positiv retning.

Et flertal af udvalget foreslår, at det pålægges kommunalbestyrelsen hvert andet år at udarbejde kommunale redegørelser over for kommunens borgere om indholdet og omfanget af den almindelige integrationsindsats og - for de kommuner, der tidligt har overtaget ansvaret for den særlige integrationsindsats - den særlige integrationsindsats i kommunen.

### 7.9.2.4. Den amtskommunale danskundervisning

#### 7.9.2.4.1. Organiseringen af undervisningen

Udvalget har drøftet, hvorvidt organiseringen af den amtskommunale danskundervisning bør ændres.

Undervisningsministeriet og Amtsrådsforeningen har i den anledning oplyst, at indvandrerundervisningens kvalitet er blevet væsentligt forbedret, siden opgaven i 1986 blev overført fra primærkommunerne til amtskommunerne, idet det herefter har været muligt at lægge undervisningen på færre og større skoleenheder. Dette har betydet, at det pædagogiske miljø er blevet styrket, og at der endvidere har kunnet dannes mere homogene undervisningshold.

Det er i den forbindelse vigtigt med et tilstrækkeligt deltagergrundlag for, at de enkelte skoler kan etablere et nuanceret undervisningstilbud i forhold til den enkelte indvandrer og flygtnings forudsætninger, behov samt uddannelses- og erhvervsmål.

Kommunernes Landsforening har oplyst, at der efter landsforeningens opfattelse også er ulemper forbundet med den nuværende organisering af danskundervisningen, idet det kan være vanskeligt at tilrettelægge undervisningen lokalt og med tilstrækkelig fleksibilitet for så vidt angår indpasning af undervisningen i de øvrige aktiviteter og tilbud, som indvandrere og flygtninge deltager i sideløbende med danskundervisningen.

Amtsrådsforeningen og Undervisningsministeriet deler ikke denne opfattelse.

Udvalget har ikke fundet anledning til at drøfte spørgsmålet om en ændret organisering yderligere.

### 7.9.2.4.2. Yderligere kvalificering af lærere/faglige fora

Udvalget har drøftet det faglige niveau på indvandrerundervisningens område.

Det er i den forbindelse udvalgets vurdering, at der er behov for et fagligt løft, for at undervisningen kommer på niveau med den øvrige voksenuddannelse.

Udvalget har endvidere drøftet det forhold, at Undervisningsministeriet har godkendt, at der udbydes en egentlig indvandrerlæreruddannelse under lov om åben uddannelse, jf. afsnit 7.5.6.

En etablering af en ny indvandrerlæreruddannelse vil efter udvalgets opfattelse bl.a. medvirke til, at der kan etableres egentlige uddannelses- og efteruddannelsesmiljøer på uddannelsesinstitutioner, der udbyder uddannelse og forskning i dansk som andet sprog og undervisning af tosprogede.

Dette vil efter udvalget opfattelse kunne medvirke til at højne det faglige niveau på indvandrerundervisningens område.

Udvalget har derfor med tilfredshed noteret sig, at undervisningsministeren har godkendt oprettelsen af en egentlig indvandrerlæreruddannelse.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at vurdere, i hvilket regi uddannelsen bør foregå.

### 7.9.2.4.3. Udvidelse af personkredsen

Amtsrådet har som hovedregel ikke pligt til at sørge for danskundervisning til danske statsborgere. Undtaget herfra er dog herboende grønlændere og danske statsborgere, der langvarigt har opholdt sig i udlandet, jf. afsnit 7.5.1.

Udvalget har drøftet det forhold, at det ifølge Undervisningsministeriet har vist sig at være et problem, at indvandrere og flygtninge, som er blevet danske statsborgere, ikke kan få gratis danskundervisning. De pågældende har haft mulighed for at lære dansk, før de blev danske statsborgere. Undervisningstilbuddet var imidlertid tidligere meget beskedent, og en del af de indvandrere, der nu er danske statsborgere, kan ikke nok dansk til at klare et arbejde.

De pågældende har dog mulighed for at deltage i den amtskommunale danskundervisning, hvis de selv betaler for undervisningen, hvilket beløber sig til ca. 700 kr. om ugen.

Endvidere indgår danskundervisningen i en række tilfælde som et redskab i arbejdsformidlingens aktiveringsbestræbelser i henhold til lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik eller kan gives som et særligt tilrettelagt uddannelsestilbud efter lov om kommunal aktivering. I disse tilfælde betaler arbejdsformidlingen og kommunen normalt for undervisningen. Desuden kan indvandrere i beskæftigelse, der i øvrigt opfylder betingelserne, få voksenuddan-

nelsesstøtte (VUS) til at deltage i danskundervisning, herunder tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen, hvis undervisningen udbydes af et oplysningsforbund.

Indvandrere med dansk statsborgerskab kan også deltage i danskundervisning, som er oprettet i henhold til lov om støtte til folkeoplysning. Her er deltagerbetalingen noget mindre.

Et flertal af udvalget finder, at den gruppe af danske statsborgere af etnisk oprindelse, der tidligere fik et beskedent tilbud om danskundervisning, bør have mulighed for på ny uden udgifter for dem selv at følge den amtskommunale danskundervisning. Undervisningsministeriet har over for udvalget givet tilsagn om, at ministeriet vil foretage en nærmere vurdering af, hvem dette kan omfatte og de økonomiske konsekvenser forbundet hermed.

### 7.9.2.5. Mæglingsinstanser

Udvalget har drøftet spørgsmålet om behovet for etableringen af lokale mæglingsinstanser.

Dette spørgsmål har endvidere været drøftet i Nævnet for Etnisk Ligestilling. Nævnet har den 28. oktober 1996 fremsendt indstilling af 22. oktober 1996 til indenrigsministeren vedrørende en udvalgsrapport om undersøgelse og kortlægning af mulighederne for at skabe bedre klageadgang for etniske minoriteter. Rapporten er udarbejdet på foranledning af nævnet af et ekspertudvalg bestående af en række eksperter inden for menneskeretsområdet.

Det fremgår bl.a. af nævnets indstilling, at nævnet - udover at man mener, der bør finde en afklaring sted af, om Danmark fuldt ud opfylder sine forpligtelser i henhold til FNs Racediskriminationskonvention - finder, at der bør kunne tilbydes mægling mellem den, der føler sig etnisk diskrimineret og udøveren af diskriminationen. Det er således nævnets opfattelse, at mægling ofte kan løse konflikter udsprunget af etnisk diskrimination, før man når til en egentlig klagebehandling og eventuel domstolsprøvelse.

Nævnet mener, at der bør ydes økonomisk støtte til eksisterende og nye frivillige, uafhængige lokale rådgivninger, der påtager sig opgaver vedrørende oplysning, rådgivning og mægling i forbindelse med etnisk diskrimination. Støtten bør efter nævnets opfattelse ydes til rådgivninger i kommunalt regi og til frivillige organisationer.

Nævnet mener i den forbindelse, at der fra statslig side bør oprettes en økonomisk tilskudsordning til disse rådgivninger. Der bør efter nævnets opfattelse tillige sikres en statslig, landsdækkende koordinering af det lokale arbejde med henblik på at fremme erfaringsudveksling, udvikling, uddannelse m.v. på området.

Et flertal af nævnets medlemmer mener endvidere, at mæglingsfunktionen bør reguleres ved en bekendtgørelse og være et integreret element i en individuel klagesagsbehandling - både således, at et klagesagsorgan kan henvise til mægling, og at andre af egen drift kan søge mægling i forbindelse med oplevet diskrimination.

Udvalget har drøftet Nævnet for Etnisk Ligestillings indstillinger.

Udvalget er enigt med nævnet i, at der - for at kunne udrede det materielle grundlag for den eventuelle etablering af lokale mæglingsinstanser - er behov for en afklaring af, om Danmark fuldt ud opfylder sine forpligtelser i henhold til FN's Racediskriminationskonvention.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at Indenrigsministeriet i samarbejde med andre relevante ministerier nærmere udreder Danmarks forpligtelser i henhold til FN's racediskriminationskonvention og i den forbindelse søger en afklaring af, om Danmark i alle henseender opfylder disse.

### 7.9.2.6. Efteruddannelse af relevante medarbejdergrupper

Der er blandt mange kommuner og hos andre aktører opbygget en betydelig sagkundskab vedrørende arbejdet med flygtninge og indvandrere.

Således foregår der allerede i dag hos aktørerne på integrationsområdet mange efteruddannelsesaktiviteter for relevante medarbejdergrupper.

Udvalget er dog af den opfattelse, at det for en række forskellige medarbejdergrupper vil være nødvendigt at skabe bedre mulighed for relevante efteruddannelsestilbud, jf. afsnit 7.8.4.

Udvalget foreslår derfor, at der sikres personale inden for ældresektoren, sundhedsplejersker, læger og andet sundhedspersonale, medarbejdere i kommunale daginstitutioner og dagplejere, modersmålslærere, lærere og studievejledere på gymnasier samt polititjenestemænd mulighed for efteruddannelse.

# RETTELSESSIDE

For så vidt angår udvalgets indholdsmæssige forslag til efteruddannelsen af de omhandlede medarbejdergrupper henvises til kapitlerne 9 og 11.

### 7.9.2.7. Rådgivning og vejledning

For en række kommuner og andre aktører vil der i forbindelse med gennemførelsen af en del af udvalgets forslag og anbefalinger formentlig blive tale om større opgaver end hidtil vedrørende integrationen af flygtninge og indvandrere. Det vil derfor ikke i alle tilfælde være muligt at skaffe den nødvendige sagkundskab i lokalområdet. Dette kan eksempelvis også komme til at gælde i forbindelse med rekruttering af flerkulturelle medarbejdere.

Et flertal af udvalget har i den anledning drøftet, hvorledes flere flygtninge og indvandrere kan kvalificeres til at arbejde med integrationsopgaver, idet udvalget som udgangspunkt finder det vigtigt, at flygtninge og indvandrere medvirker både som frivillige og professionelle i integrationsarbejdet.

Udvalget anbefaler derfor, at der i tilknytning til arbejdspladser (humanitære organisationer, fagforeninger, kommunale forvaltninger og institutioner m.v.), hvor man er beskæftiget med spørgsmål vedrørende flygtninge og indvandrere, oprettes nogle særlige træningsmuligheder for flygtninge og indvandrere, der er interesseret i integrationsarbejde.

### 7.9.3. Særlig indsats over for den danske befolkning/det holdningsskabende arbejde

Som det fremgår af afsnit 7.6. om andre aktørers integrationsindsats, udfører frivillige aktører et omfattende oplysnings- holdningsdannende arbejde. På

om større opgaver end hidtil vedrørende integrationen af flygtninge og indvandrere. Det vil derfor ikke i alle tilfælde være muligt at skaffe den nødvendige sagkundskab i lokalområdet. Dette kan eksempelvis også komme til at gælde i forbindelse med rekruttering af flerkulturelle medarbejdere.

Et flertal af udvalget har i den anledning drøftet, hvorledes flere flygtninge og indvandrere kan kvalifi ceres til at arbejde med integrationsopgaver, idet udvalget som udgangspunkt finder det vigtigt, at flygtninge og indvandrere medvirker både som frivillige og professionelle i integrationsarbejdet.

Udvalget anbefaler derfor, at der i tilknytning til arbejdspladser (humanitære organisationer, fagforeninger, kommunale forvaltninger og institutioner m.v.), hvor man er beskæftiget med spørgsmål vedrørende flygtninge og indvandrere, oprettes nogle særlige træningsmuligheder for flygtninge og indvandrere, der er interesseret i integrationsarbejde.

### 7.9.3. Særlig indsats over for den danske befolkning/det holdningsskabende arbejde

Som det fremgår af afsnit 7.6. om andre aktørers integrationsindsats, udfører frivillige aktører et omfattende oplysnings- holdningsdannende arbejde. På samme måde findes der en bred vifte af kulturmødeaktiviteter, som giver den danske befolkning mulighed for at stifte bekendtskab med flygtninge og indvandrere og de pågældendes baggrunde.

Udvalget finder, at disse aktiviteter er værdifulde bidrag til det lokale integrationsarbejde og kulturmøde. Udvalget foreslår derfor, at denne type aktiviteter fortsættes og styrkes.

Udvalget har konstateret, at der på forskellige områder i det danske samfund fortsat er behov for en indsats for at modvirke diskrimination og forskelsbehandling.

Udvalget har ligeledes konstateret, at der i stadig flere dele af det danske samfund er en positiv vilje til at søge information om flygtninge og indvandreres vilkår samt for at fremme den etniske ligestilling, jf. afsnit 7.8.5.

Udvalget er af den opfattelse, at dokumentation, oplysning og holdningsdannelse i forhold til den danske befolkning som helhed bør indgå som en del af den samlede integrationsindsats.

Endvidere er udvalget af den opfattelse, at det er vigtigt at styrke såvel lokale kulturmødeaktiviteter som en generel indsats for at fremme flygtninge og indvandreres deltagelse i kultur- og fritidslivet. Udvalget anbefaler derfor, at der i såvel lokalmiljøer som i landsdækkende initiativer inddrages kulturmødeindsatser i det almene kultur- og fritidsarbejde.

For at styrke dette arbejde anbefaler udvalget desuden, at der oprettes et landsdækkende netværk af foreninger og andre aktører, som er involveret i kulturmødearbejde.

Én af forudsætningerne for en saglig og konstruktiv debat om kulturmødet er et solidt forsknings-, dokumentations- og oplysningsarbejde. En række forskningsinstitutioner, humanitære organisationer og indvandrerforeninger m.v. gør i denne forbindelse et vigtigt arbejde, som efter udvalgets opfattelse bør støttes mest muligt i forbindelse med gennemførelsen af en integrationsindsats.

Herudover ønsker udvalget at pege på den særlige rolle, som Nævnet for Etnisk Ligestilling har i det holdningsskabende arbejde.

Udvalget har endvidere drøftet mediernes betydning for danskernes holdning til flygtninge og indvandrere, herunder mediernes ansvar for en saglig og nuanceret mediedækning af spørgsmål vedrørende flygtninge og indvandrere.

Udvalget er i den forbindelse af den opfattelse, at mediernes dækning af flygtninge- og indvandrerstof, jf. afsnit 7.8.5., i nogen udstrækning kan medvirke til at skabe og fastholde et negativt billede af flygtninge og indvandrere, hvilket efter udvalgets opfattelse ikke er gavnligt for integrationsprocessen.

Af Undervisnings- og Forskningsministeriets bekendtgørelse nr. 725 af 20. august 1992 om journalistuddannelserne fremgår det bl.a., at undervisningen på journalistlinjens 1. del omfatter fagene: Journalistik, sprog, medie- og

kommunikationsteori, informationsret, etik og samfundsfag, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

Endvidere fremgår det af Studieordningen af 14. august 1996 for journalistuddannelsen på Århus Journalisthøjskole bl.a., at faget samfundsfag på uddannelsens 2. semester bl.a. giver de studerende kendskab til etiske overvejelser knyttet til social- og sundhedsektoren, kendskab til kulturbegreber og elementære sociologiske begreber, aktuel kultur- og socialpolitik og kriminologi.

På baggrund af indholdet i journalistuddannelsen samt med henblik på at give kommende journalister en større baggrundsviden i forbindelse med mediedækningen af spørgsmål vedrørende flygtninge og indvandrere finder udvalget at kunne anbefale, at kulturforståelse indbygges som en fast del af undervisningen for journaliststuderende på Journalisthøjskolen.

Udvalget er endvidere af den opfattelse, at flygtninge og indvandrere bør involveres i et holdningspåvirkende og oplysende arbejde over for medierne.

Udvalget vil derfor foreslå, at de etniske minoriteters organisationer nedsætter et medienetværk bestående af repræsentanter for de enkelte organisationer.

Et sådant medienetværk kan bl.a.

- orientere Dansk Journalistforbund om minoriteternes synspunkter på den løbende mediedækning af flygtninge og indvandrerstof,

- tage kontakt med chefredaktører og ansvarshavende redaktører på de større dagblade, når der er behov herfor,
- etablere en løbende kontakt til Journalisthøjskolen og eventuelt samarbejde med denne om gennemførelsen af undervisning i kulturforståelse, jf. ovenfor,
- medvirke til at arrangere efteruddannelseskurser for journalister, der ønsker at få opdateret deres viden om flygtninge- og indvandrerspørgsmål,
- tage kontakt til Pressenævnet i konkrete sager og
- arrangere høringer, faglige arrangementer m.v.

# Kapitel 8. Repatriering - sammenhæng mellem integration og repatriering

## 8.1. Indledning

I en række af de lande, hvorfra Danmark har modtaget flygtninge, har der gennem årene fundet en politisk udvikling sted, der har gjort det muligt for flygtninge at vende tilbage til deres hjemland.

Endvidere har mange - især ældre - indvandrere udtrykt ønske om at vende tilbage til deres hjemland for at tilbringe alderdommen der.

I juni 1990 blev der indført en midlertidig ordning, der gav mulighed for at yde økonomisk støtte til flygtninge, der frivilligt ønskede at repatriere til deres hjemland eller tidligere opholdsland.

Ordningen er senere gjort permanent og blev i august 1994 udvidet til også at omfatte indvandrere.

Endvidere blev der i juni 1994 indført en ordning, hvorefter der tillige kan ydes repatrieringsstøtte til personer fra det tidligere Jugoslavien, som er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

I nærværende kapitel vil der blive foretaget en nærmere drøftelse af sammenhængen mellem integration og frivillig repatriering samt afslutningsvis blive opstillet forslag og anbefalinger til, hvorledes og i hvilket omfang repatrieringsaspektet bør finde udtryk i integrationsindsatsen.

Der vil i den sammenhæng, henset til de forskellige forhold der gør sig gældende for indvandrer- og flygtningegruppen, blive sondret mellem disse grupper.

Det bemærkes, at flere af udvalgets medlemmer har peget på behovet for at foretage nærmere overvejelser vedrørende størrelsen af de beløb, som en flygtning eller indvandrer ydes i forbindelse med repatriering, herunder overvejelser vedrørende en differentiering af de ydede beløb under hensyn til leveomkostningerne i de enkelte lande eller områder, som de pågældende vender tilbage til. Endvidere er der peget på muligheden for at klausulere en del af den støtte, der ydes til en enkelt person, der repatrierer, således at der eksempelvis sker overførelse af et vist beløb til det lokalsamfund, som en flygtning vender tilbage til, med henblik på anvendelse til almennyttige formål, eksempelvis genopbygningsprojekter.

Der er dog enighed om, at det falder uden for udvalgets kommissorium at gå ind i en nærmere drøftelse af disse forhold, herunder en vurdering af indholdet af de eksisterende repatrieringsordninger.

Med henblik på at give et samlet overblik over repatrieringsområdet er der imidlertid i de følgende afsnit en beskrivelse af de eksisterende repatrieringsordninger for flygtninge, indvandrere og personer med midlertidig opholdstilladelse i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

## 8.2. Antal personer, der er repatrieret til deres hjemland eller tidligere opholdsland

Antallet af personer, der er vendt tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland gennem årene, er relativt begrænset, og tallene er ikke steget i forbindelse med indførelsen af de eksisterende repatrieringsordninger.

Efter Dansk Flygtningehjælps oplysninger er 1.173 personer repatrieret i perioden fra 1984 til 1995. Der er således i gennemsnit 98 personer, der er repatrieret pr. år i den pågældende periode. Bilag 9 indeholder en oversigt over antallet af flygtninge og indvandrere fordelt på nationalitet, der er repatrieret i den omhandlede periode.

Det bemærkes, at der foruden ovennævnte 1.173 personer er en række udenlandske statsborgere, der har forladt Danmark i den pågældende periode i forbindelse med udvandring til 3. lande eller repatriering til hjemlandet, og som ikke har søgt om støtte eller vejledning i forbindelse hermed. Disse udvandringer og repatrieringer er ikke registreret af udlændingemyndighederne eller Dansk Flygtningehjælp.

Herudover vendte 115 bosniske flygtninge med midlertidig opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. tilbage til Bosnien-Hercegovina i 1994. I 1995 var det tilsvarende tal 101 personer.

I 1996 er yderligere 475 flygtninge og indvandrere omfattet af bistandslovens § 47 a eller b repatrieret til deres hjemland eller tidligere

opholdsland. Bilag 10 indeholder en oversigt over antallet af flygtninge og indvandrere fordelt på nationalitet, der er repatrieret i 1996.

I samme periode er 77 personer med midlertidig opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Juogslavien m.v. vendt tilbage til hjemlandet.

Der har således været en mærkbar stigning i antallet af personer, der er vendt tilbage til deres hjem- eller tidligere opholdsland i 1996. Baggrunden herfor er den forbedrede situation i det tidligere Jugoslavien. Således er 425 af de 475 personer, der er vendt tilbage i 1996, og som er omfattet af bistandslovens § 47 a eller b, statsborgere fra Bosnien-Hercegovina. Tallene for 1996 kan således ikke ses som en generel tendens til øget repatriering blandt indvandrere og flygtninge i Danmark.

Generelt skal det bemærkes, at der i bilagene ikke er foretaget en opsplitning af, hvorvidt de repatrierede personer tilhørte indvandrer- eller flygtningegruppen i Danmark. Som det imidlertid fremgår af bilagene har langt størstedelen af de foretagne repatrieringer fundet sted blandt personer fra flygtningegruppen. Antallet af repatrierede fra typiske indvandrerlande så som Tyrkiet, Pakistan og det tidligere Jugoslavien er således yderst begrænset. For Pakistan og det tidligere Jugoslaviens vedkommende ses der således ikke at være fundet repatriering sted.

### 8.3. De danske repatrieringsordninger

I juni 1990 tiltrådte Folketingets Finansudvalg et aktstykke, hvorved der blev anmodet om tilslutning til, at der på forslag til tillægsbevillingsloven

for 1990 blev optaget et beløb til dækning af udgifter ved en midlertidig repatrieringsordning for flygtninge.

Denne midlertidige ordning blev fastholdt frem til 1993, hvor der ved lov nr. 464 af 30. juni 1993 om ændring af lov om social bistand, lov om social pension og udlændingeloven, med virkning fra den 1. august 1993 blev indført en permanent repatrieringsordning for flygtninge m.fl., som ønsker at vende tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland.

Ved lov nr. 362 af 18. maj 1994 om ændring af lov om social bistand blev der tillige indført en repatrieringsordning for indvandrere, som ønsker at vende tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland. Der skete samtidig en forbedring af repatrieringsordningen for flygtninge m.fl. Lovens bestemmelser om repatriering trådte i kraft den 1. august 1994.

Repatrieringsordningerne for flygtninge m.v. fremgår af § 47 a i lov om social bistand, mens repatrieringsordningen for indvandrergruppen fremgår af lovens § 47 b.

Endelig indeholder lov om social pension § 3 a en bestemmelse om retten for flygtninge m.fl. til at medtage optjent folkepension ved tilbagevenden til deres hjemland, mens udlændingelovens § 17 a angår flygtninge m.fl.'s mulighed for at fortryde deres repatriering.

Endelig indeholder § 16 a og b i lov nr. 425 af 1. juni 1994 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. en ordning, hvorefter der kan ydes økonomisk hjælp til personer fra det tidligere

Jugoslavien, som er meddelt midlertidig opholdstilladelse her i landet, og som ønsker at vende tilbage til det område, som de stammer fra.

Ansvaret for udbetaling af repatrieringsstøtte ligger hos kommunerne.

I de tilfælde, hvor de pågældende personer endnu modtager integrationsbistand fra Dansk Flygtningehjælp, er det dog Dansk Flygtningehjælp, der står for administrationen. Det samme er tilfældet for personer, der fortsat er meddelt midlertidig opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

### 8.3.1. Personkreds omfattet af bistandslovens § 47 a (flygtninge m.v.)

Den personkreds, som er omfattet af bestemmelsen i bistandslovens § 47 a, svarer til den personkreds, som er nævnt i bistandslovens § 134 a. Det drejer sig primært om flygtninge, personer med humanitær opholdstilladelse samt personer, der er familiesammenført med personer med sådan en opholdstilladelse.

Endvidere er personer, som oprindelig har ansøgt om asyl, men som er blevet meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, omfattet. Denne gruppe består navnlig af mindreårige uledsagede asylansøgere og personer, der er meddelt afslag på asyl, men som ikke kan hjemsendes på grund af udsendelseshindringer.

Endelig er personer, der i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, har fået opholdstilladelse som følge af tilknytning til en mindreårig asylansøgende udlænding, der er givet opholdstilladelse i Danmark, omfat-

tet af ordningen. Denne gruppe består navnlig af forældre eller søskende til mindreårige asylansøgere, der oprindeligt er indrejst her i landet uden ledsagelse.

Også bosniske flygtninge, der ikke opfylder betingelserne for at få flygtningestatus, men i stedet er meddelt midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr, 5, samt personer, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6, er omfattet af ordningen.

Det skal bemærkes, at de personer, der har fået opholdstilladelse på grundlag af deres familiemæssige tilknytning til en herboende person, alene er omfattet af ordningen, hvis de repatrierer sammen med "hovedpersonen". Børn under 18 år meddeles normalt ikke selvstændig opholdstilladelse, hvis de er indrejst og har ophold her i landet med begge eller en af deres forældre. Disse børn vil være omfattet af ordningen, hvis forældrene er omfattet heraf.

### 8.3.2. Personkreds omfattet af bistandslovens § 47 b (indvandrere)

Den personkreds, som er omfattet af bistandslovens § 47 b, omfatter udlændinge, som har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9.

Personer, der er statsborgere i lande inden for Norden, EU og EØS-området, er ikke omfattet. Det er endvidere et krav, at de pågældende med henblik på varigt ophold har boet her i landet i mere end de sidste tre år.

For så vidt angår personer, der er gift eller samlever med en person med fast bopæl her i landet, kan der alene ydes hjælp til repatriering, hvis de vender tilbage til hjemlandet sammen med ægtefællen eller samleveren.

For så vidt angår børn under 18 år, der som nævnt under afsnit 8.3.1. normalt ikke meddeles selvstændig opholdstilladelse, gælder, at de pågældende - uanset varigheden af opholdet her i landet - er omfattet af repatrieringsordningen, når de repatrierer sammen med en eller begge forældre, hvis forældrene opfylder kravene i bistandslovens § 47 b, herunder at forældrene med henblik på varigt ophold har boet her i landet i mere end de sidste 3 år.

### 8.3.3. Danske statsborgere

Det bemærkes, at danske statsborgere ikke kan modtage repatrieringshjælp efter repatrieringsordningerne. Dette gælder, uanset om de pågældende personer eventuelt - forinden erhvervelse af dansk statsborgerskab - har tilhørt den personkreds, der er omfattet af bistandslovens § 47 a eller b. Danske statsborgere vil i stedet være henvist til at søge hjælp til flytning efter bistandslovens § 47, stk. 3.

### 8.3.4. Omfanget af repatrieringsstøtte efter bistandslovens § 47 a og b

Hjælpen efter bistandslovens § 47 a og b omfatter betaling af billet til fly, tog, m.v. til det sted i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, hvor bosættelsen skal finde sted.

Hjælpen omfatter endvidere betaling for udgifter til transport til bosættelsesstedet med skib, tog, lastvogn m.v. (overfladetransport) af personlige ejendele op til 1 m3 pr. voksen og 1/2 m3 pr barn.

Der kan endvidere ydes støtte til transport af forskelligt udstyr, der er nødvendigt for den pågældendes eller familiens erhverv i hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Støtten til transport af udstyr kan maksimalt andrage 5.000 kr. pr. familie.

Der kan derudover ydes et kontantbeløb til etablering i hjemlandet eller det tidligere opholdsland og til rejseudgifter i øvrigt. Beløbet kan udgøre indtil 15.000 kr. pr. person over 18 år og indtil 5.000 kr. pr. person under 18 år.

For så vidt angår personer omfattet af bistandslovens § 47 a (flygtninge m.v.), er der åbnet mulighed for, at etableringshjælpen kan erstattes af tilbud om arbejde ved et bistandsprojekt. Denne ordning er endnu ikke anvendt i praksis.

Endelig kan der ydes dækning af udgifter til sygeforsikring i et år i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, hvor det er muligt at tegne en sådan forsikring, og såfremt der ikke på anden måde er tegnet forsikring.

Den hjælp, der kan ydes efter bistandsloven med henblik på repatriering, vil alene kunne ydes, hvis den pågældende ikke selv er i besiddelse af tilstrækkelige midler.

### 8.3.5. Retten til at medtage folkepension

#### 8.3.5.1. Flygtninges ret til at medtage folkepension

I medfør af § 3 a i lov om social pension har flygtninge m.fl. en begrænset ret til at medtage optjent folkepension til hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Denne ret gælder alene folkepension, der er tillagt, inden den pågældende vender tilbage til hjemlandet eller det tidligere opholdsland, og der er ikke adgang til at medtage pensionstillæg eller personlige tillæg til pensionen. Der er endvidere ikke adgang til at medtage førtidspension.

Af den tillagte pension kan kun medtages den del af grundbeløbet, der efter pensionslovens regler er optjent her i landet. Bopælstiden i oprindelseslandet eller i andre lande indgår således ikke ved fastsættelsen af den pension, der kan medtages.

Såfremt den repatrierede benytter sig af sin fortrydelsesret, jf. afsnit 8.3.6., er vedkommende berettiget til at få udbetalt pension på samme grundlag som før repatrieringen.

Endelig skal det bemærkes, at retten til at oppebære pension efter lov om social pension § 3 a ophører, hvis den repatrierede tager ophold i et andet land end det, hvortil repatrieringen er sket.

### 8.3.5.2. Indvandreres ret til at medtage folkepension

Lov om social pension § 3 a gælder ikke for personer, der repatrierer efter bistandslovens § 47 b.

For indvandrere vil retten til at medtage pension til hjemlandet eller det tidligere opholdsland derfor afhænge af lovgivningens almindelige regler herom, herunder om der er indgået en overenskomst herom mellem Danmark og det pågældende land.

Hovedparten af de indvandrergrupper, der opholder sig i Danmark, har ret til at medtage pension i medfør af sådanne overenskomster.

For en nærmere gennemgang af pensionslovens regler for medtagelse af pension ved tilbagerejse til hjemlandet samt de eksisterende overenskomster mellem Danmark og andre lande henvises til kapitel 11 om ældre flygtninge og indvandrere.

### 8.3.6. Fortrydelsesret

I udlændingelovens § 17, stk. 1, findes en særlig regel om, hvornår en opholdstilladelse bortfalder. Det gør den bl.a., når en udlænding opgiver sin bopæl i Danmark. Efter udlændingelovens § 17, stk. 3, ophører en opholdstilladelse, der er givet i medfør af lovens §§ 7-8, dvs. en opholdstilladelse til en flygtning, først efter bestemmelsens stk. 1, når udlændingen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller har opnået beskyttelse i et tredje land.

Efter udlændingelovens § 17, stk. 2, kan det efter ansøgning bestemmes, at en opholdstilladelse ikke skal anses som bortfaldet i de i stk. 1 nævnte tilfælde.

### 8.3.6.1. Fortrydelsesret for flygtninge m.v.

Som led i repatrieringsordningen for flygtninge m.fl. er der indføjet en ny og mere lempelig bestemmelse i udlændingelovens § 17 a om bortfald af opholdstilladelse for størstedelen af de personer, der er omfattet af bistandslovens § 47 a.

Efter denne bestemmelse har en person, der er omfattet af bistandslovens § 47 a, således fortrydelsesret, når vedkommende forlader Danmark med henblik på at tage varigt ophold i sit hjemland eller tidligere opholdsland.

Fortrydelsesretten indebærer, at den repatrierede i en periode kan bevare sin opholdstilladelse i Danmark uden tab af status. Flygtninge, der benytter sig af fortrydelsesretten, vil således bevare deres status som flygtninge her i landet.

Retten er dog tidsbegrænset. For personer, der lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 6 år, bevares opholdstilladelsen, indtil de pågældende har opholdt sig uden for landet i mere end 12 på hinanden følgende måneder. Andre personer bevarer opholdstilladelsen, indtil de har opholdt sig uden for landet i mere end 6 på hinanden følgende måneder.

Reglen om fortrydelsesret gælder, uanset om de, der vælger at repatriere, er afskåret fra at modtage repatrieringshjælp efter bistandslovens § 47 a, fordi de pågældende er i besiddelse af tilstrækkelige midler.

Såfremt en person benytter sig af sin fortrydelsesret og vender tilbage til Danmark, kan vedkommende ikke på ny modtage hjælp efter ordningen, ligesom fortrydelsesretten også kun kan benyttes en gang.

Det skal bemærkes, at udstrækningen af den særlige integrationsperiode ikke påvirkes af, at en flygtning repatrierer og siden vender tilbage til Danmark. Såfremt en flygtning under den særlige integrationsperiode har opholdt sig eksempelvis tre måneder i sit hjemland, vil den reelle integrationsperiode alene udgøre 15 måneder.

Til ovenstående gælder visse modifikationer for bosniske flygtninge, der ikke opfylder betingelserne for at opnå flygtningestatus, men i stedet er meddelt midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, samt for personer, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6.

For personer omfattet af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, følger det således af udlændingelovens § 17 a, stk. 2, at opholdstilladelsen bortfalder, når vedkommende har opholdt sig uden for landet i mere end tre på hinanden følgende måneder. Fortrydelsesretten er således for denne gruppe begrænset til 3 måneder. Dette uanset varigheden af deres ophold i Danmark.

For så vidt angår personer, der er omfattet af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6, eksisterer der ingen fortrydelsesret, og de pågældende vil dermed mis-

te deres opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 17, stk. 1, når de repatrierer og opgiver deres bopæl i Danmark.

### 8.3.6.2. Fortrydelsesret for indvandrere

For indvandrere gælder der ingen særlige fortrydelsesret. En indvandrer, der repatrierer og dermed opgiver sin bopæl i Danmark, vil miste sin opholdstilladelse i medfør af den under afsnit 8.3.6. omtalte bestemmelse i udlændingelovens § 17, stk. 1.

## 8.3.7. Repatrieringsstøtte til personer med midlertidig opholdstilladelse efter Jugoslaverloven

For personer, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Juogslavien m.v., er der indført en særlig repatrieringsordning.

Efter lovens § 16 a kan der således ydes støtte til personer, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse efter loven, og som frivilligt ønsker at vende tilbage til det område, som de stammer fra. Det er en forudsætning for, at der kan ydes støtte, at ansøgeren på ny ønsker at bosætte sig i det område, som vedkommende stammer fra.

Hjælpen omfatter udgifter til billet til fly, tog, bus m.v. i forbindelse med tilbagerejsen, udgifter til overfladetransport af personlige ejendele op til 1 m3 pr. voksen og op til 1/2 m3 pr. barn, højst 5.000 kr. pr. familie til transport af udstyr, der er nødvendigt for den pågældendes eller familiens erhverv i det område, vedkommende stammer fra, samt 2.000 kr. pr. person over 18 år

og 1.000 kr. pr. person under 18 år til dækning af andre udgifter i tilknytning til tilbagerejsen og den umiddelbare tilbagevenden.

Der ydes derimod ikke nogen egentlig etableringsstøtte, ligesom ordningen ikke giver mulighed for at yde dækning til sygeforsikring.

I modsætning til ordningerne i medfør af bistandslovens § 47 a og b, skal der ikke foretages nogen individuel behovsvurdering.

Under særlige omstændigheder vil der endvidere kunne ydes økonomisk støtte efter § 16 a til tilbagevenden til det tidligere Jugoslavien mere end en gang.

### 8.3.7.1. Fortrydelsesret for personer omfattet af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Efter lovens § 8, stk. 2, bortfalder opholdstilladelsen for en person, der vender tilbage til det område, som vedkommende stammer fra, først når vedkommende har opholdt sig uden for Danmark i mere end tre på hinanden følgende måneder. Denne fortrydelsesret kan efter lovens § 8, stk. 3, kun benyttes en gang.

Endvidere følger det af lovens § 16 b, at bosniere med opholdstilladelse efter loven, der er repatrieret og inden for fortrydelsesfristen vælger på ny at vende tilbage til Danmark, kan ydes støtte til tilbagerejsen til Danmark. Denne støtte omfatter hjælp til udgifter til billet til fly, tog, bus m.v. i forbindelse med tilbagerejsen og udgifter til overfladetransport af personlige

ejendele op til 1 m3 pr. voksen og 1/2 m3 pr. barn. Der skal heller ikke i denne forbindelse foretages nogen behovsvurdering.

## 8.4. Dansk Flygtningehjælps rådgivnings- og vejledningsindsats i forbindelse med repatriering

Som det er omtalt i afsnit 8.3. administreres repatrieringsordningerne af kommunerne med undtagelse af de tilfælde, hvor den pågældende udlænding endnu modtager integrationsbistand fra Dansk Flygtningehjælp eller er meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. I disse tilfælde er administrationen henlagt til Dansk Flygtningehjælp.

Hvis en repatriering skal lykkes, er det nødvendigt, at den forberedes meget grundigt. Denne forberedelse omfatter oplysninger om økonomiske, sociale og politiske forhold i oprindelseslandet.

Udlændinge, der typisk har boet her i landet i mange år, skal endvidere forberedes på de vanskeligheder, der erfaringsmæssigt er ved at falde til i hjemlandet både som følge af udviklingen i hjemlandet siden udrejsen og udlændingens egen udvikling i Danmark. Herudover skal der rådgives om støttemuligheder efter loven samt om konsekvenserne med hensyn til den pågældendes opholdstilladelse i Danmark m.v.

Den enkelte kommune vil typisk ikke have de oplysninger og internationale kontakter, der er nødvendige for en sådan rådgivning og vejledning. Dette er baggrunden for, at Dansk Flygtningehjælp, der har erfaring med rådgivningsarbejdet på repatrieringsområdet, varetager opgaven.

Det er Dansk Flygtningehjælps opgave at forestå den individuelle rådgivning og vejledning over for personer, der ønsker at repatriere. Dette gælder såvel i relation til flygtninge som indvandrere.

Kommunerne henviser således en udlænding, der viser interesse for at repatriere, til Dansk Flygtningehjælp for så vidt angår den individuelle rådgivning og vejledning om de forskellige aspekter, der er forbundet med en beslutning om at repatriere.

Den indledende rådgivning af udlændinge, der overvejer at repatriere, foregår som hovedregel i flygtningehjælpens regionale afdelinger (eller i kommuner), der tillige forestår formidling af repatrieringsrelevante materialer og informationer. Rådgivning og informationsformidling kan foregå såvel individuelt som gruppevis.

Rådgivning og vejledning til udlændinge, der er langt i deres overvejelser om at repatriere, foregår i Asylafdelingen i Dansk Flygtningehjælps hovedkontor.

Det konkrete arbejde med rådgivning og vejledning til flygtninge, der ønsker at repatriere, udføres på forskellig måde alt efter, om det drejer sig om bosniske flygtninge eller personer af anden nationalitet.

Rådgivningens overordnede formål og indhold er naturligvis det samme for alle flygtninge, men for alle andre nationaliteter end bosniere er der tale om enkeltpersoner eller familier, der kommer fra mange meget forskellige lande, og hvis repatriering derfor må behandles individuelt under hensyntagen

til forholdene i det enkelte land. Med ganske få undtagelser er der her enten tale om flygtninge, der har været så længe i Danmark, at de er udgået af Dansk Flygtningehjælps forsorg, eller om indvandrere.

Der ydes rådgivning om de økonomiske støttemuligheder, der findes i forbindelse med en repatriering og om de juridiske konsekvenser for så vidt angår opholdstilladelsen i Danmark, herunder fortrydelsesretten for personer med flygtningestatus. Rådgivningen/informationen retter sig både mod den enkelte flygtning/indvandrer og mod sagsbehandleren i opholdskommunen.

Herudover tilstræbes det ved personlige samtaler at forberede den pågældende bedst muligt på de problemer, man kan møde ved hjemkomsten.

Endelig er Dansk Flygtningehjælp behjælpelig med alle de praktiske forberedelser i forbindelse med hjemrejsen, såsom opnåelse af nødvendig dokumentation, billetbestilling, visumansøgninger, godstransport, etc.

For så vidt angår flygtninge fra Bosnien-Hercegovina ydes rådgivningen gruppevis i det omfang, det er muligt, idet hver enkelt flygtning dog får mulighed for at drøfte deres egne specielle problemer i forbindelse med repatriering ved en individuel samtale med en sagsbehandler i Asylafdelingen.

Ved denne gruppevise rådgivning medvirker en psykolog, som sammen med gruppen drøfter problemer og forventninger i forbindelse med repatriering. Der undervises derudover i og informeres om forholdsregler i forbindelse med den betydelige forekomst af miner i Bosnien- Hercegovina.

Bortset fra forskellen i den måde, hvorpå rådgivningen gennemføres for de bosniske flygtninge sammenlignet med andre nationaliteter, er den assistance, der ydes af Dansk Flygtningehjælp i forbindelse med selve tilrettelæggelsen af hjemrejsen, den samme for alle flygtninge.

Personer, der har benyttet sig af den i afsnit 8.3.6. omtalte fortrydelsesret og er vendt tilbage til Danmark, indkaldes til samtale, i det omfang Dansk Flygtningehjælp bliver bekendt med deres tilbagekomst. Hensigten er at indsamle erfaringer med henblik på udvikling af repatrieringsarbejdet.

## 8.5. Hvorledes har repatrieringsindsatsen fundet udtryk i integrationsindsatsen ?

### 8.5.1. Kommunernes generelle repatrieringsindsats

Repatrieringsaspektet som et led i kommunernes indsats for flygtninge i Danmark, er især blevet aktuelt i forbindelse med integrationen af de bosniske flygtninge. Dette gælder både i forhold til flygtninge, hvor kommunerne tidligt har overtaget ansvaret for integrationsindsatsen, og i forhold til de flygtninge, som udgår af flygtningehjælpens integrationsprogram efter 18 måneder.

At arbejde med repatrieringsaspektet som et element i integrationsarbejdet betyder for mange kommuner, ligesom for andre myndigheder og organisationer, at der må inddrages en ny indfaldsvinkel i arbejdet.

Repatrieringsindsatsen indgår i kommunernes rådgivnings- og vejledningsindsats i forhold til flygtningene. Samspillet mellem integration og repatri-

ering betyder således eksempelvis en stigende opmærksomhed på, at der i arbejdet med at tilrettelægge den enkeltes uddannelses- og erhvervsforløb må tages højde for, at flygtningene både får mulighed for at erhverve sig kvalifikationer, de kan bruge her i Danmark, og kvalifikationer, de kan anvende i hjemlandet.

Kommunernes repatrieringsindsats omfatter endvidere administration af repatrieringsordningen, hvor det kommer på tale at yde økonomisk hjælp efter bestemmelserne i bistandsloven.

Mange kommuner samarbejder med Dansk Flygtningehjælp om repatrieringsindsatsen. Dette gælder såvel i forhold til indsatsen for den enkelte flygtning og indvandrer som for spørgsmål om informationsformidling, muligheden for særlige projekter, der kan støtte repatrieringsmulighederne, m.v.

### 8.5.2. Dansk Flygtningehjælps generelle repatrieringsindsats

Dansk Flygtningehjælp søger i integrationsarbejdet i så høj grad som muligt at tage hensyn til den enkelte flygtnings eventuelle repatrieringsønsker og muligheder.

Det er en del af Flygtningehjælpens målsætning at arbejde for, at den særlige integrationsindsats også bidrager til, at den enkelte flygtnings muligheder for senere frivillig repatriering fastholdes.

I det konkrete arbejde sker dette først og fremmest ved at arbejde for, at uddannelses- og erhvervsarbejdet tilrettelægges på en sådan måde, at flygtnin-

gene bibringes kvalifikationer, der er relevante både for det danske arbejdsmarked og uddannelsessystem og for erhvervs- og uddannelsesmuligheder i hjemlandet, herunder i forhold til eventuelt at kunne deltage i konkrete genopbygningsprojekter ved tilbagevenden samt ved at støtte flygtningenes egne netværk og medvirke til at skabe rammer for, at flygtningene kan udveksle informationer og ideer til repatrieringsaktiviteter.

Man forsøger i den sammenhæng tillige at bidrage til etablering af målrettede faglige forløb i forhold til de flygtninge, der ønsker at vende hjem, og støtte og vejlede dem, der er i tvivl, således at man i deres integrationsforløb forfølger en to-leddet strategi. Der ydes således støtte til aktiviteter, der gør, at flygtningene så vidt muligt holder begge muligheder, både repatrieringsmuligheden og integrationsmuligheden, vitale og åbne.

Sideløbende hermed arbejder Dansk Flygtningehjælp via sit internationale engagement for, at der i hjemlandet skabes forudsætningerne for og gennemførelse af repatriering.

Flygtningehjælpen støtter og arbejder således aktivt i forhold til genopbygningsindsatsen i hjemlandet, herunder bidrager til at skabe arbejdspladser, økonomisk aktivitet, uddannelsesmuligheder, boliger, forsoning og demokratisk udvikling.

I den sammenhæng søger flygtningehjælpen at inspirere, motivere og samarbejde med uddannelsesinstitutioner, faglige organisationer, virksomheder, kommuner m.v. med henblik på aktiv involvering i repatrierings- og genopbygningsarbejdet.

Flygtningehjælpens opgave som rådgiver for flygtninge i Danmark vedrørende repatriering er først og fremmest at støtte, informere og diskutere.

Flygtningehjælpens medarbejdere fungerer som sparringspartnere i en afklaringsproces og bidrager til at skabe et så godt beslutningsgrundlag som muligt, men fastholder, at det er flygtningen selv, der træffer beslutningen, og at beslutningen og konsekvenserne er hans eget ansvar.

Et af målene er at bidrage til, at flygtningen, ligegyldig hvilken fremtidsstrategi vedkommende vælger, så vidt muligt er aktiv og engageret, bevarer sin handlekraft og selv træffer beslutninger og udnytter sine ressourcer.

Endvidere arbejder flygtningehjælpen for at skaffe og formidle objektiv, alsidig og troværdig information om hjemlandet.

### 8.5.3. Dansk Flygtningehjælps særlige repatrieringsindsats over for den bosniske flygtningegruppe

På grund af bosniernes særlige situation, herunder at gruppen oprindeligt kun havde et midlertidigt opholdsgrundlag, har repatrieringsaspektet fundet mere direkte udtryk i integrationsindsatsen for denne gruppe.

Allerede mens gruppen af bosniske flygtninge opholdt sig i Danmark med midlertidig opholdstilladelse efter den såkaldte Jugoslaverlov, gennemførte man af bl.a. repatrieringsmæssige årsager visse forbedringer af deres vilkår her i landet.

Ved lov nr. 425 af 1. juni 1994 om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. blev rammerne for en forbedring af vilkårene for personer fra det tidligere Jugoslavien, der var meddelt midlertidig opholdstilladelse i Danmark, fastlagt.

Baggrunden herfor var bl.a. et ønske om at forfølge ordningens hovedsigte, hvorefter personer, der var meddelt midlertidig beskyttelse her i landet, skulle vende tilbage til det tidligere Jugoslavien, når forholdene tillod det.

Lovændringen forbedrede de bosniske flygtninges vilkår såvel i relation til indkvartering, undervisning, uddannelse som i forhold til vedligeholdelse af faglige færdigheder.

Ved påbegyndelsen af asylsagsbehandlingen tilkendegav Dansk Flygtningehjælp, at man ville udvikle en række aktiviteter for gruppen med et klart repatrieringsaspekt.

I slutningen af marts måned 1996 arrangerede Dansk Flygtningehjælp i samarbejde med en række medlemsorganisationer og Det Danske Center for Menneskerettigheder et forsoningsseminar med deltagelse af bosniere fra Bosnien-Hercegovina og bosniske flygtninge i Danmark. Formålet med seminaret var dels at få ideer og forslag til, hvad Danmark og danske organisationer vil kunne bidrage med i forbindelse med genopbygningen af Bosnien-Hercegovina, dels at få etableret en dialog mellem bosniere i Bosnien-Hercegovina og bosniske flygtninge i Danmark omkring de mange bl.a. psykologiske og praktiske problemstillinger, der knytter sig til en eventuel repatriering til Bosnien-Hercegovina for de bosniere, der opholder sig i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp arrangerer endvidere rekognosceringsture for bosniske flygtninge til Bosnien-Hercegovina. Formålet med disse ture er at bidrage til at give bosniske flygtninge i Danmark mulighed for at træffe beslutning om tilbagevenden/repatriering på et så veloplyst grundlag som muligt gennem direkte informationssøgning i Bosnien-Hercegovina. Der er meget stor interesse blandt de bosniske flygtninge for at søge støtte til at gennemføre en sådan rekognosceringstur. Som et resultat af disse ture, er der indløbet mange rapporter med konkrete oplysninger om situationen i Bosnien-Hercegovina, som derefter er videreformidlet til de øvrige flygtninge, dels gennem Dansk Flygtningehjælp nyhedsbrev "Postar", dels ved informationsmøder og interviews i lokalradioer. Desuden har turene i flere tilfælde ført til, at deltagere kort tid efter hjemkomsten sammen med deres familier har besluttet sig for at repatriere.

Der har endvidere været arrangeret tre rekognosceringsture med deltagelse af flygtninge, medarbejdere fra kommuner, der har overtaget integrationsopgaven i forhold til flygtninge fra Bosnien-Hercegovina og medarbejdere fra flygtningehjælpens regionale afdelinger. Der vil kunne arrangeres yderligere ture.

Der arbejdes på, med udgangspunkt i kursus- og uddannelsescentret på Lynæsfort, at støtte de bosniske flygtninge i etablering af faglige netværk. Formålet med disse netværk er bl.a. at planlægge fælles aktiviteter af faglig karakter, at etablere faglige kontakter til Bosnien-Hercegovina samt at følge fagets udvikling i hjemlandet og i Danmark for derigennem så vidt muligt at forbedre mulighederne for en eventuel senere repatriering.

Der har i efteråret 1996 været afholdt seminar på Lynæsfort med deltagelse af læger fra Bosnien-Hercegovina og bosniske læger, der opholder sig som flygtninge i Danmark, og et seminar for ingeniører med deltagelse fra både Bosnien-Hercegovina og Danmark. Desuden blev der i januar og februar 1997 afholdt lignende seminarer for jurister og lærere, ligesom der planlægges seminarer for økonomer, bygningshåndværkere og andre faggrupper i løbet af forsommeren.

Der er i april 1996 i Flygtningehjælpens Asylafdeling oprettet en særlig "telefon-hotline" til besvarelse af spørgsmål vedrørende repatriering til Bosnien-Hercegovina og af spørgsmål vedrørende den generelle situation i Bosnien-Hercegovina. Telefonbetjeningen, der ydes til flygtningene på deres eget sprog, benyttes fortsat i stort omfang.

Dansk Flygtningehjælp startede i juni 1996 udgivelsen af et særligt nyhedsbrev om repatriering på bosnisk og dansk. Nyhedsbrevet, der udkommer 1 gang hver måned, indeholder oplysninger om situationen i Bosnien-Hercegovina og andre relevante oplysninger til brug for flygtninge, der overvejer at vende tilbage til Bosnien-Hercegovina, herunder f.eks. oplysninger om igangværende genopbygningsprojekter i Bosnien-Hercegovina og "jobtilbud". Særlige temaer, bl.a. oplysning om boliglovgivning og amnestilovgivning, behandles løbende. På informationsområdet er der endvidere etableret et samarbejde mellem Indenrigsministeriet, Udlændingestyrelsen, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors.

Endvidere har Det Internationale Røde Kors Forbund med støtte fra DANIDA og Dansk Røde Kors udgivet en pjece med titlen "Going home - a guidebook for refugees" på engelsk, bosnisk og serbisk, der indeholder en

række oplysninger til flygtninge, der overvejer at repatriere, herunder oplysninger om adgang til assistance ved hjemkomsten, rettigheder, adresser på lokale humanitære organisationer, oplysninger om minefarer m.m. Denne pjece er i Danmark tilgængelig via kommunerne, Dansk Flygtningehjælps regionskontorer og Dansk Røde Kors.

Der er i flygtningehjælpens regionale afdelinger samt i de kommuner, der har overtaget integrationsopgaven i forhold til flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, etableret samlinger af forskelligt materiale, som er relevant for flygtninge, der overvejer repatriering. Materialesamlingerne indeholder bl.a. de meget detaljerede kommunerapporter, som UNHCR har udarbejdet over forholdene i ca. 2/3 af de bosniske kommuner, Dayton-aftalen samt rapporter fra f.eks. rekognosceringsture til Bosnien-Hercegovina.

I flygtningehjælpens lokale afdelinger støtter man så vidt muligt flygtningens egne repatrieringsrettede og netværksskabende aktiviteter. Dette sker bl.a. ved at bidrage til at skabe rammer for aktiviteter og ved at stille forskellige faciliteter til rådighed for flygtningene.

I mange af flygtningehjælpens regioner er der etableret "bosniske" lokalradioer, som medvirker til informationsformidling, udveksling af oplysninger flygtningene imellem samt udveksling af informationer mellem Bosnien-Hercegovina og Danmark.

Dansk Flygtningehjælp har tilknyttet en repatrieringskonsulent, der er udstationeret i Bosnien-Hercegovina, med henblik på erfaringsopsamling vedrørende tilbagevendte bosniere, etablering af kontakter i Bosnien-Hercegovina i forbindelse med opbygning af faglige netværk inden for forskellige fag-

grupper blandt bosniske flygtninge i Danmark og i Bosnien-Hercegovina, støtte i forbindelse med rekognosceringsture og andre repatrieringsrelevante besøg fra Danmark i Bosnien-Hercegovina, opsporing af jobs til tilbagevendte flygtninge, udarbejdelse af behovsanalyser samt etablering af kommunekontakter.

Med henblik på at systematisere indsamlingen af erfaringer vedrørende de hjemvendte bosniere har Dansk Flygtningehjælp udarbejdet et spørgeskema. Et lignende spørgeskema tænkes anvendt for de bosniere, som vender tilbage til Danmark på grundlag af fortrydelsesretten.

Med økonomisk støtte fra Udenrigsministeriet og med udgangspunkt i den allerede eksisterende projektvirksomhed har Red Barnet, Caritas og flygtningehjælpen etableret 5 repatrieringsteams i Bosnien-Hercegovina. Formålet med disse teams er bl.a. at medvirke til at sikre en repatriering i sikkerhed og værdighed, at bidrage til en lokal kapacitetsopbygning samt gennem forsoningsfremmende aktiviteter at bidrage til forsoningen mellem krigens parter. Der kan i disse teams indplaceres et element, der kan være med til at opretholde forbindelsen til flygtningegruppen i asyllande, herunder til Danmark, bl.a. med henblik på at kunne skabe jobs eller skaffe bolig.

Der er i flygtningehjælpens regionsafdelinger etableret og uddannet en gruppe ressourcepersoner med henblik på særlig repatrieringsrådgivning i forbindelse med integrationsarbejdet.

Medarbejdere fra flygtningehjælpen har deltaget i informationsmøder om repatriering til Bosnien-Hercegovina for flygtninge og medarbejdere i mange kommuner, der har overtaget integrationsopgaven i forhold til de bosni-

ske flygtninge, og en gruppe af ressourcepersoner bestående af sagsbehandlere fra kommuner og medarbejdere fra Dansk Flygtningehjælp er etableret med henblik på udvikling af et samarbejde omkring omkring repatrieringsrettede aktiviteter og repatrieringsrådgivning af de bosniske flygtninge.

Dansk Flygtningehjælp har ud over ovennævnte aktiviteter via repatrieringsbevillingen ydet støtte til udvikling af en lang række repatrieringsrettede projektforslag. Projektforslagene er primært fremsendt af flygtninge, kommuner, uddannelsesinstitutioner m.v., danske privatpersoner samt medarbejdere i Dansk Flygtningehjælp. I bilag 11 er angivet eksempler på disse projekter.

Resultaterne af de særlige repatrieringsrettede aktiviteter, som er iværksat i forhold til flygtningene fra Bosnien-Hercegovina, vil blive evalueret med henblik på at vurdere, om de er anvendelige i forhold til øvrige flygtningegrupper.

## 8.6. Faktorer der særligt har betydning for beslutningen om repatriering

Der foreligger ingen egentlige undersøgelser af, hvilke faktorer, der særligt har betydning, når den enkelte flygtning skal træffe afgørelse om en eventuel tilbagevenden.

Repatriering er for næsten alle flygtninge, der ønsker at vende tilbage til hjemlandet, en meget langvarig og kompliceret psykologisk proces, der omfatter hele familien, og mange faktorer spiller ind på beslutningen.

Der melder sig således mange spørgsmål for den enkelte flygtning. Foruden nervøsitet for om det nu er tilstrækkeligt sikkert at vende tilbage - der tænkes både på eventuelle miner i lokalområdet og den generelle stabilitet i hjemlandet - melder der sig også spørgsmål om karakteren af det sociale, økonomiske og familiære netværk ved en tilbagevenden, mulighederne for at skaffe sig bolig, arbejde, uddannelse m.v.

Endvidere har mange flygtninge skyldfølelse på grund af flugten og føler angst ved tanken om at skulle genopleve eventuelle traumatiske hændelser i forbindelse med flugten eller fordrivelsen.

Mange flygtninge giver udtryk for, at de, på trods af at de virker velintegrerede, finder det vanskeligt at leve i Danmark, og at dette er en medvirkende årsag til, at de ønsker at vende tilbage til hjemlandet. Mange føler således frustration over, at de ikke kan anvende den eventuelle medbragte arbejdserfaring og uddannelse. Mange oplever samlivsproblemer i familien, nogle oplever identitets- og statustab, og mange har vanskeligt ved at acceptere de ofte meget forskellige normer, holdninger og adfærdsmønstre, de møder i det danske samfund. Sproget er for mange meget vanskelig, og udsigterne til at komme til at klare sig selv er lange. Mange flygtningeforældre oplever, at børnene glider fra familien og bliver for "danske", og mange føler sig isoleret fra danskerne.

Der opleves ofte forskellige ønsker inden for en familie. Faderen ønsker måske at vende hjem, bl.a. fordi han ikke kan få arbejde i Danmark, eller fordi han har mistet sin status i familien, eller fordi han stadig har et politisk engagement i det, der sker i hjemlandet. Moderen derimod ønsker at blive i Danmark, bl.a. fordi hun kan se nogle muligheder for hende som kvinde i

Danmark, som ikke eksisterer i hjemlandet, og fordi de store børn ønsker at blive i Danmark, hvor de måske er under uddannelse og har fået en dansk omgangskreds.

## 8.7. Erfaringer vedrørende sammenhængen mellem integration og repatriering

Der foreligger ingen endelig undersøgelse af, hvilken sammenhæng der er mellem integration og repatriering.

Ifølge Dansk Flygtningehjælp viser erfaringerne fra rådgivningen af flygtninge, der har ønsket at repatriere, at et vellykket integrationsforløb, hvor flygtningen har bevaret handleevne, ansvarlighed og engagement, i såvel uddannelse, arbejde eller i fritiden, i de fleste tilfælde har været et godt udgangspunkt for en vellykket tilbagevenden til hjemlandet. Flygtningens personlige kvalifikationer og personlige baggrund er således et af de væsentligste parametre i forhold til mulighederne for en succesfuld repatriering (og integration).

De flygtninge, der er repatrieret fra Danmark (excl. flygtninge fra Bosnien-Hercegovina), kan meget generaliseret, inddeles i to hovedkategorier:

a. Flygtninge, der tilsyneladende har været velintegrerede i det danske samfund og som samtidig løbende har opretholdt en tæt kontakt til hjemlandet i eksilperioden og til landsmænd i Danmark. Flygtningene har under opholdet i Danmark været handlekraftige, aktive og påtaget sig ansvaret for deres og familiens liv i Danmark, og de har udvist høj grad af fleksibilitet og tilpasningsevne. For disse personer er repatrie-

ringen tilsyneladende, trods mange vanskeligheder, lykkedes. Erfaringerne stammer primært fra rådgivning af sydamerikanske, især chilenske flygtninge.

b. Flygtninge, der af mange forskellige årsager har været dårligt fungerende/dårligt integrerede i det danske samfund.. Mange er vendt tilbage på trods af, at forholdene i hjemlandet fortsat har været meget problematiske. De har været så opgivende over for alt, at de ofte uden at være særligt afklarede, har været parate til at løbe en risiko eller underkaste sig alt i hjemlandet. Det har været karakteristisk for mange af disse personer, at de (af mange grunde) har været psykisk ustabile, har manglet initiativ og handlekraft, at de ikke har været i stand til at påtage sig et personligt ansvar for deres situation, og at de har været isoleret i forhold til såvel det danske samftind som den velfungerende del af gruppen af landsmænd i Danmark. Denne gruppe trives tilsyneladende også dårligt, efter at de er vendt tilbage til hjemlandet. Erfaringerne stammer primært fra rådgivning af flygtninge fra Iran, Libanon og Somalia.

Endelig er det Dansk Flygtningehjælps erfaring, at de hårdest belastede flygtninge, f.eks. torturofre, i mange tilfælde hverken har overskud eller evne til at integrere sig i det danske samfund eller til at vende tilbage til hjemlandet.

Samlet vurderer Dansk Flygtningehjælp, at det er mange af de samme evner og egenskaber, der er centrale for en vellykket integration, som har betydning i relation til spørgsmålet om en vellykket repatriering.

Flygtningehjælpen finder, at der særligt kan peges på følgende faktorer:

- At være åben, aktiv og nysgerrig over for det nye samfund, at være fleksibel og have en høj grad af tilpasningsevne,
- at kunne skaffe sig nødvendige, relevante informationer om det "nye" samfund og de "nye" muligheder,
- at kunne skabe handlemuligheder for sig selv og familien,
- at kunne påtage sig ansvaret for sin egen og familiens tilværelse,
- at kunne opbygge nye sociale og faglige netværk,
- at kunne udvikle sine faglige kvalifikationer gennem uddannelse eller arbejde,
- at kunne håndtere modgang, skepsis og mistro, måske nedvurdering, isolation etc.
- men også at kunne bevare tråde tilbage til fortiden, at kunne fastholde centrale dele af den medbragte kultur og sprog samt at kunne fastholde identitet og selvværd. Det er tillige væsentligt at kunne fastholde en tæt kontakt til hjemlandet, deltage i aktiviteter af f.eks. politisk og kulturel karakter, der har med hjemlandet at gøre, og at holde sig orienteret om udviklingen og forholdene i hjemlandet.

## 8.8. Udvalgets overvejelser og konklusioner

### 8.8.1. Overordnede bemærkninger

Udvalget har i sine drøftelser vedrørende spørgsmålet om sammenhængen mellem integration og repatriering fundet det væsentligt indledningsvis at sondre mellem indvandrer- og flygtningegruppen.

Indvandrergruppen har frivilligt ønsket at bosætte sig i Danmark og har ofte et ønske om at tilbringe deres liv her sammen med deres familie.

En flygtning har derimod været tvunget til at forlade sit hjemland, men vil kunne have mulighed for at vende tilbage til det land, som den pågældende er flygtet fra, når forholdene i hjemlandet har ændret sig, således at den pågældende ikke længere har behov for beskyttelse.

Det er flygtningehjælpens erfaring, at langt de fleste flygtninge, selv efter mange års ophold i Danmark, har et stort ønske om at vende hjem, og at de oplever en dyb følelse af savn og længsel efter hjemlandet (byen, familien, vennerne, kulturen, sproget, naturen m.m.). Samtidig har mange flygtninge et stort ønske om, at deres børn skal vokse op og leve i hjemlandet.

Udgangspunktet for de to grupper er således forskelligt, hvorfor vurderingen af det repatrieringsmæssige aspekt i integrationsindsatsen også bør nuanceres for de to grupper.

### 8.8.2. Udvalgets overvejelser og konklusioner vedrørende repatrieringsaspektet i integrationsindsatsen for flygtningegruppen

Som det er fremgået, spiller en række forhold ind, når den enkelte flygtning skal træffe afgørelse om eventuel tilbagevenden, herunder en række forhold i hjemlandet, som det danske samfund ikke umiddelbart har mulighed for at påvirke.

Det fremgår imidlertid, at flygtningens personlige kvalifikationer og personlige baggrund, er et af de væsentligste parametre i forhold til mulighederne for en succesfuld repatriering.

Som det er beskrevet i afsnit 8.5., har Dansk Flygtningehjælp oplyst over for udvalget, at det er flygtningehjælpens erfaring fra rådgivning af flygtninge, der har ønsket at repatriere, at et vellykket integrationsforløb, hvor flygtningen har bevaret handleevne, ansvarlighed og engagement i uddannelse, arbejde eller i fritidslivet, i de fleste tilfælde har været et godt udgangspunkt for en vellykket tilbagevenden til hjemlandet. Altså mange af de samme evner og egenskaber, som er centrale, når der er tale om integration.

Udvalget har på denne baggrund fundet det væsentligt at slå fast, at man ikke finder, at der eksisterer en modsætning mellem integration og eventuel senere repatriering. Tværtimod finder udvalget at kunne støtte det synspunkt, at jo bedre en flygtning bliver modtaget og integreret i et samfund, jo bedre er grundlaget for og jo større er sandsynligheden for, at vedkommende, når situationen tillader det, vil vende frivilligt tilbage til sit hjemland. En vellykket integration er således efter udvalgets opfattelse ofte en forudsætning for, at flygtningene har det overskud og de ressourcer, som en tilbagevenden ofte kræver.

Repatriering kan således - især hvis eksilet har været langvarigt - på mange måder sammenlignes med reintegration. Det vil i mange tilfælde være sådan, at den person, der vender tilbage til det samfund, den pågældende i sin tid forlod, er påvirket af dansk livsstil og kultur på en sådan måde, at en tilbagevenden til samfundslivet i oprindelseslandet kan være vanskelig og i sig selv indebære et nyt kulturmøde. Således vil det samfund, som flygtningen vender tilbage til, på mange måder kunne være anderledes, end det han forlod.

Det er ud fra denne synsvinkel udvalgets opfattelse, at mange af de faglige og personlige kvalifikationer og kontakter, en flygtning kan tilegne sig i integrationsprocessen, vil være nyttige og anvendelige også ved hjemvenden.

På denne baggrund finder udvalget generelt at kunne anbefale, at særlige tiltag, der mere direkte retter sig mod en eventuel fremtidig tilbagevenden, i højere grad bør inkorporeres i såvel den særlige som den almindelige integrationsindsats.

I det daglige arbejde skal rammerne for vedligeholdelse af egen kultur og eget sprog således søges sikret, ligesom de arbejds-, aktiverings- og undervisningsmæssige tilbud til flygtninge skal tage højde for særlige færdigheder, som typisk vil være efterspurgte ved en tilbagevenden til et hjemland med et massivt genopbygingsbehov.

Udvalget finder det dog samtidig vigtigt at understrege, at dette ikke må ske med en sådan vægt, at det nære sigte med integrationsindsatsen - at sikre flygtningen mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundet - forringes. Det bør således sikres, at flygtningegruppen på den ene side gives de bedste muligheder for at blive integreret i det danske samfund, og på den anden side får de bedste forudsætninger for en tilbagevenden til hjemlandet, såfremt de på et tidspunkt måtte ønske dette.

Som tidligere beskrevet under afsnit 8.5.1. er der igangsat en række aktiviteter med et klart repatrieringsaspekt over for den bosniske flygtningegruppe.

Mange af de tiltag, der er beskrevet, retter sig direkte mod de problemer, som må imødeses ved en tilbagevenden til hjemlandet, og som der ikke i dag ses at være taget særlig højde for i forhold til andre flygtningegrupper.

Da udvalget finder, at der er tale om væsentlige tiltag, der i høj grad må anses for en forudsætning for, at den enkelte flygtning kan træffe en kvalificeret beslutning om eventuel repatriering, findes lignende tiltag at burde iværksættes over for andre større flygtningegrupper.

Udvalget skal på denne baggrund foreslå, at der etableres en forstærket informationsindsats med henblik på at fastholde kendskabet til udviklingen i hjemlandet. Der bør endvidere etableres selvhjælpsgrupper, der arbejder med de psykologiske barrierer for hjemvenden, afholdes forsoningsseminarer, rekognosceringsture til hjemlandet og etableres faglige netværk/kontakter til hjemlandet for andre større flygtningegrupper i Danmark.

### 8.8.3. Sammenhængen mellem repatriering og integration for indvandrergruppen.

Da indvandrergruppen typisk er kommet til Danmark med henblik på at bosætte sig her sammen med deres familie for resten af livet eller for en længere årrække, samt da det ikke er forholdene i hjemlandet, der har tvunget dem til at forlade deres hjemland, er situationen for den gruppe grundlæggende forskellig fra den situation, som flygtningegruppen befinder sig i. Der er derfor ikke det samme behov for at fokusere på repatrieringsaspektet i integrationsindsatsen

For gruppen af ældre indvandere rejser der sig imidlertid en række andre spørgsmål vedrørende mulighed for medtagelse af pensions- eller andre ydelser ved en eventuel tilbagevenden til hjemlandet. For en nærmere drøftelse henvises til kapitel 11, afsnit 11.5.6.

# Kapitel 9. Børn og unge

## 9.1. Indledning

Integration af børn og unge af flygtninge og indvandrere er en fortløbende proces, hvor tiltagene inden for de enkelte indsatsområder i høj grad er afhængig af de tiltag, der tidligere er blevet iværksat.

For at betone dette element behandles de enkelte indsatsområder for integration af børn og unge i dette kapitel kronologisk, således at der begyndes med spædbarnsalderen og sluttes med overgangen til voksenalderen d.v.s. omkring 18 år.

Det bemærkes, at forslag og anbefalinger i dette kapitel er koordineret med den handlingsplan, som Regeringens Børneudvalg fremlagde i februar 1994 med henblik på forbedring og styrkelse af indsatsen over for de svagest stillede børn og unge i Danmark samt med regeringens øvrige børne- og ungdomspolitik.

Udvalget har under sine drøftelser af de særlige forhold, der gør sig gældende for børn og unge fra flygtninge- og indvandrerfamilier, fundet det væsentligt, at der i arbejdet med integration af denne gruppe i høj grad tages udgangspunkt i hele familien.

Kapitlet er opdelt i tre afsnit; førskolealder, skolealder og unge. I de enkelte afsnit gennemgås bl.a. de institutioner, som børnene og de unge er i berøring med. Udvalget har i den sammenhæng fundet det væsentligt at vurdere de problemer, som de kulturelle barrierer kan føre til. Kulturelle

barrierer er defineret bredt som problemer, der udspringer af forskellig kultur, religion, tradition eller opfattelse af emner som opdragelse, sundhed, familieforståelse, indlæringsmetoder, fritid m.v.

## 9.2. Førskolealderen

I dette afsnit behandles sundhedsplejerskeordningen, forebyggende sundhedstilbud hos læge, daginstitutionstilbud samt undervisning i dansk i førskolealderen for børn af indvandrere og flygtninge.

Med undtagelse af reglerne om undervisning i dansk i førskolealderen findes der ikke særlig lovgivning for flygtninge og indvandrere på disse områder.

### 9.2.1. Sundhedsplejerskeordningen

#### 9.2.1.1. Gældende ret

Ifølge § 2 i Sundhedsministeriets lov nr. 438 af 14. juni 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge skal kommuner tilbyde alle børn og unge sundhedsvejledning, bistand samt funktionsundersøgelser indtil undervisningspligtens ophør. Det følger videre af bestemmelsen, at sundhedsplejerskens virksomhed i barnets første leveår normalt skal udøves ved besøg i hjemmet.

Det følger endvidere af § 10 i Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 928 af 5. december 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge, at sundhedsplejersken ud over besøg i hjemmet i forhold til småbørn

yder individuel rådgivning efter henvendelse, ligesom der kan tilbydes gruppeaktiviteter i form af f.eks. forældregrupper, "åbent-hus"-arrangementer, temaaftener m.m. Endvidere skal børn, som har særligt behov herfor, ifølge bekendtgørelsens § 12 også tilbydes hjemmebesøg af sundhedsplejersken efter det første leveår.

### 9.2.1.2. Beskrivelse af sundhedsplejerskeordningen

Som det fremgår af det ovenfor anførte, udøver sundhedsplejerskerne en del af deres virksomhed omkring rådgivning om børns pasning, pleje, ernæring m.v. i hjemmene frem til barnets første år. Når der er særligt behov herfor, fortsætter besøgene i hjemmet, efter at barnet er fyldt et år, og indtil det når skolealderen.

Som regel finder sundhedsplejerskens første besøg sted kort efter barnets fødsel. Antallet af efterfølgende besøg er forskelligt fra kommune til kommune.

Ifølge Socialforskningsinstituttets rapport "Minoriteter og det sociale system"[18] viser undersøgelser, at indvandrere tager imod tilbuddet om sundhedsplejerskebesøg i samme omfang som andre familier, samt at indvandrerfamilier udgør en relativt stor andel af de familier, der modtager besøg, efter at barnet er fyldt et år.

Ifølge samme rapport[19] varetager sundhedsplejersken ofte også andre funktioner end rådgivning om børns pleje og ernæring i forhold flygtninge og

[18] Just Jeppesen, Kirsten: "Minoriteter og det sociale system", SFI, 1994, s.24.
[19] Ibid, s. 25.

indvandrere. Mange familier med etnisk baggrund søger således generelt rådgivning og vejledning om forhold i det danske samfund hos sundhedsplejersken.

### 9.2.1.3. Problemområder i forbindelse med sundhedsplejerskebesøg

Sundhedsplejersken er ofte en nøgleperson for flygtninge og indvandrere i disses møde med social- og sundhedssystemet.

Udvalget finder det derfor væsentligt, at det så vidt muligt sikres, at denne kontakt foregår på optimale vilkår.

Dette forudsætter bl.a., at de kulturelle barrierer, der måtte være mellem de enkelte familier og sundhedsplejersken, søges minimeret.

I Socialforskningsinstituttets rapport "Minoriteter og det sociale system" [20]peges der på flere kulturelt betingede problemstillinger i forbindelse med sundhedsplejerskens besøg. Det fremgår således af rapporten, at nogle flygtninge- og invandrerfamilier har en anden opfattelse af, hvad der opfattes som sundt. Det kan være tilfældet med f.eks. kost og spisevaner, vurdering af børns vægt og amning.

Det fremgår endvidere af rapporten, at autoritetsmønstret i en række flygtninge- og invandrerfamilier ofte er forskelligt fra det danske i forbindelse med spædbørnspleje og børneopdragelse - eksempelvis spiller en eventuel farmor ofte en væsentlig rolle. Såfremt sundhedsplejersken ikke tager hen-

[20] Just Jeppesen, Kirsten: "Minoriteter og det sociale system", SFI, 1994, s. 25-26.

syn hertil, kan det betyde, at barnets moder ikke får lov til at følge sundhedsplejerskens vejledning.

Ligeledes fremgår det af Socialforskningsinstituttets rapport, at undersøgelser har vist, at en del flygtninge- og indvandrermødre ikke deltager i mødregrupper på grund af sprog- og kulturbarrierer, samt at flere sundhedsplejersker vurderer, at det med en særlig indsats vil være muligt at imødegå dette.

Endelig fremgår det af Socialforskningsinstuttets rapport[21], at det til tider kan være svært for sundhedsplejerskerne at vejlede flygtninge- og indvandrerfamilierne på grund af sproglige vanskeligheder. Baggrunden herfor er ifølge rapporten, at mange familier frabeder sig anvendelse af tolk, da de ikke har tillid til, at tolken overholder sin tavshedspligt, og da det kan være svært at finde en tolk, som ikke kender familien i forvejen. Hertil kommer, at det kan være svært at rekruttere dygtige og stabile tolke.

Udvalget har drøftet, hvorledes man bedst muligt minimerer disse kulturelt betingede problemstillinger i forbindelse med sundhedsplejeordningen.

Udvalget foreslår i denne sammenhæng, at sundhedsplejersker sikres mulighed for deltagelse i efteruddannelse i kulturforståelse, således at sundhedsplejersken i sit arbejde med indvandre- og flygtningefamilier har den fornødne viden om de principper, der kan ligge til grund for disse familiers pleje, opdragelse m.v. Efteruddannelse i kulturforståelse vil endvidere skabe det fornødne kendskab til en eventuel særlig autoritetsstruktur i familien,

[21] Ibid, s. 25.

således at alle relevante familiemedlemmer inddrages i sundhedsplejerskens vejledning.

Kulturforståelse vil endvidere give sundhedsplejersken bedre grundlag for at søge at motivere mødrene til at deltage i mødregrupper samt få mændene til at acceptere, at kvinderne deltager i disse grupper.

Endvidere finder udvalget at kunne anbefale, at undervisning i kulturforståelse integreres i sundhedsplejerskeuddannelsen som et tema i de relevante fag.

Udvalget har endvidere drøftet behovet for tokulturelle sundhedsplejersker og på baggrund heraf fundet at kunne anbefale, at der søges uddannet flere tokulturelle sundhedsplejersker.

For at imødegå de problemer, der kan være med hensyn til ernæring, pleje m.v. kan udvalget anbefale, at der produceres TV-udsendelser på de største minoritetssprog om disse emner med henblik på forevisning på de regionale TV-stationer for flygtninge og indvandrere, samt at der anvendes video på minoritetssprogene i formidlingen til famlilier med en anden sproglig baggrund.

Det skal bemærkes, at de skitserede problemstillinger mange steder allerede er imødegået bl.a. ved efteruddannelse af sundhedsplejerskerne, brug af alternative formidlingskanaler som video m.v.

Særligt vedrørende spørgsmålet om anvendelse af tolke henledes opmærksomheden på, at udvalget i kapitel 7, afsnit 7.9.2.2. har drøftet de generelle

problemer, der er knyttet til sprogvanskeligheder og tolkeanvendelsen, og i den forbindelse - i overensstemmelse med Undervisningsministeriets beslutning - har anbefalet oprettelse af en tolkeuddannelse med henblik på at udvide antallet af kvalificerede tolke.

### 9.2.2. Forebyggende sundhedstilbud til børn

#### 9.2.2.1. Gældende ret

Ifølge § 3 i Sundhedsministeriets lov nr. 438 af 14. juni 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge skal alle børn under den undervisningspligtige alder tilbydes syv forebyggende helbredsundersøgelser ved alment praktiserende læge, heraf tre undersøgelser i barnets første leveår.

Endvidere følger det af lovens § 4, at alle børn i den undervisningspligtige alder skal tilbydes en forebyggende helbredsundersøgelse ved en kommunalt ansat læge i barnets første skoleår og umiddelbart før undervisningspligtens ophør.

Endvidere skal alle børn og unge under 18 år efter lovens § 5 tilbydes vaccination mod visse sygdomme efter regler fastsat af sundhedsministeren i medfør af lov om tilbud om gratis vaccination mod visse sygdomme.

Hvis et barn udebliver fra en forebyggende helbredsundersøgelse, kan lægen efter § 4 i Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 928 af 5. december 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge indkalde barnet og forældrene til denne undersøgelse.

Endelig følger det af § 11 i denne bekendtgørelse, at alle børn og unge med særlige behov skal tilbydes en særlig indsats indtil undervisningspligtens ophør, herunder en øget rådgivning, bistand samt eventuelt yderligere undersøgelser ved kommunalt ansat læge eller sundhedsplejerske.

### 9.2.2.2. Beskrivelse af forebyggende sundhedstilbud til børn - problemområder

Flygtninge- og indvandrerfamilier kan benytte de forebyggende sundhedstilbud i samme omfang som den øvrige befolkning. Ifølge Socialforskningsinstituttets rapport "Minoriteter og det sociale system"[22] viser undersøgelser imidlertid, at færre flygtninge- og indvandrefamilier benytter sig af tilbuddet om småbørnsundersøgelser og vaccinationer hos praktiserende læge.

Der foreligger ingen egentlig undersøgelse af, hvad baggrunden er for, at flygtninge og indvandrere ikke anvender de forebyggende sundhedstilbud i samme omfang som den øvrige befolkning.

Dog fremgår det af Socialforskningsinstituttets rapport "Minoriteter og det sociale system",[23] at en årsag bl.a. er, at der kun sjældent er tolk til stede ved konsultationerne.

De syv forebyggende lægeundersøgelser for børn under den undervisningspligtige alder er ikke sygesikringsydelser, idet de er omfattet af særlig overenskomst. Bestemmelserne i lov om forebyggende sundhedsordninger for

[22] Just Jeppesen, Kirsten: "Minoriteter og det sociale system", SFI, 1994, s. 28.
[23] Ibid, s. 28.

børn og unge åbner således ikke mulighed for, at der ydes tolkebistand efter § 6 i lov om offentlig sygesikring.

Endvidere fremgår det af Socialforskningsinstituttets rapport "De aller svageste børnefamilier",[24] at flygtninge og indvandrere mangler kendskab til de forebyggende sundhedstilbud. Ifølge rapporten skal information helst være mundtlig og helst gives af en person, som familien kender i forvejen - gerne en person tilhørende samme etniske gruppe.

Endelig viser andre rapporter, at nogle flygtninge og indvandrere har en anden sygdomsforståelse og helbredsopfattelse end den vesteuropæiske, hvilket kan føre til manglende forståelse mellem læge og patient.[25]

Udvalget skal på baggrund af Socialforskningsinstituttets rapport anbefale, at de praktiserende læger opfordres til at anvende tolk i et videre omfang, end det er tilfældet i dag.

Udvalget kan i den forbindelse ligeledes anbefale, at der oprettes en tolkebistandsordning i forbindelse med de forebyggende sundhedstilbud for børn.

Udvalget foreslår endvidere, at der sikres læger og andet sundhedspersonale mulighed for at deltage i efteruddannelse i kulturforståelse, og at kulturforståelse integreres i lægeuddannelsen og andre sundhedsuddannelser som et tema i de relevante fag.

[24] Just Jeppesen, Kirsten: "De allersvageste Børnefamilier", SFI, juni 1996, s. 42.
[25] Se f.eks. Aaes, Karen: "Flygtningekvinders ressourcer", 1992, Henriksen, Ingrid: "Mødet mellem indvandrerfamilier og social- og sundhedssystemet", SFI, 1987.

Endvidere kan udvalget anbefale, at der ydes mere information om eksistensen og værdien af de forebyggende tilbud.

Med henblik på at informere flygtninge og indvandrere om de forebyggende sundhedstilbud finder udvalget endvidere at kunne anbefale, at der produceres TV-udsendelser på de største minoritetssprog, der informerer om social- og sundhedsforhold i Danmark, med henblik på forevisning på regionale TV-stationer.

### 9.2.3. Dagtilbud

#### 9.2.3.1. Gældende ret

Reglerne for dagpleje og daginstitutionstilbud findes i bistandslovens § 64 og §§ 69-73 samt i cirkulære nr. 114 af 28. juni 1996 om dagtilbud til børn efter bistandsloven.

Ifølge bistandslovens § 69, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i dagtilbud til børn.

Ifølge bistandslovens § 69, stk. 4, kan kommunalbestyrelsen endvidere formidle anbringelse af børn i dagpleje i private hjem og andre lokaler i børnenes hjemlige miljø.

Ifølge bistandslovens § 69 a, har forældrene en formaliseret ret til indflydelse på vilkårene for børnenes liv i dagtilbuddene, idet der skal vælges forældrebestyrelser i alle kommunale og selvejende dagtilbud.

Ifølge cirkulære nr. 114 om dagtilbud til børn efter bistandsloven tjener dagtilbuddene flere formål, dels er tilbuddene et pasningstilbud, dels et socialt tilbud og dels et pædagogisk tilbud til børn. Disse tre formål er ligestillede, og børn, der ikke har et egentligt pasningsbehov, f.eks. på grund af forældrenes arbejdsløshed, kan således ikke udelukkes fra optagelse i dagtilbud.

I forbindelse med optagelse i et dagtilbud skal der ifølge cirkulæret tages hensyn til børn med særlige pædagogiske eller sociale behov, børn af enlige forsørgere, børn der er henvist fra anden myndighed eller speciallæge, børn hvis forældre begge er udearbejdende samt søskende til børn, der allerede er optaget i dagtilbud.

Endvidere er det ifølge cirkulæret vigtigt, at alle forældre får information om deres børns forhold i dagtilbuddet og mulighed for deltagelse i dagtilbuddets mangeartede aktiviteter, hvorved forældrenes indsigt i dagtilbuddet sikres.

Forældrebetalingen til dagtilbud efter bistandsloven er reguleret i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 348 af 31. maj 1995 om betaling for ophold i dagtilbud for børn. Betalingen fastsættes, så den udgør 30% af udgifterne til dagtilbud i kommunen. Der ydes søskenderabat til forældre med mere end et barn i dagtilbud efter bistandsloven og i skolefritidsordninger efter folkeskoleloven.

Betalingsbekendtgørelsen giver endvidere mulighed for bortfald eller nedsættelse af betalingen for institutionspladsen. Bortfald eller nedsættelse

af betalingen er som hovedregel indtægtsreguleret, men kommunalbestyrelsen kan efter § 9, stk. 2, i enkelttilfælde træffe afgørelse om nedsættelse eller bortfald af betalingen, hvis ophold i dagtilbud må anses som særlig påkrævet af sociale eller pædagogiske grunde, og såfremt betalingsspørgsmålet vanskeliggør barnets optagelse eller forbliven i dagtilbuddet.

### 9.2.3.2. Beskrivelse af dagtilbud

Børn af flygtninge og indvandrere har de samme muligheder for at anvende tilbud om vuggestue, dagpleje og børnehave som andre. Tilbuddene er som udgangspunkt ikke specielt tilpasset disse børns særlige behov.

Ifølge Socialforskningsinstituttets rapport "Minoriteter og det sociale system"[26] viser forskellige undersøgelser, at børn af flygtninge og indvandrere ikke benytter dagtilbud i samme omfang som den øvrige befolkning. Ifølge rapporten passes de fleste minoritetsbørn under skolealderen således af deres forældre eller bedsteforældre i dagens løb, mens andre børn i Danmark som regel passes i vuggestue, børnehave eller hos en dagplejemor. I de senere år har nogle kommuner imidlertid registreret, at flere af de tosprogede børn kommer i daginstitution.

Socialministeriet har i efteråret 1995 rettet en forespørgsel til 30 kommuner for at få et overblik over antallet af tosprogede børns optagelse i dagtilbud. De 30 kommuner skønnes at omfatte ca. 75% af landets samlede indvandrere og flygtninge. Undersøgelsen viste, at 51% af de 3-årige, 58% af de

[26] Just Jeppesen, Kirsten: "Minoriteter og det sociale system", SFI, 1994, s. 30.

4-årige og 66% af de 5-årige børn af flygtninge og indvandrere er i dagtilbud. Daginstitution er langt overvejende det foretrukne dagtilbud for alle tre aldersgrupper.

Der er dog fortsat få indvandrer- og flygtningebørn i vuggestuerne.

Der findes ingen opgørelse over, hvor mange tosprogede medarbejdere der er ansat i institutionerne. I Socialforskningsinstituttets rapport[27] peges der på, at tosprogede medarbejdere øger både barnets og forældrenes tryghed, fordi de kan tale deres sprog og forstå deres religion og kultur. Nogle institutioner anvender tolk, hvis der er sprogproblemer.

For så vidt angår spørgsmålet om i hvilke institutioner børn af flygtninge og indvandrere optages, fremgår det af Socialforskningsinstituttets rapport,[28] at nogle kommuner forsøger at sprede flersprogede børn i børnehaverne inden for kommunens grænser for at undgå en høj koncentration af tosprogede i nogle børnehaver. I andre kommuner vælger man derimod at samle de tosprogede børn i grupper med henblik på at give dem den tryghed, det er at være sammen med andre med samme sprog og baggrund og støtte udviklingen af deres modersmål.

Adskillige større kommuner har således, hvor der er en stor repræsentation af flygtninge og indvandrere, igennem årene satset på en udvikling af børnegrupper i de almindelige daginstitutioner, hvor tosprogede børn både er sammen med danske børn og er samlet i smågrupper med samme sproglige

[27] Ibid, s. 34.
[28] Ibid, s. 30.

baggrund. Hvor der har været mulighed herfor, er der til grupperne ansat tosproget personale.

Ligeledes er der i mange kommuner oprettet legestuer for tosprogede børn som et socialt og pædagogisk tilbud, der også sigter på, at børnene kommer i kontakt med dansk kultur og får en indføring i dansk sprog. En del steder er legestuerne oprettet primært som pasningstilbud i tilknytning til mødregrupper. Mødrene modtager undervisning i dansk og får i reglen ligeledes orienteringstimer i samfundets tilbud til børnefamilier f.eks. på sundheds- og dagtilbudsområdet. Formålet er herudover at støtte mødrenes indbyrdes netværk.

At samle børnene i sproggrupper er ifølge udvalgets opfattelse en generel tendens.

### 9.2.3.3. Problemområder i forbindelse med dagtilbud

Udvalget har drøftet, hvorvidt det generelt bør tilstræbes, at børn af flygtninge og indvandrere i højere grad benytter de eksisterende dagtilbud.

I dag begynder en stor del af flygtningenes og indvandrernes børn i første klasse uden at kunne tale og forstå ret meget dansk.

Udvalget finder det beklageligt, at en stor del af flygtningenes og indvandrernes børn ikke behersker dansk i tilstrækkeligt omfang ved skolestart. Ved optagelse i dagtilbud får børnene mulighed for at lære dansk sprog og kultur fra en tidlig alder, hvilket vil føre til en bedre skolestart.

Under hensyn til de fordele, der er forbundet med, at børnene i en tidlig alder stifter bekendtskab med dansk sprog og kultur, finder udvalget ud fra et integrationsmæssigt synspunkt generelt at kunne anbefale, at børn af flygtninge og indvandrere optages i dagtilbud forud for skolestarten, uden at dette dog må have negative konsekvenser for modersmålet. I forlængelse heraf er det vigtigt, at pædagogerne sikres forudsætninger for at yde en kvalificeret indsats i forhold til de tosprogede børns sprogindlæring.

***Sproglige problemer.***

I en publikation udgivet af Dansk Flygtningehjælp, Kommunernes Landsforening og Danmarks Kommunale Højskole "Flygtninge og indvandrere i kommunen. Om børn og familie"[29] påpeges vigtigheden af, at børn af flygtninge og indvandrere samles i grupper med børn med samme sprog i enkelte daginstitutioner sammen med danske børn. Dette er med til at udvikle såvel børnenes modersmål som dansk. Endvidere er det en tryghedsskabende faktor for børnene, at andre taler samme sprog som dem selv, og sproget bliver hermed til en ressource, hvilket styrker børnenes selvværd.

Når mange flygtninge- og invandrerforældre undlader at sende deres børn i vuggestue, skyldes det udover økonomiske forhold også en bekymring for, om barnet - dersom det skal opholde sig i en vuggestue omgivet af dansk på alle sider - ikke vil udvikle sit modersmål.[30]

[29] "Flygtninge og indvandrere i kommunen. Om børn og familie", Dansk Flygtningehjælp, Kommunernes Landsforening, Den Kommunale Højskole i Danmark, 1995, s. 25-26.
[30] Nauclé, Kerstin & Rita Welin og Margeret Ögren: "Kulltur- och Språkmöten, Utbildungsföläget", Stockholm 1988.

Udvalget skal på denne baggrund anbefale, at man ved fordelingen af de tosprogede børn i kommunens institutioner og dagplejeordninger tilstræber at samle børn i mindre grupper med samme modersmål, sådan at en eller flere institutioner ud over danske børn fortrinsvis modtager børn fra en bestemt sproggruppe. Udvalget er opmærksom på, at dette ikke er muligt, hvor der kun er et eller få børn fra samme sproggruppe.

Udvalget har endvidere drøftet vigtigheden af, at ikke kun andre børn, men også en del af personalet i institutionerne taler samme sprog som børnene. Udvalget er af den opfattelse, at dette er vigtigt dels for sprogudviklingen, dels for at skabe tryghed for såvel børn som forældre og dels for at tjene som identifikationsmodel for børnene.

Udvalget skal på denne baggrund anbefale, at der i højere grad ansættes tokulturelle eller to-sprogede medarbejdere - om muligt pædagoguddannede - i de daginstitutioner, hvor der er optaget tosprogede børn. Det bemærkes i den sammenhæng, at samlingen af børn fra samme etniske gruppe giver bedre mulighed for at ansætte en medarbejder, der kender disse børns sprog og kultur.

***Kulturforståelse m.v.***

I Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 457 af 15. juni 1992 om uddannelse af pædagoger fremgår det af formålsparagraffen, at den studerende skal tilegne sig forudsætninger for gennem arbejdet som pædagog at kunne fastholde, formidle og udvikle kulturelle værdier også i forhold til mennesker med en anden sproglig og kulturel baggrund.

Ud over denne rammebekendtgørelse eksisterer der ikke yderligere regelsæt om kulturforståelse f.eks. i form af undervisningsvejledninger eller lignende for de længerevarende uddannelser. Det er derfor op til det enkelte seminarium at fastlægge en studieordning, hvori emnet kulturforståelse indgår.

Efterlevelse af formålsbestemmelsen kan ske på mange måder. F.eks. afsætter man på et seminarium 6-9 ugers undervisning, der retter sig mod pædagogisk arbejde set i internationalt og flerkulturelt perspektiv.

I kommunerne udbydes en lang række kurser om kulturforståelse m.v. for medarbejderne i de kommunale institutioner og dagplejere.

Udvalget har drøftet, hvorvidt det er muligt at styrke undervisningen i kulturforståelse på pædagogseminarierne yderligere ud over formålsbestemmelsen i ovennævnte bekendtgørelse om uddannelse af pædagoger. Udvalget har i den forbindelse fundet at kunne anbefale, at kulturforståelse integreres som et tema i de relevante fag.

Udvalget kan herudover anbefale, at kommunerne - som det allerede er tilfældet en række steder - søger at sikre, at medarbejderne i de kommunale institutioner og dagplejere gives mulighed for at deltage i fornødne kurser og efteruddannelse om flerkulturel pædagogik og de særlige behov, som tosprogede børn har f.eks. i forbindelse med tilegnelse af dansk.

***Forældresamarbejde.***

Ifølge publikationen fra Kommunernes Landsforening, Dansk Flygtningehjælp og Den Kommunale Højskole i Danmark[31] har mange indvandrer- og flygtningeforældre intet kendskab til, hvordan en dansk daginstitution fungerer. Dette betyder bl.a., at de ikke umiddelbart kan omsætte generelle informationer om institutionen til en forestilling om, hvordan dagligdagen i institutionen ser ud for deres barn.

Udvalget finder generelt at kunne anbefale, at der gøres en særlig indsats for at informere disse forældre om den konkrete hverdag i institutionen f.eks. ved udarbejdelse af informationsmateriale på de relevante minoritetssprog. Dette gælder også information vedrørende hverdagen for børn, der er anbragt i dagpleje.

Udvalget har i den forbindelse konstateret med tilfredshed, at man på mange institutioner allerede i dag tilbyder forældrene jævnlige møder, hvor en tosproget medarbejder eller tolk deltager.

For så vidt angår brugerindflydelse, herunder deltagelse i forældrebestyrelser i daginstitutioner, skal udvalget henvise til kapitel 7, afsnit 7.9.2.1.2.2. om deltagelse i de eksisterende brugerorganer.

[31] Ibid, s. 27.

### 9.2.4. Undervisning i dansk i førskolealderen

#### 9.2.4.1. Gældende ret

Ifølge Folkeskolelovens § 4 a, der blev indført ved lovbekendtgørelse nr. 534 af 18. juni 1996, kan tosprogede børn, der ikke har påbegyndt skolegang, tilbydes støtte til fremme af den sproglige udvikling med henblik på, at børnene tilegner sig dansk. Støtten kan gives i op til tre timer dagligt. Støtten sigter navnlig på børn fra 3-årsalderen og tænkes givet i to til tre år.

#### 9.2.4.2. Beskrivelse af ordningen vedrørende undervisning af dansk i førskolealderen

Det er frivilligt for kommunerne, om de vil etablere tilbud om støtte til fremme af den sproglige udvikling hos tosprogede børn. Der er endnu ikke fastsat nærmere retningslinier for tilrettelæggelse af støtten. Undervisningsministeriet og Socialministeriet er i samarbejde ved at udarbejde en vejledning på området. I forbindelse hermed er 18 kommuner, som ved lovens indførsel har haft erfaringer med småbørnsordninger for tosprogede børn, anmodet om at beskrive deres praksis i arbejdet med tosprogede småbørn i daginstitutioner, pædagogiske legestuer, førskolegrupper m.v. Erfaringerne herfra vil indgå i det videre arbejde med udarbejdelsen af en vejledning, som forventes at blive udsendt i sommeren 1997.

### 9.3. Skolealderen

Antallet af tosprogede børn udgjorde i skoleåret 1995/1996 35.951 elever, hvilket svarede til knapt 7% af alle elever i de danske folkeskoler.

Der er en stor demografisk variation i antallet af tosprogede børn landet over. I Københavns Kommune er knapt 25% af eleverne tosprogede, mens der i de fleste amter kun er mellem 3% og 7% tosprogede. I de enkelte kommuner og på de enkelte skoler er der også store forskelle med hensyn til andelen af tosprogede børn. I Københavns kommune er der f.eks. skoler med under 1% tosprogede og skoler, hvor andelen af tosprogede er over 60%.

Undervisningsministeriet forventer, at der vil være ca. 50.000 tosprogede elever i folkeskolen i år 2000, hvilket vil svare til ca. 10% af folkeskolens elever.

### 9.3.1. Modersmålsundervisning

#### 9.3.1.1. Gældende ret

Ifølge § 12 i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 583 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever af 20. november 1984 påhviler det kommunerne at tilbyde tosprogede elever undervisning i deres modersmål.

Bekendtgørelsen er under revision, så retsgrundlaget for modersmålsundervisningen må derfor forventes ændret, men indtil videre udgør bekendtgørelsen retsgrundlaget for modersmålsundervisningen, og vil derfor danne udgangspunkt for dette afsnit.

Kommunen har pligt til at udbyde undervisningen, hvis der er mindst 12 elever tilmeldt. Ved færre tilmeldte elever skal kommunen henvise eleven til undervisning i andre kommuner i amtet.

### 9.3.1.2. Beskrivelse af modersmålsundervisning

Formålet med modersmålsundervisningen er ifølge bekendtgørelsen, at eleverne vedligeholder og udvikler deres kendskab til modersmålet og til forholdene i hjemlandet.

Det skal tilstræbes, at eleverne ikke mod forældrenes ønske mister tilknytningen til hjemlandet, og at muligheden for at tage ophold i forældrenes hjemland lettes.

Undervisningen kan foruden undervisning i modersmålet indeholde undervisning i hjemlandets historie, geografi, samfundsforhold m.v.

Undervisningen må tage udgangspunkt i elevernes situation her i landet på grundlag af deres beherskelse af modersmålet og deres forhåndsviden om hjemlandets kultur.

Undervisningen omfatter 3-5 ugentlige timer, og den gives normalt uden for den almindelige undervisningstid.

Undervisningen varetages af lærere fra det pågældende hjemland så vidt muligt med landets læreruddannelse eller af danske lærere med særlig uddannelse i det pågældende sprog.

Det vides ikke, hvor mange børn af flygtninge og indvandrere, der deltager i modersmålsundervisningen, men man regner med, at det drejer sig om ca. 50%.[32]

Undervisningen er placeret uden for den almindelige undervisningstid, hvilket kan give mellemtimer samt et større arbejdspres for eleverne. Endvidere kan undervisningen være placeret i en anden kommune, hvilket kan betyde lang transporttid. Endelig har modersmålsundervisningen ofte ikke indholdsmæssig sammenhæng med den øvrige undervisning.

I flere kommuner har man dog gode resultater med et tæt samarbejde mellem modersmålsundervisningen og folkeskolens øvrige undervisning, således at modersmålsundervisningen støtter indlæringen i de øvrige fag.

### 9.3.1.3. Problemområder i modersmålsundervisningen

Der findes ikke en samlet dansk undersøgelse af modersmålets betydning for danskindlæring, identitetsudvikling m.v., men mindre undersøgelser viser, og sprogforskere på området mener, at modersmålsundervisningen er af afgørende betydning for ikke kun børns evne til at lære dansk, men for hele deres selvværdsoplevelse og identitetsdannelse.[33]

[32] Fischer, Kirsten: "Modersmålsundervisningen - en god investering!", Samspil, oktober 1996, s. 3.
[33] Ibid, "Flygtninge og indvandrere i kommunen. Om børn og familie", Holmen, Anne: "At vokse op med to sprog" i Forskellighed, 1990, Hammer, Ole (red.), "Håndbog om indvandrere og flygtninge", s. 254, 1991, Søgård Larsen, Michael: "Skolegang, etnicitet, klasse og familiebaggrund", s. 226, 1982, "Rapport fra arbejdsgruppen nedsat af Indvandrernes Repræsentantskab vedrørende integration af indvandrere", s. 29, 1990.

Undervisningsministeriet har i forlængelse af nedsættelsen af Regeringens Byudvalg iværksat et projekt vedrørende integration af tosprogede elever, som er evalueret af PLS-Consult. Resultaterne af denne evaluering viser, at 80% af de interviewede projektledere på skolerne finder, at modersmålsundervisning enten i høj grad eller i nogen grad er vigtig for indlæringen af dansk, og 84% finder, at modersmålsundervisningen enten i høj grad eller i nogen grad er af generel betydning for de tosprogede elever.

Endvidere er modersmålet helt centralt i forhold til kommunikationen mellem barn og forældre, hvis forældrene ikke behersker et nuanceret dansk. For at barn og forældre kan have det naturlige forhold, som bør eksistere, og som bl.a. kræver et fælles sprog, er det nødvendigt, at børnene taler et nuanceret modersmål.[34]

Undervisningsmaterialet er ofte meget forskelligartet fra lærer til lærer og ofte af dårlig kvalitet, idet materialet er indkøbt i oprindelseslandet og derfor tilpasset forholdene der og ikke forholdene, som eleverne befinder sig under i Danmark. Indholdet kan derfor være fjernt fra elevernes virkelighed, og indholdet kan være politisk eller religiøst tendentiøst.

Baggrunden for dette forhold er, at der i Danmark er tradition for, at undervisningsmateriale produceres af private forlag. Derved sikres et alsidigt udbud af undervisningsmaterialer, som godkendes af skolebestyrelserne. Lærerne kan derefter frit benytte det undervisningsmateriale, de finder mest hensigtsmæssigt i den pågældende situation. Forlagene har imidlertid kun begrænset interesse i at producere undervisningsmaterialer til modersmåls-

[34] Se note 26.

undervisningen, da oplagene er små, og da materialet i nogle tilfælde skal trykkes med andre alfabeter end det latinske.

I nordisk regi drøftes muligheden for en fælles produktion af materialer, og der er også tanker om et samarbejde inden for EU på dette område. Samtidig har nogle kommuner taget initiativ til at producere undervisningsmaterialer, bl.a. med støtte fra EU. Denne udvikling må forventes at fortsætte de kommende år.

Det har igennem længere tid været et problem at skaffe modersmålslærere med tilstrækkelige kvalifikationer. Man stræber nu efter modersmålslærere, der er tosprogede med en dansk pædagogisk overbygning på oprindelseslandets læreruddannelse eller modersmålslærere af etnisk herkomst med en dansk læreruddannelse, der suppleres med en uddannelse i oprindelseslandets sprog.

Ved Odense og Århus seminarier er der oprettet særlige forberedelsesklasser for flygtninge og indvandrere, og man vil oprette liniefag i etniske minoritetssprog. Dermed skulle der blive uddannet modersmålslærere med de ønskede kvalifikationer.

Imidlertid vil der stadig komme nye sproggrupper til landet i forbindelse med, at der kommer nye flygtninge, så der vil fortsat være et behov for efteruddannelse af modersmålslærere. Der vil blive etableret et nordisk efteruddannelseskursus for bosniske modersmålslærere i august 1997.

Nogle landes ambassader har ønsket at sende lærere til Danmark fra hjemlandet, men udvalgets flertal finder ikke, at sådanne lærere kan støtte an-

den- og tredjegenerations børn i en integrationsproces, idet sådanne lærere hverken har kendskab til det danske sprog eller til danske skole- og samfundsforhold.

Et flertal af udvalget finder, at modersmålsundervisningen bør indtage en central plads i integreringen af børn og unge og anbefaler derfor generelt, at modersmålsundervisningen opretholdes og forbedres.

Udvalgets flertal kan anbefale, at modersmålslærernes kvalifikationer søges styrket ved mulighed for deltagelse i efteruddannelse, og at flere seminarier opretter liniefag i de etniske minoritetssprog samt særlige forberedelsesklasser for flygtninge og indvandrere.

I forlængelse af ovenstående anbefaling kan udvalgets flertal anbefale, at Undervisningsministeriet ved den pågående revision af bekendtgørelse nr. 583 af 20. november 1984 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever overvejer at opstille øgede kvalifikationskrav til de fungerende modersmålslærere.

Endvidere kan udvalgets flertal anbefale, at modersmålsundervisningens indhold søger at afspejle de emner, der undervises i i de øvrige fag, således at modersmålsundervisningen kan understøtte indlæringen i disse fag.

Udvalgets flertal kan ligeledes anbefale, at Undervisningsministeriet følger og støtter udviklingen af produktion af undervisningsmaterialer i nordisk eller EU regi eller på anden måde forsøger at fremme produktionen af undervisningsmaterialer.

Kommunernes Landsforening er af den opfattelse, at forpligtelsen for kommunerne til at tilbyde modersmålsundervisning i overensstemmelse med Danmarks nationale forpligtelser kun bør omfatte børn af arbejdstagere, der er statsborgere i en anden EU-medlemsstat. For øvrige tosprogede børn bør det være frivilligt for den enkelte kommune, i hvilket omfang og på hvilke vilkår modersmålsundervisningen skal tilbydes. Den enkelte kommune vil i givet fald kunne vælge at anvende de ressourcer, der i dag bruges til modersmålsundervisning, til en bedre danskundervisning.

### 9.3.2. Undervisning i dansk som andet sprog

#### 9.3.2.1. Gældende ret

Som beskrevet i kapitel 7 skal tosprogede børn efter folkeskolelovens § 5, stk. 7, i fornødent omfang tilbydes undervisning i dansk som andetsprog i børnehaveklassen og i 1. til 10. klasse.

Elever, som på grund af utilstrækkeligt kendskab til dansk har vanskeligt ved at følge undervisningen i klassen, henvises ifølge § 4 i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 583 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever af 20. november 1984 til undervisning i dansk som andetsprog.

Bestemmelserne i bekendtgørelsen er stadig gældende indtil de afløses af nye bestemmelser, idet en ny bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog er under udarbejdelse i henhold til folkeskolelovens § 5, stk. 7, som ændret ved lov nr. 413 af 22. maj 1996.

Undervisningen i dansk som andetsprog kan fortsætte under hele skolegangen, hvis dette er nødvendigt.

### 9.3.2.2. Beskrivelse af undervisningen i dansk som andetsprog

Formålet med undervisningen i dansk som andetsprog er ifølge Undervisningsministeriets faghæfte 19 "Dansk som andetsprog", at tosprogede elever på baggrund af deres sproglige og kulturelle forudsætninger tilegner sig færdigheder i at forstå og anvende dansk i tale og skrift. Undervisningen skal udvikle elevernes bevidsthed om dansk kultur, sprog og sprogbrug samt sprogtilegnelse. Undervisningen skal fremme den enkelte elevs personlige og sproglige udvikling og forståelse af samspillet mellem dansk sprog, kultur og elevens modersmål og kulturbaggrund. Undervisningen skal herved bidrage til, at eleven udvikler forudsætninger for en aktiv og ligeværdig deltagelse i skole, uddannelse og samfund.

Undervisningen gives efter § 8 i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 583 af 20. november 1984 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever i modtagelsesklasse, på særligt hold, som enkeltmandsundervisning eller som undervisning med støttelærer.

I starten modtager eleverne al deres undervisning i modtagelsesklasser. Herefter kombineres undervisningen i modtagelsesklasserne med undervisning i de almindelige klasser. Elevtallet må ved skoleårets begyndelse ikke overstige 12, og det skal tillige tilstræbes, at dette tal ikke overstiges i løbet af året.

Det samlede ugentlige timetal skal svare til det timetal, som gælder for elever på det pågældende klassetrin.

Undervisningen varetages ifølge § 15 i bekendtgørelsen af lærere, der gennem særlig uddannelse har kvalificeret sig hertil. Enkeltmandsundervisning kan dog varetages af lærere uden denne særlige uddannelse. Den særlige støtte til børnehaveklassebørn kan varetages af børnehaveklasseledere, der har kvalificeret sig hertil.

Den særlige uddannelse samt efteruddannelse består af kurser på Danmarks Lærerhøjskole i undervisning i dansk som andetsprog, og kortere kurser udbydes af Amtscentralerne, kommunerne og Undervisningsministeriet.

Ud over faghæftet "Dansk som andetsprog" har Undervisningsministeriet udsendt en artikelsamling "Dansk som andetsprog", og i nordisk sammenhæng er der udgivet en bog om nordiske veje til flersprogethed, som kan være læreren til hjælp i undervisning i dansk som andetsprog.

### 9.3.2.3. Problemområder i undervisningen i dansk som andetsprog

Trods det faktum, at mange lærere har lang erfaring med undervisning i dansk som andetsprog, er det efter udvalgets opfattelse vigtigt, at der fortsat er mulighed for efteruddannelse på området.

Udvalget skal derfor anbefale, at der fortsat udbydes kurser i dansk som andetsprog på Danmarks Lærerhøjskole, ved Amtscentralerne, af kommunerne og af Undervisningsministeriet.

Udvalget har drøftet det positive i at integrere dansk som andetsprog i faget dansk på læreruddannelsen, men har ikke fundet det muligt at konkretisere en anbefaling på dette område på nuværende tidspunkt, da hele læreruddannelsen er til debat.

### 9.3.3. Udskolingsfasen

#### 9.3.3.1. Gældende ret

Der findes ikke særlige regler for unge flygtninge og indvandrere, men de kan benytte sig af de samme ordninger som andre unge.

For at lette overgangen fra grundskolen til ungdomsuddannelserne er der vedtaget en særlig lov; lov nr. 447 af 14. juni 1995 om ungdomsvejledning og brobygningsforløb til ungdomsuddannelser. Ifølge loven kan unge fra den 1. januar 1996 gennemgå et brobygningsforløb i form af kombinerede undervisnings- og vejledningsforløb i overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelse.

Formålet med forløbene er at bidrage dels til elevernes afklaring af deres uddannelses- og erhvervsvalg og dels til deres personlige udvikling gennem undervisning og vejledning.

Ifølge lovens § 2, stk. 3, kan brobygningsforløb tilbydes unge, der har afsluttet grundskolens 9. klasse, eller som på anden måde har opfyldt undervisningspligten, jf. folkeskolelovens § 33, indtil udgangen af den måned de fylder 19 år.

Brobygningsforløb defineres som et særligt tilrettelagt vejlednings- og undervisningsforløb, der er grænseoverskridende mellem eksisterende uddannelsestilbud og skoleformer, og skal vare mellem 8 og 40 uger, jf. lovens § 3. Brobygningsforløbet består af 2-4 uddannelseselementer fra forskellige skoleformer af hver 4-36 undervisningsugers varighed, og mindst en af skoleformerne skal i henhold til lovens § 8, stk. 3, være en ungdomsuddannelsesinstitution.

### 9.3.3.2. Beskrivelse af udskolingsfasen

Når unge flygtninge og indvandrere skal videre fra folkeskolen til andre uddannelser - den såkaldte udskolingsfase - modtager de som alle andre vejledning fra skolevejleder og klasselærer, får undervisning i erhvervskendskab, er på besøg på uddannelsesinstitutioner og i erhvervspraktik i folkeskolens ældste klasser. I faghæftet for faget erhvervskendskab er fordelen for de tosprogede unge, hvis de gennem undervisningen får kendskab til erhvervslivet og gennem praktikken får påbegyndt opbygning af netværk, der er vigtige i forbindelse med senere uddannelsesaftaler, direkte omtalt.

I vejledningsforløbet gør man på nogle skoler meget ud af at inddrage forældrene til de tosprogede unge.[35]

Unge flygtninge og indvandrere kan have særlige behov for ekstra vejledning i forbindelse med udskolingsfasen, og i nogle kommuner tilbyder man derfor særlig vejledning eller kurser, der skal give de unge et bredere kendskab til uddannelses-og beskæftigelsesmuligheder samt eventuelt fremme

[35] Laghaei, Shahin: "Etniske minoriteter i kommunerne", 1995, s. 48.

deres faglige og sproglige kundskaber. I andre kommuner tilbydes særlige forløb i 10. klasse, der forbereder overgangen til HF, gymnasium eller erhvervsuddannelser, eller der tilbydes de unge ekstra praktikophold i folkeskolens ældste klasser.[36]

Endvidere kan unge flygtninge og indvandrere i henhold til lov om ungdomsvejledning og brobygningsforløb til ungdomsuddannelser, jf. afsnit 9.3.3.1., ligesom andre unge gennemgå et brobygningsforløb i overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelse.

Der foreligger ikke særskilte oplysninger om flygtninge og indvandreres brug af disse brobygningsforløb.

Undervisningsministeriet har gennemført et forsøgsprogram med særligt tilrettelagte 1. skoleperioder på erhvervsskolerne. I 1994 og 1995 tilrettelagde en række erhvervsskoler 1. skoleperiode med et indhold og en form som tog udgangspunkt i flygtninge og indvandreres særlige behov. Vægten i de fleste forsøg var lagt på almene kvalifikationer herunder danskkundskaber, gensidig kulturforståelse og arbejdspladskendskab samt en forlængelse af 1. skoleperiode fra 20 uger til mellem 30 og 40 uger.

Efterfølgende er vedtaget lov nr. 446 af 14. juni 1995 om ændring af lov om erhvervsuddannelser, således at 1. skoleperiode nu er et individuelt tilrettelagt, frivilligt og fleksibelt forløb med en varighed fra fem til 40 uger. De nye rammer betyder, at de særligt tilrettelagte 1. skoleperioder for flygtninge og indvandrere nu kan udbydes som et ordinært tilbud.

[36] Ibid.

### 9.3.3.3. Problemområder i udskolingsfasen

Trods vejledningsindsatsen og andre tiltag, kommer mange unge flytgninge og indvandrere ikke i gang med en uddannelse, eller de falder hurtigt fra påbegyndt uddannelse.[37]

Det skyldes bl.a., at der blandt mange forældre og familiemedlemmer ikke er tradition for uddannelse, samt at der generelt er en manglende viden om uddannelsessystemet blandt flygtninge og indvandrere.[38]

For så vidt angår vejledningsindsatsen gælder det ofte, at der på de skoler, hvor der er en stor repræsentation af tosprogede børn og unge, eksisterer et godt fungerende samarbejde mellem skolevejleder og de modtagende uddannelsesinstitutioner. De skoler, der ikke har en så stor repræsentation af tosprogede elever, har derimod ikke den samme erfaring, rutine og beredskab for at hjælpe de unge på vej.

Baggrunden for de unges frafald på uddannelser kan også være sproglige vanskeligheder. Mange af de unge har så at sige et "sprogligt efterslæb" med sig, som ofte kan vise sig i gymnasiet og på HF, hvor der kræves et mere nuanceret dansk. Børn, som ellers hidtil har klaret sig godt, kan således få sprogmæssige problemer på dette tidspunkt.[39] De unge holder sig

[37] "Flygtninge og indvandrere i kommunen. Om unge i skole og fritid", Dansk Flygtningehjælp, Kommunernes Landsforening, Den Kommunale Højskole i Danmark, 1995, s. 8-9, Laghaei, Shahin: "Etniske minoriteter i kommunerne", CASA og Nævnet for Etnisk Ligestilling, 1995, s. 16.
[38] "Praktikpladssituationen for flygtninge og indvandrere", Nævnet for Etnisk Ligestilling, 1996, s. 18, "Flygtninge og indvandrere i kommunen. Om unge i skole og fritid", 1995, s. 26.
[39] Seeberg, Peter: "Tosprogede elever i gymnasiet og HF", Undervisningsministeriet, 1995, s. 103.

ofte tilbage for at bede om ekstra undervisning, og der kan derfor ofte gå lang tid, inden ekstra undervisning i dansk iværksættes.

Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning har i samarbejde med Undervisningsministeriet og Københavns Kommune udarbejdet et vejledningsmateriale bestående af et skriftligt materiale og en video, der retter sig mod såvel de unge som deres forældre. Materialet forefindes på de største minoritetssprog og det bruges flittigt i kommunerne.

Som det fremgår af ovenstående, antages det, at problemerne vedrørende uddannelse bl.a. bunder i manglende viden om uddannelsessystemet samt sprogvanskeligheder.

Udvalget har drøftet, hvorledes udskolingsfasen for de unge flygtninge og indvandrere kan forbedres, således at disse unge opnår bedre uddannelsesmæssige muligheder. Udvalget har på baggrund af de omtalte problemstillinger fundet at kunne anbefale iværksættelsen af forskellige tiltag, der skal søge at forbedre uddannelsesvejledningen, informationen om uddannelsessystemet og de unges danskkundskaber.

For at styrke vejledningsindsatsen kan udvalget anbefale, at der sker en styrkelse af samarbejdet mellem skolevejledere i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne, således at der kan foregå en erfaringsudveksling om uddannelse af unge flygtninge og indvandrere og om den enkelte unge. Modersmålslæreren kan med fordel inddrages i et sådant samarbejde.

For så vidt angår information om uddannelsessystemet kan udvalget anbefale, at der på skolerne gøres en ekstra indsats for at inddrage de unges for-

ældre i valget af uddannelse og informere dem om vigtigheden af uddannelse. Dette kan efter udvalgets opfattelse bl.a. gøres ved særlige møder for forældrene, hvor der anvendes tolk i det nødvendige omfang samt f.eks. bruges video. Det er i den forbindelse væsentligt, at forældrene ikke kun informeres om vigtigheden af, at de unge tager en uddannelse, men også om at uddannelsesvalget skal være realistisk i forhold til den unges egne ønsker og evner.

Udvalget har drøftet muligheden for brug af hjemmebesøg, men sådanne kan kun anbefales, hvis vejlederen er særdeles bekendt med den pågældende etniske gruppe, omgangsformer m.v. Også her er brugen af tolk vigtig.

Udvalget kan anbefale, at flygtninge og indvandreres foreninger opfordres til at gå ind i arbejdet omkring de unges uddannelsessituation.

For så vidt angår sprogvanskeligheder kan udvalget anbefale, at unge flygtninge og indvandrere opmuntres til at bede om ekstra danskundervisning, når de begynder på en ungdomsuddannelse, samt at uddannelsesinstitutionen er mere opmærksom på at iværksætte ekstra danskundervisning på et tidligt tidspunkt.

### 9.3.4. Forældresamarbejde i skolen generelt

Ligesom for danske børn er forældrenes interesse og opbakning i forbindelse med skolegangen vigtig for, hvordan børnene klarer sig i skolen både fagligt og socialt.

Et godt forældresamarbejde nævnes i mange rapporter og undersøgelser som den første forudsætning for, at tosprogede børn får en god skolegang, og at de klarer sig godt både i folkeskolen og senere i uddannelsessystemet.

Det er derfor vigtigt, at skolerne er opmærksomme på dette forhold og de særlige tiltag, der kan være nødvendige over for forældre til tosprogede elever for at inddrage dem i samarbejdet.

Udvalget kan på baggrund af sine drøftelser på dette område anbefale, at skolerne anvender tolk i det fornødne omfang, at skolerne inddrager modersmålslærerne i samarbejdet med de tosprogede elevers forældre, samt at skolerne afholder særskilte informationsmøder med de tosprogede elevers forældre i det nødvendige omfang. Endvidere kan flygtninge- og indvandrerforeninger inddrages i informationsindsatsen over for forældrene.

### 9.3.5. Kulturspecifikke problemområder i skolen

Ud over de problemer, der generelt kan knytte sig til undervisningssituationen i skolen for flytninge og indvandrere, er det fra flere sider påpeget, at der eksisterer en række mere kulturspecifikke problemer. Dette gælder især for piger med en traditionel muslimsk baggrund. Disse problemer relaterer sig til gymnastik, omklædning, svømning, lejrskoleophold, deltagelse i private klassearrangementer m.v.

Piger med en traditionel muslimsk baggrund kan, særligt når de bliver lidt større og når teenagealderen, have svært ved at forene de ovennævnte aktiviteter med deres kultur og traditioner. Det kan både være dem selv, der ikke ønsker at deltage i aktiviteterne, eller det kan være deres forældre. For-

ældrene er ofte uvidende om, hvad f.eks. et lejrskoleophold indebærer, og kan derfor nære frygt for at lade deres døtre deltage i en sådan aktivitet.

Imidlertid kan det volde problemer for pigernes deltagelse i det sociale liv i klassen, hvis de ikke deltager i lejrskoleophold m.v., og pigerne kan naturligvis være kede af, at de ikke kan deltage.

Udvalget har drøftet, hvorledes disse barrierer for deltagelse i de nævnte aktiviteter kan overkommes.

Udvalget kan på et overordnet plan anbefale, at man så vidt muligt søger at imødekomme forældrenes og pigernes særlige ønsker.

Et eksempel kan være, at man på skolerne giver pigerne mulighed for separat omklædning og bad i forbindelse med gymnastik og svømning.

Et andet eksempel kan være, at skolen i forbindelse med lejrskoleophold giver forældrene mulighed for at komme med på opholdet for kortere eller længere tid for at få et indtryk af, hvad et lejrskoleophold indebærer.

Det kan også være en mulighed at lade pigerne sove sammen med en kvindelig lærer på lejrskoleopholdet, hvis forældrene ønsker det.

Endelig kan der peges på, at skolerne kan være opmærksomme på at forklare forældrene til de tosprogede elever, hvad aktiviteter som f.eks. lejrskoleophold, klassefester m.v. indebærer, idet bibringelse af denne konkrete viden kan nedbryde noget af den frygt, forældrene kan have i forbindelse med sådanne arrangementer.

Udvalget er af den opfattelse, at der ved sådanne tiltag ikke er tale om egentlige særforanstaltninger, men om forsøg på at opnå praktiske løsninger på problemer, der har kulturel baggrund.

Det skal i den sammenhæng understreges, at ovenstående alene skal forstås som eksempler på mulige måder at løse problemer af denne type på.

### 9.3.6. Interkulturel undervisning

Der findes ingen fast afgrænsning af begrebet interkulturel undervisning. En sådan undervisning antages dog at indeholde elementer af oprindelseslandenes kultur, historie, geografi og religion.

Også i international sammenhæng har spørgsmålet om interkulturel undervisning været drøftet, og det er i den forbindelse blandt andet påpeget, at undervisningsprogrammer og undervisningsmateriale i øget omfang bør udformes således, at den interkulturelle dimension indgår i undervisningen.[40] Det har endvidere været tilkendegivet, at de traditionelle undervisningsmodeller med særforanstaltninger for minoritetselever ikke er tilstrækkelige.[41]

Ifølge folkeskolelovens § 1, stk. 3, skal folkeskolen gøre eleverne fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse af andre kulturer og for menneskets samspil med naturen. Skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og

[40] Dublin 13.th Standing Conference of European Ministers of Education, Resolution no. 1 on Migrants.
[41] Folkeskolen 1992, nr. 45.

folkestyre. Skolens undervisning og hele dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati.

Nogle undersøgelser viser imidlertid, at elever, som er børn af flygtninge eller indvandrere, ikke føler, at deres kultur m.v. inddrages i den daglige undervisning, og at læreren har begrænset viden om flygtninge og indvandreres kultur, land, historie m.v.

Udvalget har såvel i forbindelse med den interkulturelle undervisning og undervisningen i folkeskolen generelt fundet det vigtigt, at lærerne bibringes viden om andre kulturer m.v., og udvalget har i den forbindelse drøftet muligheden for at integrere kulturforståelse i læreruddannelsen. Udvalget har imidlertid ikke fundet det muligt at komme med anbefalinger på dette område på nuværende tidspunkt, da hele læreruddannelsen som tidligere nævnt er til debat.

### 9.3.7. Klubtilbud til større børn og unge og fritidstilbud til børn, herunder fritidshjem og skolepasningsordninger

#### 9.3.7.1. Gældende ret

Der findes ikke særlige regler for børn og unge med etnisk minoritetsbaggrund, men Regeringens Børneudvalg udarbejdede i 1994 en handlingsplan for de svagest stillede børn og unge med ti konkrete forslag til initiativer, der skal modvirke/afhjælpe udstødelse af børn og unge. Disse forslag omfatter også børn og unge flygtninge og indvandrere.

Forslag nr. 7 i handlingsplanen vedrører en styrkelse af klubbernes rolle i indsatsen over for de svagest stillede børn og unge.

På baggrund af handlingsplanens forslag nr. 7 blev der i lov om social bistand indført selvstændige bestemmelser om klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud til større børn og unge, d.v.s børn fra ca. 10 år og derover. Disse bestemmelser er fastsat i §§ 73 a - 73 d og trådte i kraft den 1. juli 1995.

De nye bestemmelser fastlægger ingen ny forpligtelse for kommunerne til at oprette klubtilbud m.v., men præciserer den forpligtelse, der indtil 1. juli 1995 har været gældende for større børn og unge efter bistandslovens § 69.

Bistandslovens § 73 a, stk. 1, præciserer den gældende forpligtelse for kommunalbestyrelsen til at sørge for nødvendige tilbud, herunder fritidstilbud, der samlet set retter sig mod alle større børn og unge, inklusiv de svagest stillede, socialt og kulturelt udsatte grupper samt børn og unge med behov for særlig støtte.

Kommunalbestyrelsen forpligtes til at fastsætte mål og rammer for tilbuddenes virksomhed som en integreret del af kommunens samlede fritidsmæssige, forebyggende og støttende indsats over for børn og unge, jf. bistandslovens § 73 a, stk. 4. Herudover sikres børn og unge i medfør af bistandslovens § 73 a, stk. 5, 1. pkt., indflydelse på indholdet af det enkelte tilbud.

Endelig har kommunalbestyrelsen i medfør af bistandslovens § 73 d adgang til at fastsætte symbolsk eller ingen deltagerbetalingen for brug af klubtilbud m.v., hvorved kommunalbestyrelsen får bedre mulighed for at benytte

klubber m.v. til målrettet, forebyggende og støttende indsatser i forhold til udsatte unge.[42]

Reguleringen af dagtilbud til børn findes i bistandslovens § 69, ifølge hvilken kommunalbestyrelsen skal sørge for det nødvendige antal pladser i dagtilbud til børn. Bl.a. fritidshjem er reguleret efter denne bestemmelse. Socialministeriet opererer bevidst ikke med faste aldersgrænser, men sondrer mellem dagtilbud for børn med kontrolleret fremmøde og klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud for større børn og unge uden kontrolleret fremmøde. Skellet mellem børn og større børn ligger på ca. 10 år, idet man da ikke længere taler om et pasningsbehov.

Skolefritidsordninger, der er en del af skolens virksomhed, kan ifølge folkeskolelovens § 3, stk. 4, tilbydes børn, der er optaget i folkeskolen eller børn, der har nået den alder, hvor de tidligst vil kunne optages i børnehaveklasse. Ifølge folkeskolelovens § 50 kan kommunen kræve betaling for børn, der er optaget i en skolefritidsordning. Kommunalbestyrelsen kan yde tilskud til hel eller delvis friplads efter reglerne i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 348 om betaling for ophold i dagtilbud for børn.

### 9.3.7.2. Beskrivelse af fritidstilbud

Der findes ingen landsdækkende oplysninger om, i hvilket omfang børn og unge flygtninge og indvandrere anvender de beskrevne fritidstilbud.

[42] For en nærmere beskrivelse af indholdet af bistandslovens nye klubregler henvises til "Vejledning om klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud til større børn og unge efter bistandsloven", Socialministeriet, juni 1995.

Imidlertid fremgår det af Socialforskningsinstituttets rapport "Minoriteter og det sociale system"[43], at forskellige rapporter fra landets kommuner har konkluderet, at færre minoritetsbørn er i fritidshjem og skolefritidsordninger end danske børn.

Årsagerne til den mindre anvendelse af fritidstilbud er flere. I rapporten peges på, at der blandt mange flygtninge og indvandrere ikke er tradition for, at børn og unge skal beskæftiges i deciderede klubber m.v., men at man enten opholder sig hjemme eller udendørs. Nogle forældre er også bange for, at børnene og de unge udsættes for en dårlig påvirkning i fritidsklubberne. Dette gælder især pigerne.

Rapporten peger endvidere på, at det for nogle forældre kan være et økonomisk problem at betale for medlemskab, mens andre forældre ikke prioriterer at betale medlemskab.

Endelig henviser rapporten til, at man i nogle klubber ikke er interesseret i at have mange medlemmer, som er flygtninge eller indvandrere, idet man f.eks. er bange for, at de danske unge vil forsvinde fra klubben. Man gør derfor ikke noget for at tiltrække flygtninge og indvandrere.

### 9.3.7.3. Problemområder på fritidsområdet

Den sparsomme deltagelse på fritidsområdet kan have betydning for flygtninge og indvandreres udvikling af deres danske sprog, idet de ellers kun anvender dansk i skoletiden.

[43] Just Jeppesen, Kirsten: "Minoriteter og det sociale system", SFI, 1994, s. 40.

Børnene oplever heller ikke det sociale samvær og fællesskab med andre børn og voksne, som betragtes som en væsentlig del af fritidsklubbernes forebyggende arbejde.

Endvidere introduceres de ikke til normer med hensyn til f.eks. medansvar, medindflydelse m.v., som eksisterer i fritidsklubberne.

Udvalget skal på den baggrund anbefale, at der på kommunalt/lokalt plan tages initiativ til at styrke oplysningsindsatsen over for de unge tosprogede og deres forældre om aktivitetstilbuddene i det lokale fritidsliv og om betydningen af deltagelse i dette. Dette kan ske via pjecer på minoritetssprogene, information fra skolerne i forbindelse med forældremøder /forældrekonsultationer m.v. eller via information fra flygtninge- og indvandrerforeninger. Ligeledes kan man afholde åbent-hus arrangementer, aktivitetsdage m.v., hvor også forældrene deltager.

Det kan anbefales, at man forsøger at drage flygtninge- og indvandrerforeninger aktivt ind i et systematisk samarbejde om integration af børn og unge i fritidsaktiviteter.

Udvalget finder endvidere at kunne anbefale, at det tilstræbes at ansætte tosproget personale i fritidstilbuddene, da dette dels må forventes at kunne nedbryde en del af de barrierer, som særligt forældrene kan have i forhold til at sende deres børn i fritidstilbud, og dels vil kunne afhjælpe nogle af de problemer, der kan være i fritidstilbuddene på grund af sprogvanskeligheder eller manglende kulturforståelse.

Idet det oftere er piger end drenge, der ikke deltager i fritidstilbud, kan udvalget anbefale, at man forsøger at udvide fritidstilbuddene med aktiviteter, som konkret skønnes at interessere pigerne.

Da også fritidstilbuddene kan have forbehold i forhold til at forsøge at tiltrække børn af flygtninge og indvandrere, kan udvalget anbefale, at de forskellige klubber og foreninger er opmærksomme på at gå aktivt ind i arbejdet med flygtninge og indvandrere.

## 9.4. Unge

### 9.4.1. Indledning og afgrænsning

I dette afsnit beskrives den nuværende lovgivning og den øvrige indsats i relation til gruppen af unge fra de etniske minoriteter samt de særlige problemer og behov, der knytter sig til denne gruppe.

På baggrund heraf vil udvalget fremkomme med anbefalinger til, hvordan disse problemer kan løses, og hvordan de særlige behov kan tilgodeses på den mest hensigtsmæssige måde.

Med betegnelsen unge menes i denne sammenhæng unge flygtninge og indvandrere i aldersgruppen ca. 15-18 år, der har forladt folkeskolen og enten er i gang med en ungdomsuddannelse, er arbejdsledige, går på efterskole m.v.

Udvalget har drøftet, hvilke dele af den omhandlede ungdomsgruppes tilværelse, der skal behandles i kapitlet.

Udvalget er af den opfattelse, at uddannelses- samt kultur- og fritidsområdet bør behandles i nærværende afsnit, mens problemstillinger i relation til ungdomsgruppens tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder erhvervsuddannelsesområdet samt adgangen til praktikpladser, belyses i kapitlet om arbejdsmarkedsforhold, jf. kapitel 10.

### 9.4.2. Gældende ret

Der findes ikke i dag en lovgivning, der særligt retter sig imod den omhandlede ungdomsgruppe.

Særligt vedrørende gruppen af sent ankomne unge følger det dog af § 3, stk. 1, nr. 4, i lov nr. 679 af 1. august 1995 om Ungdomsskoler, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde unge mellem 14 og 18 år tilbud om undervisning særligt tilrettelagt for unge indvandrere i dansk sprog og danske samfundsforhold.

Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen i henhold til § 1 i lov nr. 447 af 14. juni 1995 om ungdomsvejledning og brobygningsforløb til ungdomsuddannelse har pligt til med passende mellemrum at tilbyde unge vejledning om uddannelse- og beskæftigelses muligheder i to år efter at de ved undervisningens ophør eller senere er udskrevet af folkeskolen eller lignende, dog mindst til de fylder 19 år. Se nedenfor under afsnit 9.4.4.3.

### 9.4.3. Beskrivelse af indsatsen over for de unge flygtninge og indvandrere

I det følgende beskrives en række initiativer - både på uddannelses-, kultur- og fritidsområdet - der enten specifikt eller i en vis udstrækning retter sig mod den omhandlede ungdomsgruppe.

#### 9.4.3.1. Uddannelsesområdet

##### 9.4.3.1.1. Gymnasium og HF

På baggrund af forslag nr. 30 i Byudvalgets handlingsplan vedtog Undervisningsministeriets Gymnasieafdeling i januar 1994 en handlingsplan vedrørende tosprogede elever. Handlingsplanen indeholder forslag om en række foranstaltninger, som skal sikre, at tosprogede elever i gymnasiet og på HF får et godt og tilfredsstillende uddannelsesforløb. I forlængelse af handlingsplanen har Undervisningsministeriet udarbejdet en forskningsrapport, en konferencerapport samt en rapport om efteruddannelse på området, jf. kapitel 7, afsnit 7.3.2.9.2.[44]

[44] Der henvises til følgende publikationer:

1. "Tosprogede elever i gymnasiet og HF", Undervisningsministeriet 1995, Gymnasieafdelingens Skriftserie nr. 12.
2. "Tosprogede elever - konferencerapport", Undervisningsministeriet 1996. Gymnasieafdelingens Skriftserie nr. 19.
3. "Tosprogede elever - rapport om efteruddannelse", Undervisningsministeriet 1996, Gymnasieafdelingens Skriftserie nr. 15.

### 9.4.3.1.2. Andre uddannelsesmæssige initiativer

Undervisningsministeriet har på ungdomsuddannelsesområdet iværksat en række initiativer, der har til hensigt at sikre, at alle unge gennemfører en ungdomsuddannelse. Undervisningsministeriet har i den forbindelse oprettet to nye ungdomsuddannelser: Erhvervsgrunduddannelsen og Den Fri Ungdomsuddannelse.

Af Undervisningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 1160 af 20. december 1995 om erhvervsgrunduddannelse m.v. fremgår det bl.a., at formålet med erhvervsgrunduddannelsen er, at den unge opnår personlige, sociale og faglige kvalifikationer, som dels giver umiddelbar adgang til at fortsætte i en erhvervskompetencegivende uddannelse, dels giver grundlag for beskæftigelse på arbejdsmarkedet. Uddannelsen henvender sig til unge, som er i en utilfredsstillede uddannelses- eller beskæftigelsesmæssig situation og er blevet til efter forslag fra Socialkommissionen.

Uddannelsen består hovedsagelig af praktikforløb. Erhvervsgrunduddannelsen kan derfor være et redskab for de unge til at opnå praktikaftale via korte praktikforløb under erhvervsgrunduddannelsen samt forbedre deres muligheder for at blive sluset ind i en ordinær erhvervsuddannelse.

Af Undervisningsministeriets lov nr. 459 af 1. juni 1994 om fri ungdomsuddannelse med senere ændringer fremgår det bl.a., at formålet med den fri ungdomsuddannelse er at give unge mulighed for at gennemføre et individuelt tilrettelagt uddannelsesforløb, der giver alsidige kvalifikationer og udvikler den unges personlige kompetence. Uddannelsen skal ikke blot tilbyde de unge kundskaber i traditionel forstand, men også fremme forståelsen

hos de unge af, at uddannelse ikke er en engangsforteelse, men en jævnligt tilbagevendende begivenhed.

Med uddannelsens meget fleksible struktur kan unge flygtninge og indvandrere bl.a. via højskoleophold få en forbedret indføring i den danske kultur m.v. og samtidig tage fag på en ungdomsuddannelse m.v. og dermed forbedre mulighederne for senere at gennemføre en fuld ungdomsuddannelse og/eller blive personlig afklaret vedrørende fremtidsønsker m.v.

Endvidere kan unge mellem 18 og 25 år, som er omfattet af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik eller lov om kommunal aktivering m.v., i henhold til Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 149 af 19. marts 1996 om uddannelses- og jobkvalificerende forløb på erhvervsskoler få tilbudt et uddannelses- og jobkvalificerende forløb af op til 18 måneders varighed, hvis de ikke kan gennemføre en ordinær uddannelse.

Det er Undervisningsministeriets foreløbige vurdering, at unge fra de etniske minoriteter, som ikke kan gennemføre en ordinær uddannelse, via dette tilbud vil få mulighed for at styrke deres almene og faglige kundskaber med henblik på enten at fortsætte i uddannelse eller at få et fastere fodfæste på arbejdsmarkedet.

### 9.4.3.2. Kultur- og fritidsområdet

Den retlige regulering er beskrevet i afsnit 9.3.7.1., hvortil der henvises. Her omtaltes endvidere Regeringens Børneudvalgs handlingsplan for de svagest stillede børn og unge fra 1994.

I tilknytning til de konkrete forslag i Børneudvalgets handlingsplan lægger handlingsplanen op til metodeudviklingsprojekter, der bl.a. har som mål at udvikle det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde i den enkelte kommune, f.eks. ved etablering af tværfaglige teams, at etablere åbne anonyme rådgivninger og kontaktsteder, at etablere specialdagstilbud, at udvikle nye former for klubtilbud til større børn og unge m.v.

Med henblik på at gennemføre metodeudviklingsprojekterne er der i Socialministeriets regi blevet oprettet diverse puljeordninger (SIBU, KLUB og DASK), der på forskellig vis er særligt rettet mod indsatser over for de udsatte og svagest stillede grupper af børn og unge[45].

Endelig er der på baggrund af henholdsvis forslag nr. 6 og 25 i Byudvalgets handlingsplan foranstaltet diverse tiltag, der i en vis udstrækning retter sig mod den omhandlede ungdomsgruppe.

I medfør af Byudvalgets forslag nr. 6 har Det Kriminalpræventive Råd ydet økonomisk støttet til en række kriminalpræventive miljøplanlægningsprojekter, herunder projekter vedrørende afholdelse af lokale temamøder i forbindelse med ansættelse af beboerrådgivere samt etableringer af lokale væresteder og værksteder.

Det Kriminalpræventive Råd har endvidere igangsat et udviklingsarbejde "Lokalområdets trivsel" i samarbejde med Horsens, Hirtshals, Roskilde,

[45] For en nærmere beskrivelse af SIBU-, KLUB- og DASK-puljerne henvises til følgende publikationer:

A. "Vejledning om økonomisk støtte til lokale metodeudviklingsprojekter i indsatsen for de svagest stillede børn og unge - SIBU-puljen og KLUB-puljen", Socialministeriet, februar 1997.
B. "Retningslinier om økonomisk støtte fra DASK-puljen", Socialministeriet, november 1995.

Skive og Skovbo kommuner. Udviklingsarbejdet forventes afsluttet i foråret 1997.

Endelig gennemfører Det Kriminalpræventive Råd et udviklingsarbejde vedrørende kriminalitetsforebyggelse for tosprogede. Dette arbejde forventes afsluttet i foråret 1998.

I medfør af Byudvalgets forslag nr. 25 har en arbejdsgruppe under Udlændingestyrelsen udarbejdet en rapport indeholdende et oplæg til en kampagne for indvandrere og flygtninge med henblik på en aktivering af denne gruppe i klub- og foreningslivet i Danmark.

Arbejdsgruppen har valgt at koncentrere kampagnen om unge flygtninge og indvandrere, hvilket i denne forbindelse vil sige de 10-18 årige[46].

For så vidt angår kommunernes forskellige tiltag og indsatser over for den omhandlede ungdomsgruppe henvises til kapitel 7, afsnit 7.4.

### 9.4.4. Problemområder vedrørende indsatsen over for unge fra de etniske minoriteter på uddannelses- samt kultur- og fritidsområdet

I det følgende beskrives de problemer og særlige behov, der knytter sig til unge flygtninge og indvandrere på henholdsvis uddannelses- samt kultur- og fritidsområdet. Udvalget vil på baggrund af beskrivelsen af problemerne

[46] For en nærmere beskrivelse af indholdet af den nævnte publikation henvises til:
"Rapport vedrørende aktivering af flygtninge og indvandrere i det lokale foreningsarbejde", Udlændingestyrelsen, 1996.

og de særlige behov fremkomme med anbefalinger, der kan medvirke til at løse problemerne og tilgodese ungdomsgruppens særlige behov.

### 9.4.4.1. Gymnasium og HF

Undervisningsministeriet fik i 1995 udarbejdet en undersøgelse - bestående af både kvalitative og kvantitative data - vedrørende tosprogede elever i gymnasiet og HF i skoleåret 1994/1995, jf. afsnit 9.4.3.1.1[47].

For så vidt angår de kvantitative data fremgår det bl.a. af undersøgelsen, at gymnasiefrekvensen (det procentvise antal af elever, der efter folkeskolen fortsætter skolegangen på gymnasium eller HF) for tosprogede elever er relativt højt, hvis der ses bort for unge af tyrkisk oprindelse[48].

Endvidere konkluderer undersøgelsen bl.a., at antallet af unge fra de etniske minoriteter på både HF og gymnasiet er stigende. Således er antallet af tosprogede elever i 1.g markant større end i 3.g og tilsvarende i 1.HF sammenlignet med 2.HF., samt at det bl.a. synes at være unge tyrkiske elever, der optages i støt stigende omfang både på HF og gymnasiet[49].

Herudover konkluderer undersøgelsen bl.a., at kvindeandelen af de tosprogede elever i gymnasiet og HF i undersøgelsesåret samlet set var på 52% mod det danske gennemsnit på 61%. I 1989 var kvindeandelen af tosprogede elever på 45%[50].

[47] "Tosprogede elever i gymnasiet og HF", Undervisningsministeriets 1995.
[48] Ibid, s. 34.
[49] Ibid, s. 19.
[50] Ibid, s. 27.

Endvidere konkluderer undersøgelsen bl.a., at frafaldet blandt tosprogede elever i gymnasiet var på lidt over 4% for den årgang, der tog eksamen i foråret 1994, samt at det var under 2% af denne elevgruppe, der dumpede til eksamen. Undersøgelsen konkluderer i den forbindelse, at der på baggrund af de meget små talstørrelser ikke kan udledes noget egentligt om mønstre i frafald eller mangel på succes i det studieforberedende arbejde[51].

Endelig konkluderer undersøgelsen bl.a., at unge fra både traditionelle indvandrergrupper og unge fra flygtningefamilier klarer sig relativt dårligt i faget dansk[52].

Udvalget har drøftet om undersøgelsens kvantitative resultater giver anledning til at fremkomme med anbefalinger til afhjælpelse af eventuelle problemer for den omhandlede ungdomsgruppe.

For så vidt angår ungdomsgruppens gymnasiefrekvens har udvalget noteret sig, at såvel andelen af kvinder som den samlede andel af unge tosprogede, der bliver optaget på gymnasiet og HF, er stigende, hvilket også gælder for grupper af unge som f.eks. tyrkere, der traditionelt har haft en lav gymnasiefrekvens.

Hvad angår undersøgelsens resultat om de unge tosprogede elevers danskkundskaber har udvalget drøftet, hvorledes der mest hensigtsmæssigt kan ydes støtteforanstaltninger til afhjælpning af ungdomsgruppens mangelfulde danskkundskaber.

[51] Ibid, s. 27.
[52] Ibid, s. 29.

Udvalget er i den forbindelse opmærksom på, at det som udgangspunkt må forventes, at unge flygtninge eller indvandrere, der påbegynder en gymnasieuddannelse, har de nødvendige kvalifikationer.

For at komme på gymnasiet skal man således være erklæret egnet af folkeskolen eller for de elever, der bliver erklæret "måske egnet" eller "ikke egnet", bestå en optagelsesprøve.

Udvalget er endvidere opmærksom på, at der i dag på de forskellige gymnasier og HF-skoler i varierende omfang og intensitet ydes følgende støtteforanstaltninger i bl.a. dansk:

- Kortere uddannelsesforløb, der styrker den mundtlige og skriftlige udtryksfærdighed
- Specielle kurser/forløb med speciel vægt på syntaks, grammatik, ordklasser
- Læse/stavetests og læse/stavekurser
- Hjælp til skriftlige opgaver (især danske stile)
- Udvidet studievejledning
- Læsepædagogtimer
- Støttetimer i fagene
- Oprettelse af hold med dansk som fremmedsprog
- Særligt tilrettelagt HF-forløb over 3 år
- Lektiehjælp for 3.g'ere
- På HF kan et kursus tilbyde ansøgere, som har afgrænsede faglige mangler, et introducerende forløb, der giver indføring i undervisningsmiljø, arbejdsmetoder samt faglige grunddiscipliner

- Placering af tosprogede spredt i klasserne[53]

Udvalget finder at kunne anbefale en systematisering og intensivering af de nævnte støtteforanstaltninger i dansk i det omfang, det skønnes nødvendigt på de enkelte ungdomsuddannelsesinstitutioner. Disse anbefalinger gælder såvel på gymnasie og HF- uddannelserne som erhvervsuddannelserne.

#### 9.4.4.1.1. Forældresamarbejde

En af den nævnte undersøgelses kvalitative konklusioner er, at gymnasiernes og HF-skolernes forældresamarbejde med de tosprogede elevers forældre generelt set er ikke-eksisterende eller i bedste fald meget ringe.

Dette opleves af studievejlederne som et problem i og med, at gymnasierne og HF-skolerne af den årsag stort set ikke har nogen form for kontakt med forældrene til de unge tosprogede om f.eks. vigtigheden af at deltage i det sociale liv uden for skoletiden eller om de unges studiemæssige fremtid.

Udvalget har på den baggrund drøftet, om der er behov for en særlig indsats for at inddrage forældrene til de unge tosprogede.

Udvalget er af den opfattelse, at det er af stor betydning, at gymnasierne og HF-skolerne har en form for forældresamarbejde med forældrene til de unge tosprogede elever, herunder ikke mindst med henblik på afklaring af kulturmæssige barrierer såsom spørgsmål om badning, omklædningsforhold, deltagelse på studieture, hytteture m.v.

[53] Ibid, s. 32-33.

Udvalget finder derfor at kunne anbefale, at der så vidt muligt bruges tolke ved f.eks. forældrekonsultationer, informationsarrangementer m.v., således at de sproglige barrierer mellem forældrene og lærere/studievejledere minimeres.

#### 9.4.4.1.2. Det sociale liv

En anden af den kvalitative undersøgelses konklusioner er, at studievejlederne er af den opfattelse, at det har negative sociale konsekvenser, hvis nogle af eleverne ikke deltager i hytteture, studieture og andre sociale arrangementer. Der er især tale om elever med en muslimsk baggrund, og det er først og fremmest pigerne, der ikke får lov af forældrene til at deltage i disse aktiviteter[54].

Undersøgelsen peger dog på, at dette forhold er ved at ændre sig, således at deltagelse i det sociale liv i stigende grad tillades.

Udvalget har drøftet vigtigheden af, at de unge tosprogedes forventninger, deltagelse og særlige behov i forbindelse med det sociale liv bliver respekteret og diskuteret på de enkelte gymnasier.

Undervisningsministeriet har i den tidligere nævnte handlingsplan vedrørende tosprogede elever i gymnasiet og HF foreslået, at der på de enkelte uddannelsesinstitutioner oprettes såkaldte interkulturelle fællesudvalg, med

[54] Ibid, s. 154.

henblik på at sørge for, at de tosprogede elevers særlige ønsker får plads i skolens hverdag.

Udvalget er af den opfattelse, at oprettelsen af sådanne udvalg vil kunne medvirke til en højere grad af forståelse mellem de unge tosprogede og de øvrige elever for så vidt angår deltagelse i det sociale liv samt andre spørgsmål af kulturel karakter.

#### 9.4.4.1.3. Efteruddannelse af lærere og studievejledere

Der bliver i den omhandlede undersøgelse peget på behovet for efteruddannelse af navnlig studievejledere, men også mere bredt for hele lærerkollegiet på uddannelsesinstitutionerne.

Udvalget foreslår på baggrund af stigningen i andelen af tosprogede elever i gymnasiet og HF, at de omhandlede uddannelsesinstitutioners lærerkræfter løbende sikres mulighed for efteruddannelse med henblik på varetagelse af de nye opgaver, som en stigning af elevantallet af unge tosprogede medfører.

Undervisningsministeriet har som tidligere nævnt, jf. afsnit 9.4.3.1.1., udarbejdet en rapport om efteruddannelse inden for det pågældende område. Rapporten indeholder forslag til en lang række temaer vedrørende kulturforståelse m.v., som er egnede til efteruddannelse af såvel lærere som studievejledere. Endvidere indeholder rapporten forslag til en ordning, hvorefter efteruddannelsesarrangementer finansieres af Undervisningsministeriet Gymnasieafdeling.

Udvalget finder på den baggrund at kunne anbefale de i rapporten nævnte efteruddannelsesmæssige tiltag, hvilket efter udvalgets opfattelse kan medvirke til at styrke lærernes viden om og indsigt i de unge tosprogedes særlige problemer og behov.

### 9.4.4.2. Sent ankomne unge

Udvalget har drøftet de eksisterende uddannelsestilbud til de sent ankomne unge fra de etniske minoriteter, det vil sige unge indvandrere eller flygtninge i alderen 16-25 år med sædvanligvis kortere eller afbrudt skolebaggrund og med få års ophold i Danmark.

Det er udvalgets opfattelse, at der i denne forbindelse er tale om en ungdomsgruppe, der har behov for et særligt integrationsstøttende undervisningstilbud.

Gruppen tilbydes i dag undervisning i folkeskolen (modtagelsesklasser), ungdomsskolen og den amtskommunale danskundervisning.

Ifølge Undervisningsministeriet kan disse undervisningstilbud umiddelbart ikke dække gruppens samlede undervisningsbehov, som ofte er et længerevarende bredt undervisningstilbud.

Erfaringer fra amtskommuner og kommuner peger endvidere på vanskeligheder ved at etablere et samlet undervisningstilbud til den omhandlede ungdomsgruppe, fordi ingen myndighed i dag er forpligtet til at tilbyde og koordinere en samlet uddannelsesforberedende undervisning for gruppen.

På den baggrund finder udvalget anledning til at opfordre Undervisningsministeriet til at foretage en nærmere vurdering af muligheden for at tilbyde de sent ankomne unge et længerevarende bredt undervisningstilbud, der modsvarer gruppens undervisningsbehov.

### 9.4.4.3. Kultur- og fritidsområdet

Udvalget har drøftet vigtigheden af, at unge fra de etniske minoriteter benytter klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud.

Det er udvalgets opfattelse, at klubberne m.v. generelt set yder en forebyggende og præventiv indsats ved at være et samværs- og aktivitetssted for unge, som har behov for at udvikle en positiv kontakt til voksne og jævnaldrende.

Klubberne yder desuden en yderligere forebyggende og støttende indsats i forhold til grupper eller den enkelte unge, der har behov for særlig støtte.

Endelig introduceres de unge i klubberne m.v. til begreber som medbestemmelse og medansvar, hvilket er en erfaring, som de unge også kan drage nytte af i deres fremtidige voksentilværelse.

En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet konkluderer, at unge fra de etniske minoriteter sjældent kommer i ungdomsklubberne m.v.[55].

[55] Just Jeppesen, Kirsten "Minoriteter og det sociale system", Socialforskningsinstituttet, København, 1994.

Udvalget er af den opfattelse, at det eksisterende regelgrundlag og de deraf følgende rammer for klubtilbud m.v. indeholder tilstrækkelige muligheder for aktivt at inddrage unge i klublivet. Også unge, der normalt ikke benytter sig af de traditionelle klubtilbud, herunder unge fra de etniske minoriteter, jf. afsnit 9.3.7.1. om bistandslovens nye klubregler.

Endvidere har de unge fra de etniske minoriteter mulighed for at oprette klubber efter bestemmelserne i folkeoplysningsloven, jf. lov nr. 410 af 13. juni 1990 om støtte til folkeoplysning med senere ændringer samt mulighed for at deltage i tilbud i henhold til ungdomsskoleloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 679 af 1. august 1996 om ungdomsskoler.

Udvalget har på denne baggrund drøftet mulighederne for aktivt at motivere de unge tosprogede til at deltage i de eksisterende klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud.

Udvalget har i den forbindelse drøftet, hvorvidt den omhandlede ungdomsgruppes manglende deltagelse i klublivet m.v. skyldes uvidenhed om, hvilke aktivitetstilbud, der udbydes i klublivet m.v., eller om den manglende deltagelse også skyldes kulturelle barrierer i forhold til det at tilbringe en del af fritidslivet i et institutionaliseret samvær med jævnaldrende.

Udvalget er af den opfattelse, at den manglende deltagelse i klublivet m.v. skyldes en kombination af de ovennævnte faktorer.

Udvalget foreslår at styrke oplysningsindsatsen på lokalt/kommunalt plan over for de unge tosprogede og deres forældre om aktivitetstilbuddene i det lokale klubliv m.v., og om betydningen af det sociale samvær og fællesskab

med jævnaldrende og andre voksne, der er en vigtig del af klubbernes forebyggende arbejde. Desuden bør der oplyses om mulighederne for selv at oprette klubber i henhold til folkeoplysningsloven samt om fordelene ved at benytte klubtilbud m.v.

### 9.4.4.4. Kriminalitet og unge fra de etniske minoriteter

Det er udvalgets opfattelse, at det statistiske materiale om kriminalitet blandt unge flygtninge og indvandrere, der eksisterer i dag, generelt set er utilstrækkeligt, idet der bl.a. ikke eksisterer større statistiske undersøgelser, der inddrager en belysning af diverse socioøkonomiske faktorer såsom boligsociale forhold, uddannelsesniveau, ledighed m.v.

Eksisterende undersøgelser om kriminalitet blandt unge fra de etniske minoriteter tyder dog på, at disse unge i aldersgruppen 15-19 år i forhold til danske unge er overrepræsenteret i kriminalitetsstatistikkerne[56].

En undersøgelse af Juhler, Orth & Scwarz fra 1992 konkluderer således, at 5,3% af de fastboende mandlige udlændinge i Danmark med udenlandsk statsborgerskab i aldersgruppen 15-19 år i 1988 modtog en domsafgørelse såsom bøde, hæfte eller fængsel. Det samme tal for unge i aldersgruppen 15-19 år med dansk statsborgerskab var i 1988 på 3%[57].

Endvidere konkluderer en specialeafhandling af Claus Henrik Larsen, der er baseret på statistisk materiale vedrørende sigtelser fra Københavns Politi

[56] For en nærmere uddybning af de forskellige undersøgelser henvises til: "Udlændinge og kriminalitet - hvad ved vi?", Dansk Flygtningehjælp, 1996.
[57] Juhler, Orth & Scwarz: "Udlændinges kriminalitet - en komparativ undersøgelse", 1992.

i 1993 og 1994, at kriminalitet i 1993 og 1994 forøvet af personer af udenlandsk herkomst under 18 år i København målt i antal sigtelser og sigtede personer forholdsmæssigt er noget større end tilsvarende kriminalitet forøvet af personer af dansk herkomst[58]. Personer af dansk herkomst havde på undersøgelsestidspunktet en befolkningsandel i København på 78% og en andel af sigtede på 67%, mens personer af udenlandsk herkomst havde en befolkningsandel på 22% og en andel af sigtede på 33%.

Udvalget er i den forbindelse opmærksom på, at en sigtelse ikke nødvendigvis fører til en strafferetlig sanktion over for den sigtede, idet der kan ske frafald af sigtelser, tiltalefrafald, eller en eventuel retssag kan resultere i frifindelse.

Britta Kyvsgaard foretog i 1992 en undersøgelse af den registrerede kriminalitet blandt unge under den kriminelle lavalder. Undersøgelsen viser, at der relativt set er dobbelt så mange med udenlandsk statsborgerskab, som man skulle forvente, der årligt kommer i kontakt med politiet på grund af lovovertrædelser[59].

Endelig udgav Rigspolitichefen i 1994 en sammenlignende analyse af kriminalitet begået i Danmark af danske og udenlandske statsborgere[60]. Rigspolitichefens undersøgelse er i lighed med den ovenfor refererede specialeafhandling baseret på sigtelser.

[58] Larsen, Claus Henrik: "Udgør personer af udenlandsk herkomst under 18 år et særligt kriminalitetsproblem i København?", Juridisk specialafhandling ved Københavns Universitet, 1995, s. 23.
[59] Kyvsgaard, Britta: "Ny ungdom? Om familie, skole, fritid, lovlydighed og kriminalitet", Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1992.
[60] Information fra Rigspolitichefen: "Sammenlignende analyse af kriminalitet begået i Danmark af danske og udenlandske statsborgere - 1995".

Rigspolitichefens undersøgelse bygger på en sammenligning af antal sigtede i forhold til indbyggertallet (pr. 1000 indbyggere). Ud fra denne synsvinkel er udlændinge, der defineres som henholdsvis fastboende statsborgere fra andre lande, som har fået opholdstilladelse for mere end tre måneder eller arbejdstilladelse, samt asylansøgere, herunder personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse, i alle aldersgrupper overrepræsenteret i forhold til danske statsborgere[61].

Med henblik på at øge den eksisterende viden om kriminalitet blandt unge fra de etniske minoriteter, dens årsager samt danne grundlag for nærmere overvejelser af hvilke initiativer, der bl.a. bør iværksættes over for denne gruppe, anbefaler udvalget, at der iværksættes et forskningsprojekt, der søger at belyse sammenhængen mellem kriminalitet, køn, alder, socio-økonomiske forhold og etnisk oprindelse. Det kan endvidere overvejes at lade et sådant forskningsprojekt søge at belyse en eventuel sammenhæng mellem bandekriminalitet og unge fra de etniske minoriteter.

Uanset at udvalget finder, at de eksisterende undersøgelser om kriminalitet blandt unge flygtninge og indvandrere generelt set er utilstrækkelige, er det dog udvalgets umiddelbare opfattelse, at der inden for de eksisterende rammer bør iværksættes yderligere tiltag, der direkte retter sig mod denne gruppe.

[61] Der henvises i øvrigt til "Udlændinge og kriminalitet - Hvad ved vi?", Dansk Flygtningehjælp, 1996

Udvalget er af den opfattelse, at navnlig politiets rolle i det kriminalpræventive arbejde med de unge fra de etniske minoriteter er af væsentlig betydning.

En stor del af det kriminalpræventive arbejde udføres på lokalt niveau i det såkaldte SSP-regi (et samarbejde mellem de sociale myndigheder, skoler og politiet).

Målsætningen for SSP-samarbejdet er at opbygge lokale netværk, der har kriminalpræventiv indvirkning på børn og unges dagligdag. I den forbindelse arbejdes der i SSP-samarbejdet med langsigtet holdningsdannelse gennem daglig påvirkning af børn og unge, herunder unge fra de etniske minoriteter.

For at opfylde målsætningen afstemmes forskellige organisationsformer, indsatsformer, arbejdsmetoder og personkredse i SSP-samarbejdet efter lokale forhold, en helhedsopfattelse af børn og unges levevilkår samt de tendenser og fænomener, der findes af kriminologisk karakter lokalt.

Udvalget er af den opfattelse, at de overordnede principper og målsætninger, der ligger til grund for SSP-samarbejdet, er af væsentlig betydning i forhold til at yde en vellykket kriminalpræventiv indsats over for børn og unge, herunder unge fra de etniske minoriteter.

Udvalget vil derfor anbefale, at det tilstræbes at styrke den kriminalpræventive indsats, som i SSP-regi bl.a. ydes over for unge fra de etniske minoriteter.

I dag er undervisning om fremmede kulturer indbygget som en fast del af uddannelsen på Politiskolen.

Politiskolen har således oplyst, at der med henblik på at give kommende polititjenestemænd en større baggrundsviden i forbindelse med bl.a. det kriminalpræventive arbejde med unge fra de etniske minoriteter fra efteråret 1995 på politiuddannelsens 1. og 3. modul er blevet indført undervisning i faget kultursociologi, og at der på uddannelsens 3. modul undervises 20 timer i faget etik, moral og holdninger.

Udvalget er dog opmærksom på, at de polititjenestemænd, der i dag er aktive i SSP-samarbejdet, ikke har denne baggrundsviden, og at de pågældende derfor i nogen udstrækning må formodes at have behov for en indføring i kulturforståelse.

Udvalget vil på den baggrund foreslå, at der tages initiativ til at undersøge mulighederne for at udbyde regionale kurser eller seminarer i kulturforståelse til denne gruppe af polititjenestemænd.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at forældrene til de unge fra de etniske minoriteter skal inddrages i det kriminalpræventive arbejde over for de unge.

# Kapitel 10. Flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet.

## 10.1. Indledning

Tilknytningen til arbejdsmarkedet er af meget væsentlig betydning for flygtninges og indvandreres integration i samfundet. Flygtninge og indvandrere, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet, er erfaringsmæssigt sårbare over for andre sociale belastninger såsom opbrud af den traditionelle familiestruktur, belastning af børnene, social marginalisering og isolation. Særligt for de unge flygtninge og indvandrere kan et manglende perspektiv for beskæftigelse være en medvirkende årsag til rodløshed og kriminalitet[62].

Udvalget har derfor fundet det vigtigt at gøre spørgsmålet om flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet til genstand for særlige overvejelser.

Flygtninge og indvandrere er på samme måde som alle andre borgere omfattet af den almindelige regulering af arbejdsmarkedet - herunder det kollektive aftalesystem, der behandles nedenfor i afsnit 10.3, og de gældende regelsæt vedrørende aktivering af ledige, der behandles i afsnit 10.4.

På linie med andre borgere er de endvidere omfattet af den særlige retsgaranti mod diskrimination, som er baseret på internationale konventioner og udmøntet i lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling

[62] Se endvidere publikationen "Opvækst med arbejdsløshed - en forløbsundersøgelse af to generationer, født 1966 og 1973", Mogens Nygaard Christoffersen, Socialforskningsinstituttet, Rapport 96:14.

på arbejdsmarkedet m.v. Der henvises i den forbindelse til gennemgangen af flygtninges og indvandreres retsstilling i kapitel 3.

Flygtninge og indvandrere har dog en forholdsmæssigt højere ledighed end befolkningen som helhed.

Mens ledighedsprocenten for befolkningen som helhed pr. 1. januar 1995 var 9%[63], var ledighedsprocenten således på 35,8% for personer med baggrund i såkaldte 3. lande[64]. For en uddybende beskrivelse af flygtninges og indvandreres placering på det danske arbejdsmarked, herunder bl.a. deltagelse i arbejdsstyrken, beskæftigelse og ledighed, henvises til bilag 12 og 13.

Arbejdsløsheden blandt flygtninge og indvandrere må ses på baggrund af de generelle strukturforhold i Danmarks økonomi, hvor der generelt er en høj arbejdsløshed, og hvor andelen af ufaglærte jobs er faldende. I en situation hvor det er nødvendigt, at der sker en tilpasning mellem arbejdsmarkedets behov og de kvalifikationer, som arbejdskraften er i besiddelse af, er flygtninge og indvandrere særligt ringe stillet, fordi der er forholdsvis flere ufaglærte blandt flygtninge og indvandrere end blandt befolkningen som helhed. Endvidere kan flygtninge og indvandrere være hæmmet af sprogvanskeligheder, andre krav til faglighed i Danmark end i hjemlandet, problemer med godkendelse af udenlandske uddannelser m.v.

[63] Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1996:27.

[64] Indenrigsministeriets publikation "Udlændinge '96". Tallet omfatter personer - både flygtninge og indvandrere - fra Afrika, Asien, Latinamerika og de europæiske lande uden for Norden og EU samt statsløse, som er indvandret til Danmark, herunder såvel personer med udenlansk statsborgerskab som personer, der har opnået dansk statsborgerskab. Tallet omfatter dermed ikke efterkommere født i Danmark af personer fra den nævnte personkreds.

Flygtninges og indvandreres forholdsmæssigt højere arbejdsløshed må formentlig også ses på baggrund af, at dele af arbejdsmarkedet ikke er tilstrækkeligt modtageligt over for ansættelse af personer med en etnisk minoritetsbaggrund selv i tilfælde, hvor de pågældende er velkvalificerede.

Dette kan dels skyldes manglende viden hos virksomhederne om flygtningenes og indvandrernes kvalifikationer og øvrige forhold, dels kan det skyldes forskellige former for direkte diskrimination. Vedrørende de videns- og holdningsmæssige faktorer, der kan føre til indirekte eller direkte diskrimination, henvises til kapitel 7, afsnit 7.9.3.

I Danmark har man på denne baggrund iværksat en række tiltag med henblik på opkvalificering og uddannelse af flygtninge og indvandrere. Samtidig har man søgt at arbejde med holdningspåvirkning i forhold til virksomhederne og deres ansatte.

Den nuværende strategi til fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet gennemføres inden for rammerne af de lighedsprincipper, der i 1996 blev lovfæstet i den tidligere omtalte lov nr. 459 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Lighedsprincipperne indebærer bl.a., at der i konkrete ansættelsessituationer alene må lægges vægt på objektive kriterier vedrørende den enkelte ansøger, og at der således hverken må diskrimineres mod eller gives særlige fortrin til ansøgere fra de etniske minoriteter.

Strategien hviler alene på den grundholdning, at der bør gennemføres særlige foranstaltninger for at sikre, at samfundets svagere stillede - herunder

også mange flygtninge og indvandrere - opnår de samme muligheder som den øvrige befolkning for at skabe sig en god tilværelse gennem uddannelse og beskæftigelse. Dette betyder, at der må iværksættes særlige initiativer, der nedbryder eksisterende kvalifikationsmæssige, vidensmæssige, holdningsmæssige, kulturelle og andre barrierer - hvad enten de eksisterer hos den arbejdssøgende selv eller på arbejdsmarkedet og i virksomhederne. Barrierer, som hindrer flygtninge og indvandrere i at deltage på arbejdsmarkedet på lige fod med den øvrige befolkning.

Det fremgår i øvrigt af § 9 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, at loven ikke udelukker, at der med hjemmel i anden lovgivning iværksættes foranstaltninger, som har til formål at forbedre beskæftigelsesmulighederne for (bl.a.) personer af en bestemt etnisk oprindelse.

## 10.2. Flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet set i en europæisk sammenhæng

Tendensen til, at flygtninge og indvandrere er underrepræsenterede på arbejdsmarkedet, er kendt i en række europæiske lande.

Dette er da også baggrunden for, at man i Europarådsregi anbefaler, at regeringerne - udover at sikre formel retlig ligestilling på arbejdsmarkedet - også gør en særlig indsats med henblik på at fremme flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet.

Ved Europarådets 6. konference for europæiske ministre med ansvar for migration, der blev afholdt den 16. - 18. juni 1996 i Warszawa, lagde mini-

strene i deres sluterklæring vægt på, at der bør arbejdes med, hvordan man kan reducere den meget høje arbejdsløshed blandt de etniske minoriteter.

Det fremgik af debatten under ministerkonferencen, at personer med indvandrerbaggrund har bidraget og fortsat bidrager til de europæiske landes økonomier, bl.a. fordi de trods høje arbejdsløshedstal har et højt økonomisk aktivitetsniveau. Etnisk diskrimination og etniske minoriteters manglende deltagelse i uddannelser og på arbejdsmarkedet kan ses som et spild af menneskelige ressourcer, som intet land burde have råd til. Man fandt også, at der i takt med, at de europæiske økonomier bliver stadigt mere globale, er et stigende behov for ledere, som kan arbejde i forskellige kulturer og med multi-kulturelt personale. Det blev endvidere fremført på konferencen, at personer med indvandrerbaggrund kan bidrage med nye idéer og fremgangsmåder, ligesom deres kendskab til andre sprog og kulturer kan være et aktiv i forbindelse med virksomheders udvikling af nye markeder.

Det fremgik ligeledes af debatten, at alternativet til integration - social og arbejdsmæssig marginalisering af de etniske minoriteter - medfører betydelige samfundsmæssige og menneskelige omkostninger. I værste fald kan en sådan marginalisering føre til sociale spændinger og uro.

Vedrørende erfaringerne i andre nordeuropæiske lande gælder det generelt, at man ligesom i Danmark har gennemført særlige initiativer, der har til formål at nedbryde eksisterende kvalifikationsmæssige, vidensmæssige, holdningsmæssige, kulturelle og andre barrierer, som hindrer flygtninge og indvandrere i at deltage på arbejdsmarkedet på lige fod med den øvrige befolkning.

I enkelte lande er man gået et skridt videre for at fremme de etniske minoriteters deltagelse på arbejdsmarkedet, f.eks. ved at gennemføre lovgivning, som forpligter virksomheder til at inddrage etnisk ligestilling i deres ansættelses- og personalepolitik.

I Holland har man således i 1994 gennemført en lov om indvandreres lige deltagelse på arbejdsmarkedet. Denne lov forpligter arbejdsgivere med mere end 35 ansatte til at indgive en årlig rapport til det hollandske Handelskammer. Det angives heri, hvor mange personer af ikke-hollandsk oprindelse, der er ansat i virksomheden. Omend loven ikke indebærer ansættelseskvoter for etniske minoriteter, stiller den krav til arbejdsgiverne om at tilstræbe ligebehandling og repræsentativ ansættelse af etniske minoriteter gennem anvendelse af konkrete handlingsplaner for etnisk ligestilling i virksomhederne. Ansvarlige virksomhedsledere, der ikke indsender de nævnte handlingsplaner, risikerer bødestraf eller fængsel i op til et år. I Holland opererer man dog ikke alene med truslen om sanktioner men nok så meget med holdningspåvirkning af virksomhederne, således at en personalepolitik, der inddrager hensynet til de etniske minoriteter, ses at indgå som en vigtig parameter i en virksomheds image.

Den britiske lov om racerelationer af 1976 forbyder såvel direkte som indirekte diskrimination på arbejdsmarkedet.

Den britiske kommission for Racemæssig Ligestilling har udgivet en adfærdskodeks til eliminering af racediskrimination og fremme af lige muligheder på beskæftigelsesområdet. Adfærdskodeksen har ikke karakter af en retsforskrift, men der lægges vægt på den i retssager om diskrimination, da den betragtes som en vejledning til forståelse af lov om racerelationer. Ad-

færdskodeksen indeholder anvisninger til virksomhederne vedrørende bl.a. rekruttering, uddannelse, forflyttelse, evalueringer, klagesager, kulturelle og religiøse hensyn samt en række øvrige muligheder for at praktisere en etnisk ligestillingspolitik i virksomhederne.

Lokale britiske myndigheder kan med hjemmel i loven om lokal styrelse af 1988, når det findes begrundet, undlade at indgå kontrakter med firmaer, som formodes at udøve diskrimination eller som på anden grov vis undlader at inddrage hensynet til etnisk ligestilling i virksomhedens drift og personalepolitik. Birmingham Kommune er et eksempel på en lokal myndighed, der bevidst benytter muligheden i loven om lokal styrelse.

### 10.3. Fremme af indvandreres og flygtninges deltagelse på arbejdsmarkedet gennem det kollektive aftalesystem

Det danske arbejdsmarked er i væsentlig udstrækning reguleret ved kollektive overenskomster. I overenskomsterne, der regulerer løn, arbejdstid og en række andre forhold, skelnes der ikke mellem personer med dansk baggrund og personer med udenlandsk baggrund.

Aftalesystemet er udformet på en sådan måde, at der ikke hidtil har været fokuseret på særlige grupper. Ved overenskomstforhandlingerne i 1995 inddrog man imidlertid hensynet til særlige, udsatte grupper gennem indførelse af sociale kapitler i overenskomster.

Overenskomsterne suppleres af DA's og LO's Samarbejdsaftale, som opstiller en række mål og midler for samarbejde mellem medarbejdere og ledelse, medarbejderudvikling m.v. Samarbejdsaftalen indeholder desuden en

tillægsaftale om ligebehandling for så vidt angår køn. I forbindelse med Samarbejdsaftalens indgåelse blev der nedsat et samarbejdsnævn, som har til opgave at forvalte aftalen, så den i praksis fungerer hensigtsmæssigt i relation til den enkelte virksomhed. I øjeblikket arbejdes der på holdningsbearbejdende initiativer vedrørende de etniske minoriteter med henblik på skabelse af dialog og tolerance i de enkelte virksomheder. LO har endvidere rejst spørgsmålet om at udstrække den nuværende tillægsaftale om ligebehandling for så vidt angår køn til også at omfatte minoriteter, herunder etniske minoriteter. Disse drøftelser er endnu ikke tilendebragt.

På det statslige område har man i forbindelse med overenskomstforhandlingerne vedtaget en tillægsaftale til samarbejdsaftalen om forbud mod forskelsbehandling. Det fremgår bl.a. af aftalen, at dens formål er at fremme lige vilkår for alle nuværende og fremtidige ansatte på statslige arbejdspladser, herunder fremme en udvikling, så alle medarbejdere - uanset race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse - reelt får samme mulighed for ansættelse, uddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår i øvrigt.

Det fremgår også af aftalen, at det er en fælles opgave for institutionernes ledelser og de ansatte at sikre, at der ikke forekommer forskelsbehandling på den enkelte institution i henhold til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. I denne forbindelse skal samarbejdsudvalgene i de enkelte institutioner arbejde for:

- At direkte og indirekte forskelsbehandling forebygges gennem personalepolitikken.
- At sikre en åben dialog på institutionen/virksomheden.

- At informere og rådgive om gældende regler m.v.

Det anføres i den forbindelse i aftalen, at samarbejdsudvalget kan udarbejde en handlingsplan om mål, informationsindsats og forslag til evaluering og opfølgning.

Med henblik på udmøntning af aftalen vil Finansministeriet udsende et cirkulære.

I øvrigt henvises der til afsnit 10.6.10.1., der omhandler Finansministeriets informationspjece om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser.

Generelt kan det siges, at erfaringerne vedrørende det kollektive aftalesystem har vist, at mange flygtninge og indvandrere ikke har kendskab til deres rettigheder inden for rammerne af overenskomsterne, herunder f.eks. kendskab til sikkerhedsregler og sikkerhedsrepræsentanter, eller til det forhold, at de kan lade sig repræsentere ved en tillidsmand samt til, at de selv kan søge at blive tillidsmænd.

## 10.4. Fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet gennem aktivering i form af opkvalificering og uddannelse

Der er i det følgende foretaget en opdeling i spørgsmål vedrørende nyankomne flygtninge og indvandrere og spørgsmål vedrørende flygtninge og indvandrere, der har været i landet i en længere årrække. Visse af de forhold, der beskrives i relation til de nyankomne personer gør sig imidlertid også gældende for personer, der har haft ophold i Danmark i en længere årrække.

### 10.4.1. Gældende regler vedrørende aktivering af ledige flygtninge og indvandrere

Flygtninge og indvandrere er på samme måde som andre borgere omfattet af de forskellige regelsæt for aktivering af ledige. Der anvendes i denne forbindelse tre regelsæt: Lov om kommunal aktivering, bistandslovens revalideringsbestemmelser og lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Det bemærkes, at navnlig i forbindelse med nyankomne indvandrere gælder det, at de oftest vil være familiesammenførte, og at de ved meddelelse af opholdstilladelse som hovedregel er undergivet et forsørgelseskrav, der betyder, at de som udgangspunkt skal forsørges af den herboende person, som de er familiesammenført til. Når nyankomne indvandrere omtales i det følgende, er det derfor alene i det omfang, at de opfylder kriterierne for at modtage tilbud efter den sociale lovgivning og aktiveringslovgivningen.

#### 10.4.1.1. Lov om kommunal aktivering

Aktiveringstilbud til kontanthjælpsmodtagere, herunder flygtninge og indvandrere, kan efter aktiveringsloven bestå i følgende:

- vejlednings- og introduktionsprogram,
- jobtræning,
- individuel jobtræning,
- jobrotation,
- særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter,
- særligt tilrettelagte aktiverende forløb,

- frivillige og ulønnede aktiviteter,
- voksen- og efteruddannelse og
- igangsætningsydelse.

Der er med de forskellige aktiveringsinstrumenter bl.a. mulighed for tilbud om jobtræning hos private eller offentlige arbejdsgivere. Det er ved tilbud om jobtræning en forudsætning, at der sker en nettoudvidelse af antallet af ansatte.

Der kan ligeledes gives tilbud om individuel jobtræning for ledige, som kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsmarkedsvilkår. Der skal være tale om arbejde, som ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde. Individuel jobtræning kan etableres hos såvel private som offentlige arbejdsgivere.

Det bemærkes, at nyankomne flygtninge kun i begrænset omfang vil være omfattet af målgruppen for lov om kommunal aktivering. Aktiveringstilbud efter denne lov kan således alene gives til personer, der ikke har behov for andre støtteforanstaltninger, f.eks. sprogundervisning, revalideringstilbud eller behandlingstilbud. Flygtninge m.v. vil som følge heraf i de fleste tilfælde ikke være omfattet af den personkreds, som kan modtage aktivering efter lov om kommunal aktivering.

### 10.4.1.2. Bistandslovens revalideringsbestemmelser

Nyankomne flygtninge og indvandrere - herunder ikke mindst flygtninge i den indledende integrationsperiode - aktiveres især gennem kommunens eller Dansk Flygtningehjælps revalideringstilbud efter bistandslovens § 43,

hvorefter der kan gives tilbud om revalidering til personer med nedsat erhvervsevne, når det er nødvendigt for, at de pågældende kan blive i stand til at forsørge sig selv og deres familie.

Den erhvervsrettede integrationsindsats i Dansk Flygtningehjælp og i kommunerne rummer følgende elementer:

- en forvaltningsmæssig side, der vedrører bevilling af økonomisk hjælp, og som hører under flygtningehjælpen/kommunen som forvaltningsmyndighed
- en rådgivnings- og vejledningsside med personlig støtte
- de konkrete aktiviteter og tilbud, der kan bestå i arbejdsprøvning, erhvervsmodnende og/eller afklarende aktiviteter, uddannelse, optræning hos private eller offentlige arbejdsgivere, hjælp til at etablere virksomhed eller hjælp til værktøj og arbejdsredskaber.

Ved vurderingen af behovet for revalideringsbistand for den enkelte flygtning eller indvandrer må der ud over individuelle forhold inddrages en række andre faktorer. Disse faktorer udspringer af mødet mellem det danske samfunds krav til færdigheder og den enkelte indvandrers eller flygtnings medbragte kvalifikationer og af de barrierer, som flygtninge og indvandrere møder i det danske uddannelsessystem og på det danske arbejdsmarked.

I bestemmelserne i bistandslovens § 43 skelnes der mellem de aktiviteter, som foregår i en forberedende revalideringsfase, og de aktiviteter, der udgør dele af en forud fastlagt erhvervsplan.

Forrevalideringsfasen forudsættes i det almindelige revalideringsarbejde for danskere at være forholdsvis kort. Varigheden af forrevalideringsfasen kan imidlertid for flygtninge og indvandrere få et længere tidsmæssigt forløb, idet de må erhverve sig et sprogligt og kulturelt videns- og færdighedsniveau i forhold til det danske samfund, før en bestemt erhvervsplan kan tilrettelægges.

Den egentlige revalidering bygger på, at der kan lægges en bestemt erhvervsplan, der opfylder en række krav, herunder bl.a. at der skal være et veldefineret sigte for den enkelte.

Det er endvidere karakteristisk for revalideringsindsatsen/aktiveringsindsatsen, at der i vid udstrækning må arbejdes med delmål. Det endelige mål er ofte langt ude i fremtiden. Det er endvidere ofte nødvendigt at revidere uddannelses- og erhvervsplaner undervejs, efterhånden som den enkelte flygtning eller indvandrer får større indsigt i sine ønsker og muligheder. I handlingsplaner for den enkelte person må der derfor arbejdes med afgrænsede delelementer og delmål.

### 10.4.1.3. Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik

For så vidt angår ledige flygtninge og indvandrere, der er berettigede til arbejdsløshedsdagpenge, følger disse reglerne i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Ledige dagpengemodtagere kan bl.a. få tilbud om

- information og vejledning

- individuel handlingsplan
- særligt tilrettelagte uddannelsesforløb med praktik
- jobtræning hos private og offentlige arbejdsgivere
- individuel jobtræning hos private og offentlige arbejdsgivere
- puljejob hos offentlige arbejdsgivere
- jobrotation
- uddannelse
- etableringsydelse

### 10.4.2. Nyankomne flygtninge og indvandrere

Flygtninge og indvandrere, der får opholdstilladelse i Danmark, møder i det danske uddannelsessystem og på det danske arbejdsmarked en række barrierer. Der kan være tale om barrierer på arbejdsmarkedet i form af tilbageholdenhed over for at ansætte flygtninge og indvandrere, barrierer i uddannelsessystemet, der er resultater af at danske undervisningsformer og pædagogiske metoder ikke umiddelbart er tilpasset i forhold til de nye målgrupper, samt barrierer som følge af manglende kvalifikationer hos flygtninge og indvandrere.

Det danske uddannelsessystem og det danske arbejdsmarked stiller i dag en række krav til færdigheder, som man skal beherske for at klare sig, og kravene er under stadig forandring. Dette betyder for de fleste flygtninge og indvandrere, der kommer til Danmark, at de har et langvarigt opkvalificerings- og uddannelsesforløb foran sig, hvor deres medbragte kvalifikationer skal undergå en forandringsproces. Desuden skal flygtninge og indvandrere i forbindelse med uddannelse og arbejde erhverve sig en mængde nye færdigheder og kvalifikationer i bl.a. sprog, almene skolekundskaber.

Uddannelse spiller i Danmark en afgørende rolle for, hvordan man klarer sig i arbejdslivet. Næsten uanset hvilken erhvervsbaggrund og øvrige forudsætninger den enkelte flygtning eller indvandrer har med fra sit hjemland gælder det, at pågældende har behov for ekstra hjælp og støtte i erhvervsmæssig henseende, for at han eller hun kan blive i stand til at forsørge sig selv i det danske samfund.

Behovet for særlig støtte knytter sig til sproglige, kulturelle, uddannelsesmæssige og erhvervsmæssige forhold, samt til individuelle forhold af social og helbredsmæssig karakter. Behovet for en særlig indsats udspringer herudover for mange flygtninges vedkommende af de personlige belastninger, der er affødt af flygtningesituationen.

I indsatsen, der retter sig mod uddannelse og arbejde, er det først og fremmest de almindelige tilbud i uddannelsessystemet og arbejdsmarkedssystemet, der må anvendes. Men for flygtninge og indvandrere gælder det, at mange har behov for en ekstra indsats - f.eks. i form af særligt tilrettelagte uddannelses- og vejledningsforløb - før de kan vinde fodfæste på arbejdsmarkedet. I denne sammenhæng er også reglerne om danskundervisning for voksne af stor betydning for den erhvervsrettede indsats for flygtninge og indvandrere.

### 10.4.2.1. Kortlægning af den nyankomne indvandrers og flygtnings baggrund og vejledning i forbindelse hermed

Kortlægning af den enkelte indvandrers og flygtnings uddannelsesmæssige og erhvervsmæssige baggrund udgør grundlaget for afklaring og vejledning i forhold til den enkeltes ønsker og muligheder. Som led i afklaringen skal den enkelte indvandrers eller flygtnings formelle kvalifikationer samles og vurderes. Også selv om en bestemt type uddannelse ikke direkte kan bruges i Danmark, kan uddannelse og erhvervserfaring indeholde mange elementer, der kan bygges videre på her i landet.

Den enkelte flygtning eller indvandrer har ikke altid skolekundskaber, der svarer til, hvad man her i landet sædvanligvis har med sig fra en 9. klasse skolebaggrund. Både i forhold til et uddannelsesforløb og ved en placering direkte på arbejdsmarkedet har grundlæggende skolekundskaber som matematik, orienteringsfag, fremmedsprog, data, m.v. betydning.

Gennem praktikforløb får flygtninge og indvandrere mulighed for at møde dansk arbejdspladskultur, faglige krav og dansk sprog og hverdag. Den enkelte får i praktikforløbet mulighed for at afprøve og bruge sine danskkundskaber og for at erfare og erkende, hvad medbragte kvalifikationer kan bruges til.

Vejledningskurser og projekter spænder over et meget bredt felt, og der er indhøstet mange erfaringer i denne forbindelse. Disse erfaringer tyder på, at det er vigtigt, at der i indsatsen arbejdes efter en række principper, herunder:

- at visitationen skal tage udgangspunkt i brugernes ønsker og behov,
- at der skal være sammenhæng og kontinuitet i tilbuddene,
- at vejledningskurserne ikke må være for korte,
- at der så vidt muligt bør inddrages flygtninge og indvandrere som undervisere med henblik på videregivelse af erfaringer,
- at der bør informeres meget bredt om jobtyper, virksomheder og uddannelsesmuligheder for at udvide de områder, flygtninge og indvandrere måtte have interesse for,
- at opmærksomheden bør rettes mod, om der er behov for supplerende danskundervisning og undervisning i almene skolefag,
- at der bør etableres mulighed for undervisning på eget sprog, f.eks. når der er tale om vanskelige temaer,
- at der bør etableres opkvalificeringsforløb, der målrettes bestemte jobfunktioner, hvor der enten er mangel på arbejdskraft eller begyndende mangel og
- at der bør etableres kursusforløb og projekter, hvor virksomheder inddrages fra starten, således at det faglige indhold skræddersys til én bestemt virksomhed eller nogle få virksomheder.

I forbindelse med optagelse på en uddannelse og under de første faser af et uddannelsesforløb kræves der en særlig indsats, både fra den enkelte flygtning eller indvandrer og fra uddannelsesinstitutionens side. Flygtninge og indvandrere skal ofte igennem en omstillingsproces i forhold til danske undervisningsformer og pædagogiske metoder, og på den anden side må uddannelsesinstitutionerne omstille sig til at kunne imødekomme flygtninges og indvandreres forudsætninger og behov.

Indsatsen i tilknytning til flygtninges og indvandreres påbegyndelse af et uddannelsesforløb kan bestå i en opkvalificering før uddannelsesstart, målrettet til bestemte uddannelseskategorier eller til én bestemt uddannelse.

Et eksempel herpå er et-årige forberedelseskurser ved otte af landets lærer- og pædagogseminarier. Kurserne er oprettet som et resultat af forslagene i Regeringens Byudvalg, og skal kvalificere deltagerne til at gennemføre en lærer- eller pædagoguddannelse.

Et andet eksempel er, at Kriminalforsorgen i samarbejde med AOF Hovedstaden udbyder et særligt kursus til flygtninge og indvandrere med henblik at forbedre kursisternes chancer for at bestå optagelsesprøverne til Kriminalforsorgens tre-årige uddannelse til fængselsfunktionær.

Endelig er et tredje eksempel på opkvalificering før uddannelsesstart, at arbejdsformidlingen i samarbejde med et antal kommuner i Nordsjælland gennem et halvandet år langt forsøgsprojekt udbyder et kursus, der skal lette flygtninges og indvandreres adgang til myndighedsjob som brandmand, Falck-redder, politibetjent m.v.

Indsatsen for at støtte flygtninge og indvandrere i at gennemføre en uddannelse kan også bestå i særlig støtte i starten af et uddannelsesforløb, hvor en grundig kortlægning og vurdering af kvalifikationer peger på, at pågældende har de nødvendige forudsætninger for at starte direkte på en uddannelse, men måske skal have ekstraundervisning eller lektiehjælp, f.eks. i dansk, fremmedsprog, samfundsfag, m.v.

### 10.4.3. Flygtninge og indvandrere med et langt ophold i Danmark

Også de flygtninge og indvandrere, som har opholdt sig i Danmark i mange år, kan have behov for en særlig indsats. På grund af udviklingen i samfundet generelt og i særdeleshed på arbejdsmarkedet, hvor der er sket strukturomlægninger, teknologiudvikling og høj arbejdsløshed, stilles der i dag ændrede og højere krav end tidligere for at kunne opnå eller fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet.

En del af gruppen er såkaldt teknologisk arbejdsløse, og der kan her være brug for en opkvalificering og ajourføring af viden om ny teknologi og de kvalifikationer, der er nødvendige for at kunne indgå i en anderledes virksomhedsorganisering end tidligere, f.eks. nye samarbejdsmetoder.

En anden del af gruppen har været ansat i brancher, som er reduceret kraftigt eller er flyttet til udlandet. Her kan der være behov for decideret omskoling til andre brancher.

Endvidere kan der peges på gruppen af lidt ældre ledige indvandrere, som er nedslidte. Gruppen svarer til gruppen af danskere med mange års hårdt fysisk arbejde, men har derudover tillige problemer med manglende kvalifikationer, herunder sproglige. Derfor har disse indvandrere særligt svært ved at opretholde en tilknytning til arbejdsmarkedet. Det bør dog understreges, at de lidt ældre udgør en meget forskelligartet gruppe, idet der også blandt disse personer er ressourcestærke og velfungerende flygtninge og indvandrere.

For så vidt angår de unge 2. generationsindvandrere og de unge flygtninge er det især et problem, at mange ikke kommer igang med en uddannelse.

Det er ofte de samme problemer og de samme løsningsmuligheder, der gør sig gældende for de personer fra de etniske minoriteter, som har været her i kort tid og de, som har været her i mange år. Det er dog et særligt problem, at mange 2. generationsflygtninge og -indvandrere, som har en fuldgyldig dansk uddannelse - ofte med et godt resultat - har forholdsmæssigt vanskeligere end befolkningen i øvrigt ved at få praktikpladser og arbejde. I disse tilfælde er der ikke tale om manglende uddannelse eller dansk-sproglige kvalifikationer men om andre barrierer.

For både kommunerne og arbejdsformidlingen er det målsætningen, at de særlige problemer for flygtninge og indvandrere på længere sigt skal løses inden for den almindelige uddannelses- og beskæftigelsesindsats. Den særlige indsats vil derfor have karakter af midlertidige foranstaltninger, som er målrettet mod bestemte problemer, f.eks. nogle af de initiativer, der er indeholdt i Barrierehandlingsplanen, der omtales nedenfor i afsnit 10.6.1. De regelsæt, som gælder for den gruppe, som har opholdt sig i Danmark i mange år, er de samme som for nyankomne, omend der vil være tale om en relativt større anvendelse af den kommunale aktiveringslov og lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik samt en relativt mindre anvendelse af bistandslovens revalideringsbestemmelser.

Med hensyn til vejledning af flygtninge og indvandrere, som har været i Danmark i mange år, er der særlige hensyn, som kan være parallelle til flygtninge med et kortere ophold bag sig. Først og fremmest kan det også for denne gruppe være svært at nå frem til et beslutningsgrundlag ved en al-

mindelig vejledningssamtale, idet viden om det danske uddannelses- og arbejdsmarkedssystem ofte ikke er tilstrækkelig. Der kan derfor være behov for længere vejledningsforløb med henblik på at få afklaret de muligheder, der eksisterer på baggrund af en afdækning af personens kvalifikationer.

## 10.5. Ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring i forbindelse med medbragte kvalifikationer

Det nuværende system for ækvivalering og meritoverførsel i forbindelse med udenlandske uddannelser fungerer således, at de enkelte uddannelsesinstitutioner tager stilling til de medbragte kvalifikationer med henblik på meritoverførsel til en dansk uddannelse, når der søges optagelse på denne.

Bortset fra lovregulerede erhverv, hvortil der kræves autorisation (f.eks. læge og sygeplejerske) er der ikke nogen myndighed eller instans, der har ansvaret for at vurdere eller udtale sig om, hvorvidt en afsluttet udenlandsk uddannelse er på niveau med en tilsvarende dansk uddannelse med henblik på direkte anvendelse på arbejdsmarkedet. Dog afgiver visse faglige organisationer og institutioner sådanne udtalelser.

Arbejdsministeriets Barriereudvalg har tidligere gjort opmærksom på, at der er problemer forbundet med spørgsmålet om ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring af indvandreres og flygtningenes medbragte uddannelseskvalifikationer[65].

[65] Rapport fra Arbejdsministeriets Barriereudvalg, maj 1993 (side 63).

Endvidere har de instanser, der har direkte kontakt med flygtninge og indvandrere, såsom kommuner, Dansk Flygtningehjælp, arbejdsformidlinger og uddannelsesinstitutioner mange erfaringer med de problemer og barrierer, som spørgsmålet om ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring af flygtninges og indvandreres medbragte kvalifikationer giver for den enkelte person og for vejledningssystemerne.

For at kunne planlægge en uddannelses- og erhvervsmæssig karriere i Danmark, er det nødvendigt for flygtningen eller indvandreren at få klarhed over, hvordan de medbragte kvalifikationer og erfaringer bliver vurderet her i landet.

Problemerne i forbindelse med denne afklaring er forskellige for den enkelte, afhængig af om man er:

- ufaglært,
- har afsluttet skolegang, der i hjemlandet giver adgang til universitet,
- har en erhvervsuddannelse (håndværker eller lignende), eller
- har en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse.[66]

Uanset hvilken af de ovenstående grupper man som udlænding tilhører, er der dog nogle fælles problemer for hele arbejdet med ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring, der bl.a. udspringer af, at der ikke i Danmark findes en central instans, hvor man med et udenlandsk eksamensbevis kan henvende sig og modtage vejledning om, hvordan man kan få vurderet sine kvalifikationer. Det at finde frem til den rette institution og få

[66] Med "kort" menes f.eks. tekniker eller markedsøkonom; med "mellemlang" menes f.eks. bibliotekar, lærer eller sygeplejerske; med "lang" menes f.eks. universitetsuddannelser.

denne til at foretage en vurdering, kan i sig selv være en tidskrævende proces. Dette skyldes, at bl.a. ministerier, universiteter, tekniske skoler, AMU-centre og faglige organisationer kan være den vurderende institution, afhængig af hvilken uddannelse ansøgeren har.

Der er altså tale om, at mange og forskellige institutioner kan foretage vurderinger, hvilket har betydet, at der er meget forskellige erfaringer med resultaterne af vurderingerne, og med hvor lang sagsbehandlingstiden er. Yderligere kan en ansøger inden for de fleste uddannelsesområder få foretaget en vurdering af flere forskellige uddannelsesinstitutioner og dermed måske opnå forskellige resultater.

Problemerne er tidligere beskrevet i en rapport om ækvivalering fra Rektorkollegiet, august 1994. Heri anføres bl.a.:

"... at der af alle instanser gøres et stort og kvalificeret arbejde, der imidlertid lider meget af manglende koordinering og et uklart retsgrundlag..."

endvidere anføres det:

"... at vejledningen af potentielle ansøgere om proceduren for vurdering af afsluttede udenlandske uddannelser er utilstrækkelig."

Som et særligt problem oplever mange udlændinge, at deres medbragte kvalifikationer bliver bedømt meget hårdt. I værste fald skal hele uddannelsen eller størstedelen af denne tages om. De dårlige resultater af ansøgningerne om ækvivalering kan sammen med en lang sagsbehandlingstid, forstærke indvandrerens eller flygtningens frustrationer og måske

få vedkommende til at opgive forestillingen om at komme til at arbejde inden for sit erhverv i Danmark.

Sagsbehandlingstiden giver også nogle store vejledningsmæssige problemer. Forudsætningen for at kunne yde en kvalificeret vejledning er, at det står klart, hvilket uddannelsesmæssigt udgangspunkt indvandreren eller flygtningen kan regne med at have her i Danmark. Ofte vil en afklaring først være kommet sent i vejledningsprocessen, og det vil derfor være vanskeligere at udarbejde en langsigtet handlingsplan. Det betyder også, at udlændinge kan komme til at vente længere end ønsket, før påbegyndelse af en ny uddannelse.

Mange, som tidligere har haft en position som mellem/højtuddannet eller faglært, oplever at de har skiftet faglig status til ufaglært. Et skred der i første omgang går ud over den pågældendes selvværd, men som også må betragtes som spild af ressourcer i forhold til det danske arbejdsmarked.

### 10.5.1. Særlige forhold vedrørende de ufaglærte

Er man ufaglært og har arbejdet inden for f.eks. metalområdet som svejser eller drejer, kan man via et forløb på arbejdsmarkedsuddannelserne afklare, hvordan ens kvalifikationer er i forhold til de krav, der stilles i Danmark. Arbejdsministeriet har i 1996 som et led i barrierehandlingsplanen gennemført et forsøg i Århus og København via Arbejdsformidlingen og arbejdsmarkedsuddannelsessystemet med det formål at afklare kvalifikationer hos flygtninge og indvandrere.

Dansk Flygtningehjælp bruger ofte lokale afklaringsforløb udarbejdet sammen med de tekniske skoler. Disse forløb danner baggrund for en faglig bedømmelse og kan lede til opkvalificering.

Generelt må man sige, at for gruppen af ufaglærte er problemerne ikke primært, at de pågældende ikke kan få afklaret deres kvalifikationer, men mere generelt, hvordan man på længere sigt kvalificerer den enkelte til at komme ind på arbejdsmarkedet - og blive der.

### 10.5.2. Særlige forhold vedrørende personer, der har afsluttet skolegang, der i hjemlandet giver adgang til universitet

Har man afsluttet skolegang, der i hjemlandet giver adgang til universitet og andre uddannelser, kan man påbegynde et gymnasialt indslusningskursus for fremmedsprogede.

Vil man som udlænding forsøge at blive accepteret som ansøger til en uddannelse ved universitetet, er det ofte et krav, at man har mindst to års afsluttede studier bag sig for overhovedet at komme i betragtning.

Ansøgninger fra personer med udenlandsk adgangsgivende eksamen behandles i forbindelse med læreanstalternes koordinerede tilmelding som "kvote 2-ansøgninger". Behandlingen af ansøgningerne varetages af det såkaldte Fællesnævn, der dækker alle uddannelser under den koordinerede tilmelding og som mødes en gang om året. Inden for rammerne af Fællesnævnet har en række personer på hver enkelt uddannelsesinstitution til opgave at tage stilling til, om ansøgere med udenlandske eksaminer er kvalificerede til at få adgang til den pågældende uddannelse.

Fællesnævnet har udarbejdet en eksamenshåndbog, der omfatter Europarådslandene. Bogen beskriver en række nationers uddannelsessystemer og placerer disse i forhold til det danske niveau.

### 10.5.3. Særlige forhold vedrørende personer med udenlandske uddannelser svarende til en dansk erhvervsuddannelse

Har man en udenlandsk uddannelse svarende til en dansk erhvervsuddannelse, og ønsker man en vurdering af sine medbragte kvalifikationer, kan man deltage i et kompetenceafklarende forløb på en teknisk skole, handelsskole eller landbrugsskole. Det er ikke en forudsætning for deltagelse i kompetenceafklaringen, at ansøgeren skal kunne tale dansk. Kompetenceafklaringen gennemføres af skolen og kan afsluttes med, at skolen udarbejder en indstilling om et restuddannelsesforhold til det faglige udvalg for uddannelsen. På baggrund af indstillingen træffer udvalget beslutning om evt. afkortning af den samlede uddannelsestid. Gennemfører man efterfølgende det afkortede uddannelsesforløb, vil man få et dansk uddannelsesbevis svarende til det, som andre elever får.

Skolerne modtager tilskud efter det såkaldte taxameterprincip for at gennemføre et kompetenceafklarende forløb og er ikke forpligtede til at tilbyde forløbene. Det nuværende taxametertilskuds størrelse indebærer, at der helst skal være ca. fem deltagere eller flere, for at skolerne får økonomisk dækning for aktiviteten.

Dette kan være et problem set i relation til, at der inden for et givet regionalt område ikke altid vil være udlændinge nok til at gennemføre et forløb

inden for et specifikt uddannelsesområde. Der kan desuden være relativt store forskelle i vurderingerne fra skole til skole og i nogle tilfælde fra uddannelsesområde til uddannelsesområde inden for den enkelte skole.

### 10.5.4. Særlige forhold vedrørende personer med udenlandske eksamener inden for videregående uddannelser

Har man en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse fra sit hjemland, og ønsker man en vurdering af denne i Danmark, rammes man af mange af de problemer der er beskrevet tidligere i forbindelse med den generelle problemstilling. Mange flygtninge og indvandrere ønsker i udgangspunktet at få det, man betegner som en professionel anerkendelse/vurdering af deres afsluttede eksamener. Denne vurdering ønsker man at bruge til jobsøgning, evt. anvendelse af den danske akademiske titel og til at søge om medlemskab af en arbejdsløshedskasse.

Søger man en professionel anerkendelse, vil man ofte blive mødt med et krav om at tage en række fag - eller hele uddannelsen - om for at blive anerkendt på de danske vilkår.

For de korte videregående uddannelser findes der ikke nogen klar procedure. Undervisningsministeriets Erhvervsskoleafdeling modtager en del henvendelser, som i nogle tilfælde fører til en vejledende udtalelse om uddannelsens niveau og fagområde. Kræves der en nærmere vurdering af det faglige indhold må en institution, som har en tilsvarende uddannelse spørges. Faglige organisationer (eksempelvis Teknisk Landsforbund) udtaler sig ligeledes i et vist omfang.

Rektorkollegiets Sekretariat deltager i EU's netværk af nationale informationscentre vedrørende akademisk anerkendelse (National Academic Recognition Information Centres) og i Europarådets/UNESCO's tilsvarende netværk (European Network of National Information Centres on Academic Recognition and Mobility). Det danske informationscenter informerer og vejleder om akademisk anerkendelse af udenlandske akademiske uddannelser, eksamener, studieperioder m.v. Det afgiver endvidere i et vist omfang vejledende udtalelser om ækvivalering/niveauvurdering (de facto anerkendelser) af afsluttede udenlandske akademiske uddannelser til brug for arbejdsmarkedet.

Når eksamenspapirer sendes til det relevante studienævn på en institution vil det ofte forholde sig mere positivt til at vurdere en ansøgning om meritgodkendelse med henblik på optagelse end til at foretage en egentlig ækvivalering. Dette skyldes formentlig i nogen grad ressourceproblemer.

Der må her skelnes mellem de fag, der ikke kræver en autorisation, og de fag, der gør, som f.eks. læge, sygeplejerske og folkeskolelærer. Når man søger om vurdering i forhold til et fag, der kræver autorisation, er det en statslig institution, der foretager vurderingen. Bortset fra de lovregulerede faggrupper, der kræver autorisationer, er det i princippet umiddelbart muligt for alle faggrupper at begynde at søge arbejde. Finder man en arbejdsgiver, der ønsker at ansætte en, står det enhver frit for at begynde at arbejde.

Udlændinge med uddannelse som læge, dyrlæge og pædagog har haft forholdsvis let ved at få anerkendelse til at arbejde i Danmark, hvilket til dels kan forklares ved mangel på arbejdskraft, velvilje fra de faglige organisati-

oner og i lægernes tilfælde formentligt, at der generelt er udviklet et omfattende internationalt fagligt netværk, der giver et kendskab til niveauerne i andre lande. Det skal også nævnes, at de vurderende institutioner har et langt større antal sager om året, der drejer sig om ansøgninger fra borgere inden for EU, de øvrige nordiske lande og danskere, der har studeret i udlandet. Disse grupper overstiger i antal langt flygtningene og indvandrerne, især når det gælder de videregående uddannelser. For gruppen inden for EU og de øvrige nordiske lande er der dog en række direktiver og aftaler, samt en solid erfaring, der gør behandlingen af disse sager lettere for de vurderende institutioner.

Dette bevirker, at henvendelser fra flygtninge og indvandrere om vurdering af udenlandske eksamensbeviser/kvalifikationer ofte sendes fra den ene instans til den anden (f.eks. fagforeninger, arbejdsformidlingen og uddannelsesinstitutioner) uden resultat i form af et afklarende svar. Denne situation er til stor skade for den enkelte og kan være medvirkende til, at integration af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet og i samfundet i almindelighed forsinkes eller ligefrem går i stå.

## 10.6. Særlige initiativer til fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet

Som nævnt i indledningen til dette kapitel suppleres de almindelige regler og ordninger af relevans for flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet af en lang række særlige initiativer til fremme af denne gruppes deltagelse på arbejdsmarkedet.

### 10.6.1. Barrierehandlingsplanen

Barrierehandlingsplanen, som blev forelagt Folketinget i maj 1994 i en skriftlig redegørelse, er et to-årigt forsøg for 1994 og 1995. Da forsøget bl.a. indeholder lange kursusforløb, er visse af handlingsplanens initiativer endnu under afvikling.

Barrierehandlingsplanen består af 18 initiativer, der falder inden for Arbejds- og Undervisningsministeriets områder. Barrierehandlingsplanens formål er at forbedre arbejdsmarkedsdeltagelsen for personer fra de etniske minoriteter.

Barrierehandlingsplanens 18 initiativer kan kort beskrives således:

1. Pulje til forskellige projekter vedrørende fremme af gensidig kulturforståelse på arbejdsmarkedet. De støttede projekter er generelt karakteriseret ved, at de vanskeligt kan rummes i de eksisterende systemer på arbejdsmarkedsområdet.
2. Uddannelse af medarbejdere i arbejdsformidlingen (AF) vedrørende særlige temaer i forbindelse med etniske minoriteter. Ca. 150 medarbejdere fordelt på alle AF-regioner har deltaget i temadage om emnet, og en evaluering har vist, at initiativet har haft betydelig gennemslagskraft.
3. Håndbog for medarbejdere, der arbejder med indvandrer- og flygtningespørgsmål. Håndbogen er en samling af fakta om udlændinge i Danmark, om relevante tiltag på arbejdsmarkedet og inden for uddannelsessystemet samt fakta om de relevante aktører.

4. Tolkebistand til arbejdsformidlingens betjening af flygtninge og indvandrere. Der er dels givet mulighed for, at arbejdsformidlingerne kan købe tolkebistand, dels er der gennemført kurser for tolkene i arbejdsmarkedsforhold. Forsøgene med at anvende tolkebistand bliver evalueret, så erfaringerne kan bruges andre steder. Allerede ved iværksættelsen af initiativet blev det fremhævet, at det med henblik på såvel sproglig som kulturel formidling på længere sigt vil være en bedre løsning at ansætte to-kulturelle medarbejdere i faste stillinger.
5. Afprøvning af flygtningenes og indvandrernes medbragte kvalifikationer.

Der er gennemført forsøg med kvalifikationsafprøvning i arbejdsmarkedsuddannelserne i Århus og København. Forsøget har synliggjort de udsøgningsproblemer, som arbejdsformidlingen har ved en særlig indsats over for etniske minoriteter. Forsøget har endvidere kunnet bidrage til, at deltagerne fik en bedre grundregistrering i arbejdsformidlingen.

De umiddelbare resultater for deltagerne er, at de har fået mulighed for at få afklaret deres faglige og sproglige niveau. Desuden har de fået informationer om deres muligheder på arbejdsmarkedet samt hvilken yderligere faglig og især sproglig opkvalificering, der var behov for.

Forsøget har vist, at der eksisterer særlige vejledningsbehov for etniske minoriteter om arbejdsmarkedsforhold, og at der er problemer med danskkundskaber også for personer, der har været længe på det danske arbejdsmarked. Der er ønske om at gennemføre flere forsøg, inden der tages stilling til en eventuel permanent ordning.

6. Vejledningskurser med tolk i arbejdsformidlingerne.

Der er gennemført vejledningskurser med tolk eller to-sproget lærer. Erfaringerne viser blandt andet, at tolkene i nogen grad mangler viden om danske samfunds-og arbejdsmarkedsforhold, ligesom det også kan være et problem, at de ofte ingen pædagogiske forudsætninger har. Der er fortsat behov for at kunne gennemføre vejledningskurser med to-sproget lærer eller tolk.

7. Udvidelse af AMU-centrenes uddannelsesvejledning, som oprindeligt alene blev tilbudt flygtninge, til også at omfatte indvandrere. Initiativet er en følge af, at indvandrere og flygtninge er blevet ligestillet i relation til deltagelse i AMU-kurser.
8. Vejledning på sprogskolerne. Der er etableret arbejdsmarkedsrettet vejledning på sprogskolerne, og lærerne har gennemgået en vejlederuddannelse.
9. Udvidelse af kredsen af udbydere af danskundervisning samt udvidet samarbejde mellem amtskommunernes sprogskoler og arbejdsmarkedsuddannelserne. Der er i den sidstnævnte forbindelse etableret en ordning vedrørende såkaldte "snusekurser", der har til formål at styrke vejledningen om arbejdsmarkedsuddannelserne og lette overgangen fra sprogskole til arbejdsmarkedsuddannelse.
10. Amterne har gennemført en særlig informationsindsats over for familiesammenførte vedrørende danskundervisningen med henblik på, at flere indvandrere lærer dansk.
11. Forsøg med undervisning i skolekompenserende fag som f.eks. regning, matematik, orienteringsfag samt almene tværfaglige, daghøjskolelignende aktiviteter. Der er siden 1994 bevilget forsøgs- og udviklings-

midler til ca. 80 projekter vedrørende skolekompenserende undervisning.

12. AMU-kurser for indvandrere. Der er dels gennemført kompetencegivende AMU-uddannelser og erhvervsintroduktion med integreret danskundervisning, dels uddannelses- og erhvervsforberedende forløb med integreret danskundervisning.
13. Forsøg med lange AMU-uddannelser. Den et-årige arbejdsmarkedsuddannelse P47 er på forsøgsbasis forlænget med 5 uger til supplerende danskundervisning.
14. En særlig indsats på erhvervsskolerne. Der er gennemført efteruddannelse til lærerne i gensidig kulturforståelse, og særlige introduktions- og kompetenceafklarende forløb er udvidet til også at omfatte indvandrere. Endelig er der gennemført særligt tilrettelagte 1. skoleperioder for flygtninge og indvandrere.
15. Pulje til støtte af utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter. Der er bl.a. etableret en etnisk jobbank, afviklet et-årige kurser for tyrkiske kvinder, afviklet et kulturformidlerkursus m.v.
16. Evaluering af utraditionelle projekter. Man har i evalueringen bl.a. inddraget spørgsmålet om, hvorvidt erfaringerne fra de utraditionelle projekter kan anvendes i de ordinære systemer på arbejdsmarkedsområdet.
17. Den regionale koordination af indsatsen over for flygtninge og indvandrere. Som følge af barrierehandlingsplanen indgår AF-regionernes planer for indsatsen over for flygtninge og indvandrere nu i en samlet planprocedure.
18. Samordning af vejledningsindsatsen. Formålet med initiativet var at styrke og udvide samarbejdsrelationerne vedrørende forskellige myndigheders og organisationers vejledning af flygtninge og indvandrere. Der er store regionale forskelle i samarbejdet, og i forbindelse med en

øget fokusering på vejledning af flygtninge og indvandrere vil der være behov for en fortsat styrkelse af det regionale samarbejde og for at skabe et netværk mellem vejlederne.

#### 10.6.1.1. Barrierehandlingsplanens videre opfølgning

På grundlag af et folketingsforlig om den såkaldte satsreguleringspulje, der vedrører regulering af overførselsindkomster, kan Arbejdsministeriet disponere over en bevilling på 16 mio kr. i 1996 og 40 mio kr. hvert af de følgende tre år. Disse midler er afsat med henblik på en opfølgning af barrierehandlingsplanen og en udvikling og gennemførelse af nye initiativer, forsøg og informationsaktiviteter for at fremme etnisk ligestilling på arbejdsmarkedet, herunder visse af de nedenfor nævnte initiativer.

Den langsigtede indsats vil rette sig dels mod en opkvalificering af personer fra de etniske minoriteter, således at deres jobchancer forbedres, dels en fortsat styrkelse af arbejdsformidlingens betjening af etniske minoriteter, samt en bredere holdningspåvirkende indsats med henblik på at virksomhederne - offentlige såvel som private - åbner dørene for de etniske minoriteter.

### 10.6.2. Den tværministerielle arbejdsgruppe om modvirkelse af etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet

Der blev i 1995 under Arbejdsministeriet etableret en tværministeriel arbejdsgruppe om at modvirke etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet. I arbejdsgruppen deltager foruden en række ministerier Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter.

Arbejdsgruppen skal ses som et tiltag, der skal sikre, at der efter gennemførelsen af barrierehandlingsplanen fortsat er et forum for koordination af initiativer, der er relevante med henblik på fremme af de etniske minoriteters deltagelse på arbejdsmarkedet.

Arbejdsgruppen har samlet viden om initiativer og overvejelser, som er igang i de forskellige ministerier, som deltager i gruppen.

Arbejdsgruppen har bl.a. drøftet, hvad der kan gøres inden for det offentlige område for at øge opmærksomheden om etniske minoriteter, specielt i ansættelsesprocessen. Finansministeriet har i denne sammenhæng udgivet en pjece om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser (se afsnit 10.6.10.1.). Endvidere er der under arbejdsgruppen etableret en såkaldt ERFA-gruppe med deltagelse af de offentlige arbejdsgivere. I arbejdsgruppen forsøger man at indhente viden om erfaringerne med særlige personalepolitiske initiativer over for etniske minoriteter.

### 10.6.3. En styrket indsats i arbejdsformidlingssystemet

Der er på arbejdsformidlingens område generelt sket en styrket indsats vedrørende fremme af de etniske minoriteters deltagelse på arbejdsmarkedet. Denne styrkelse sker i forlængelse af barrierehandlingsplanen.

I 1996 har midlerne fortrinsvis været brugt til en styrket indsats i AF-systemet, som består af ansættelse af et antal indvandrerkyndige medarbejdere i landets 14 AF-regioner.

AF-Storkøbenhavn havde pr. 1. december 1996 ansat 11 indvandrerkyndige konsulenter, hvoraf de ni er med anden etnisk baggrund end dansk. I AF-Storkøbenhavn, som har den største relative andel af ledige flygtninge og indvandrere, arbejdes der med en række tiltag. Det drejer sig om jobrotationsprojekter, flaskehalsprojekter, forbedret rekruttering til projekter og en særlig formidlings- og informationsindsats for at bistå 2. generations indvandrere i at finde en plads på arbejdsmarkedet.

Endvidere er der i AF-Storkøbenhavn - i tilknytning til den såkaldte gråzonevejledning (Vejledning af 10. oktober 1996 om registreringer ved udvælgelse af ledige til ordinære jobs og ansættelse i aktiveringstilbud) - etableret et projekt, der specielt retter sig mod ledige indvandrere. Projektet, der gennemføres i et tæt samarbejde mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen, AF-Storkøbenhavn og tre større arbejdsløshedskasser, ventes at vare det meste af 1997.

### 10.6.4. Arbejdsministeriets cirkulære af 13. november 1995 om retningslinier for formidling af ledige, der tilhører en etnisk minoritetsgruppe

Cirkulæret præciserer, at AF-medarbejdere ikke må medvirke til etnisk diskrimination. Hvis en arbejdsgiver stiller direkte eller indirekte diskriminerende krav, skal AF-medarbejderen først forsøge at løse problemet gennem

dialog. Hvis dette ikke får arbejdsgiveren til at trække kravet tilbage, skal samarbejdet om den konkrete jobordre ophøre.

### 10.6.5. Indsatsen i arbejdsmarkedsrådene

De regionale arbejdsmarkedsråd, som er tilknyttet arbejdsformidlingssystemet og er sammensat af repræsentanter for bl.a. LO, DA, amtskommunen og kommunerne, spiller en central rolle i formuleringen af den regionale arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsmarkedsrådene er blandt andet ansvarlige for udpegning af de målgrupper, som skal have tilbud om en tidlig indsats. Endvidere har rådene mulighed for at iværksætte forsøg og for at finansiere særlige projekter.

Det kan konstateres, at der i rådene er en voksende forståelse for nødvendigheden af at tage initiativer for at forbedre beskæftigelsen for flygtninge og indvandrere.

### 10.6.6. Indsatsen i arbejdsmarkedsuddannelserne

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i 1995 udviklet nyt undervisnings- og styringsmateriale til lærergruppen i Arbejdsmarkedsuddannelserne/AMU. Dette består af "Retningslinier", en "Danskuddannelsesplan for deltagere med dansk som andetsprog" og en "Generel pædagogisk vejledning". Materialet kan anvendes i forhold til samtlige AMU-programmer for flygtninge og indvandrere.

Fra 1995 har Arbejdsmarkedsstyrelsen som noget nyt udbudt implementeringskurser for de lærere, der underviser etniske minoriteter. Formålet med kurserne er at træne lærergruppen til at samarbejde om brugen af styringsmaterialer og uddannelsesplaner.

Reformen af arbejdsmarkedsuddannelserne i 1996 har nødvendiggjort en omfattende omstrukturering af styringsmaterialet for 1995.

I 1997 arbejdes der videre med at implementere og videreføre de resultater, som uddannelsesindsatsen i relation til Barrierehandlingsplanen har blotlagt. Derudover er der planer om at igangsætte udviklingsarbejde omkring udarbejdelse af en generel efteruddannelse af dansklærergruppen.

### 10.6.7. Arbejdsministeriets informationskampagne og pjecer om arbejdsmiljø for og om fremmedsprogede medarbejdere

Formålet med kampagnen, som blev gennemført i foråret 1996, var bl.a. at informere fremmedsprogede om deres rettigheder, pligter og vilkår i forbindelse med arbejdsmiljøarbejdet i virksomhederne. Endvidere var formålet

at oplyse arbejdsgiverne om, at der skal gøres en særlig indsats for at sikre, at de nødvendige instruktioner gives på en måde og i en form, så de kan forstås af fremmedsprogede.

Som led i kampagnen har Arbejdstilsynet udarbejdet to pjecer, der retter sig mod henholdsvis arbejdsgiveren og den enkelte fremmedsprogede arbejdstager. Pjecen til de fremmedsprogede arbejdstagere foreligger på arabisk, tyrkisk og serbisk/bosnisk/kroatisk.

### 10.6.8. Undervisningsministeriets initiativer vedrørende erhvervsskoleområdet

Angående særlige initiativer vedrørende overgangen fra folkeskolen til uddannelser på erhvervsskolerne henvises til kapitel 9, afsnit 9.3.3 om udskolingsfasen.

#### 10.6.8.1. Styrkelse af erhvervsskolernes praktikpladsopsøgende virksomhed

Danmarks Erhvervspædagogiske Læreruddannelse gennemfører et forsøgs- og udviklingsarbejde om "Etniske minoriteter og udslusning fra erhvervsuddannelser". Hovedformålet er at analysere og vurdere, hvilke initiativer og særlige foranstaltninger på udvalgte erhvervsskoler, som er egnede til at fremme etniske minoriteters muligheder for at opnå praktikplads. I forlængelse heraf er det målsætningen at gennemføre en informationsindsats om eksempler på god praksis.

Endvidere råder Undervisningsministeriet over 37 mio kr. til en generel styrkelse af lære- og praktikpladsindsatsen på erhvervsskolerne. Midlerne anvendes til at styrke en målrettet og differentieret indsats både i vejledningen af erhvervsskoleeleverne og i kontakten med virksomhederne.

### 10.6.8.2. Undervisningsministeriets pulje til erhvervsskolernes særlige aktiviteter for flygtninge og indvandrere

Undervisningsministeriet råder over en pulje på 6,7 mio kr. i 1996 til erhvervsskolernes særlige aktiviteter for flygtninge og indvandrere, herunder introduktionsforløb og kompetenceafklarende forløb. Puljen for 1996 har givet mulighed for godt 80 årselever til introduktionsforløb og godt 40 årselever til kompetenceafklarende forløb.

Undervisningsministeriet vil udarbejde en vejledning om forløbene med henblik på at synliggøre og kvalitetssikre aktiviteterne.

### 10.6.8.3. Projekter vedrørende flygtninge og indvandrere inden for rammerne af Undervisningsministeriets forsøgs- og udviklingsprogram for erhvervsskolerne

Undervisningsministeriet administrerer et Forsøgs- og Udviklingsprogram. Erhvervsskolerne kan efter ansøgning modtage tilskud til dækning af ekstraordinære udgifter, som går ud over ansøgerens egen forpligtelse i relation til formålet med det pågældende projekt. Programmet er delt op i en række prioriterede indsatsområder og temaer. Integration af fremmedsprogede er et af de seks prioriterede temaer.

Foruden de ovennævnte forsøgs- og udviklingsprojekter er der eksempelvis givet støtte til iværksættelse af følgende projekter i 1996:

- Beskrivelse af etniske minoriteters erfaringer,
- brobygning for voksne flygtninge og indvandrere og
- udarbejdelse af en antologi om etniske minoriteter på erhvervsskolerne.

Projekterne er endnu ikke afsluttede.

### 10.6.8.4. Projekter vedrørende flygtninge og indvandrere inden for rammerne af Undervisningsministeriets skolemiljøpulje for erhvervsskolerne

Der er inden for Undervisningsministeriets skolemiljøpulje givet støtte til et projekt om udvikling, modning og integration af tosprogede elever i skolen. Projektets sigte er udvikling og forbedring af undervisningsmetoder, der er tilpasset etnisk mangfoldighed.

### 10.6.9. Erhvervsministeriets isbryderordning for højtuddannede flygtninge og indvandrere

Erhvervsministeriet introducerede i april 1996 den såkaldte Isbryderordning for højtuddannede indvandrere. Efter isbryderordningen, der administreres af Erhvervsfremmestyrelsen, kan der på visse betingelser ydes tilskud til danske virksomheder inden for handel, service og fremstilling med op til 250 ansatte i forbindelse med, at virksomhederne ansætter en højtuddannet medarbejder med indvandrer- eller flygtningebaggrund.

Der er afsat godt 10 mio kr. til ordningen, som kan anvendes til 141 løntilskud à 66.000 kr.

Hensigten med ordningen er at øge virksomhedernes opmærksomhed på udnyttelse af de særlige kvalifikationer, højtuddannede medarbejdere med indvandrer/flygtningebaggrund kan have. Det drejer sig blandt andet om kvalifikationer vedrørende kultur og sprog samt om forretningsforhold på særligt vanskelige eksportmarkeder. De såkaldte "etniske isbrydere" tilfører derved virksomhederne en mulighed for at udvikle og konsolidere deres markeder i andre lande.

Isbryderordningen bygger på de positive erfaringer, som Erhvervsministeriet har haft med den ordinære isbryderordning i 1994 og 1995, hvor godt 2.000 mindre danske virksomheder havde mulighed for at ansætte højtuddannede medarbejdere med tilskud.

Erhvervsministeriet har oplyst, at der i den aktuelle ordning pr. 1. december 1996 var formidlet eller ansøgt 90 af de 141 budgetterede løntilskud.

### 10.6.10. Initiativer vedrørende personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere

#### 10.6.10.1. Finansministeriets pjece om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser

Finansministeriet udsendte i december 1996 pjecen "Etnisk ligestilling på statens arbejdspladser". Pjecens formål er at gøre ledere og medarbejdere på de statslige arbejdspladser bevidste om integration af etniske minoriteter

på arbejdspladsen og gøre det til et naturligt led i personalepolitikken at inddrage integration af etniske minoriteter.

Pjecen præsenterer i en let tilgængelig form lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Endvidere behandler pjecen spørgsmålet om de holdninger til ligestilling, der er på de enkelte arbejdspladser. Endelig gennemgår pjecen 3 elementer, der er relevante i forbindelse med personalepolitik: forhold vedrørende ansættelser, forhold vedrørende tiden under ansættelsen og forhold vedrørende afskedigelser.

Det fremhæves bl.a., at lige kvalificerede ansøgere skal behandles lige, og at etniske minoriteter kan have særlige forudsætninger for at udfylde visse funktioner, herunder f.eks. international kontakt og kontakt til klientgrupper blandt de etniske minoriteter.

Det anføres, at arbejdspladsen personalepolitisk bør være opmærksom på - og bremse - tendenser til diskrimination og racisme i dagligdagen. Der bør udvises vilje til dialog og tolerance i forbindelse med de forskelle, der blandt de ansatte kan være i kulturelle værdier og arbejdsformer. Det foreslås i den forbindelse, at hensynet til integration af de etniske minoriteter inddrages i en række dele af personalepolitikken, herunder bl.a. efter- og videreuddannelse, karriereudvikling, medarbejdersamtaler, evalueringer m.v.

I afskedigelsessituationer anføres det i pjecen bl.a., at kriterierne for en afskedigelse må være saglige og begrundede. Pjecen nævner som eksempel, at det vil være diskrimination, hvis en arbejdsgiver som begrundelse for afsked stiller uforholdsmæssigt høje krav til sprogkundskaber.

I øvrigt henvises der til afsnit 10.3, der omtaler en tillægsaftale til den overenskomstfastsatte samarbejdsaftale på det statslige område samt et dertil knyttet cirkulære om forbud mod forskelsbehandling på de statslige arbejdspladser. Som det fremgår af den nærmere beskrivelse, er der ikke her alene tale om et forbud mod forskelsbehandling, men også om visse krav til de statslige institutioner om at føre en aktiv personalepolitik med henblik på at sikre reel ligestilling bl.a. for de etniske minoriteter.

### 10.6.10.2. Den kommunale ansættelsespolitik

Den kommunale ansættelsespolitik kan, for så vidt angår flygtninge og indvandrere, enten fremtræde som en særlig politik, der kun vedrører flygtninge og indvandrere, eller være bygget ind i den almindelige ansættelsespolitik og således ikke særskilt indeholde formuleringer om etnisk ligestilling.

Der er i nogle kommuner tale om del-politikker, hvor der på bestemte områder fastsættes målsætninger og arbejdes på at fremme ansættelse af flygtninge og indvandrere på kommunale arbejdspladser.

Som et eksempel herpå kan nævnes besættelse af lære- og praktikpladser i kommunen, hvor det kan være en målsætning at opnå en forholdsmæssig ligelig fordeling af uddannelsespladser.

Et andet eksempel kan være en politik, der sigter på at fremme ansættelsen af tosprogede medarbejdere i skoler, daginstitutioner, m.v., både ved selve ansættelsen og gennem særlige efteruddannelsesaktiviteter m.v. for tosprogede medarbejdere.

Sådanne bestræbelser på at fremme ansættelse af tosprogede medarbejdere i kommunalt regi gennemføres erfaringsmæssigt bl.a. ved, at man i visse kommuner i stillingsannoncer opfordrer personer fra de etniske minoriteter til at søge ledige stillinger.

### 10.6.10.3. Konkrete eksempler på personalepolitik, som inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere

Som konkret eksempel på en personalepolitik, som inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere kan nævnes, at Indenrigsministeriets departement indføjer følgende passus i stillingsopslag:

"Indenrigsministeriet ønsker at styrke ministeriets flerkulturelle kompetence, hvorfor også personer med f.eks. indvandrer- eller flygtningebaggrund opfordres til at søge".

Udlændingestyrelsen, der henhører under Indenrigsministeriet, anvender en lignende formulering i forbindelse med stillingsopslag.

Endvidere indeholder Indenrigsministeriets personalepolitik en beskrivelse af de forholdsregler, der skal træffes i forbindelse med chikane o.lign., herunder chikane, der er relateret til personers etniske baggrund.

Endvidere kan det nævnes, at det i Arbejdsmarkedsstyrelsens personalehåndbog understreges, at der i forbindelse med udvælgelsen af ansøgere til stillinger i styrelsen skal udvises særlig opmærksomhed på ansøgere tilhørende etniske minoriteter.

Et andet eksempel er Mellemfolkeligt Samvirke, som har indført en flerkulturel ansættelses- og personalepolitik. Her tager man dels udgangspunkt i, at man ved ansættelser er særligt opmærksom på ansøgere med etnisk minoritetsbaggrund, dels hvorvidt man ved en flerkulturel ansættelsespolitik kan fremme og udvikle organisationens produkter og tjenesteydelser med flerkulturelle aspekter. Det fremhæves i Mellemfolkeligt Samvirkes stillingsannoncer, at man opfordrer personer med såvel dansk som indvandrerbaggrund til at søge den ledige stilling.

Ud over de nævnte eksempler har en række andre institutioner, organisationer og private erhvervsvirksomheder på forskellige måder inddraget hensynet til flygtninge og indvandrere i deres personalepolitik.

## 10.7. Statistik vedrørende flygtninges og indvandreres uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet

Uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning er yderst vigtige elementer i integrationsprocessen, og statistiske data om disse emner er derfor af væsentlig betydning for, at man kan følge og evaluere gennemførelsen af de iværksatte tiltag.

Danmarks Statistik udgav i juni 1996 Rapport om mulighederne for statistisk opgørelse af flygtninges og indvandreres uddannelse.

Af rapporten fremgår bl.a., at Danmarks Statistik i dag kan opgøre uddannelsesstatistik for alle personer, som tager uddannelse i Danmark. Efter 1970 er der imidlertid ikke tilgået Danmarks Statistik oplysninger om ud-

lændinges uddannelser, erhvervet i udlandet. Der eksisterer dermed ikke et samlet billede af flygtninges og indvandreres uddannelsesressourcer.

På baggrund heraf blev der i sommeren 1995 på initiativ fra Danmarks Statistik nedsat et udvalg bestående af Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet, Dansk Flygtningehjælp, Udlændingestyrelsen, Indenrigsministeriet og Kommunernes Landsforening med det formål at vurdere mulighederne for at få etableret en løbende fremtidig registrering af flygtninges og indvandreres uddannelsesbaggrund.

Udvalget fik til opgave at

- vurdere behovet for at gennemføre en registrering af flygtninges og indvandreres udenlandske uddannelse,
- gøre rede for fordele og ulemper ved forskellige dataindsamlingsmetoder, samt pege på, hvilke instanser der bør medvirke i dataindsamlingen,
- vurdere hvilke typer af uddannelsesoplysninger, der er behov for med henblik på dels at støtte indsatsen over for flygtninge og indvandrere, dels at sikre sammenlignelighed med anden uddannelsesstatistik,
- vurdere behovet for at gennemføre en særlig spørgeskemaundersøgelse til belysning af uddannelse for allerede indvandrede personer og
- vurdere det fremtidige ekstra ressourcebehov ved registrering og etablering af løbende statistik på området og gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen.

Udvalgets rapport anbefaler, at der iværksættes en løbende registrering af flygtninges og indvandreres erhvervede højeste uddannelse i udlandet. End-

videre anbefaler rapporten, at der, når den løbende registrering af uddannelsesdata for flygtninge og indvandrere er iværksat, gennemføres en spørgeskemaundersøgelse for de i Danmark allerede bosatte flygtninge og indvandrere.

For så vidt angår flygtninges og indvandreres arbejdsmarkedstilknytning kan der særligt henvises til den årlige opgørelse over udenlandske statsborgeres tilknytning til arbejdsmarkedet (Statistiske Efterretninger -Arbejdsmarkedsserien, Danmarks Statistik).

Denne opgørelse indeholder oplysninger om bl.a. udenlandske statsborgeres fordeling på køn, alder og arbejdsstilling, erhverv samt bopæl m.v. i forskellige kombinationer. Opgørelsen er alene baseret på kategorien "statsborgerskab" og belyser således ikke forholdene for udlændinge, der har opnået dansk statsborgerskab. Indenrigsministeriet har dog i forbindelse med publikationen "Udlændinge '96" indgået aftale med Danmarks Statistik om en såkaldt særkørsel, der indeholder et mindre antal opgørelser, som inkluderer personer, der har opnået dansk statsborgerskab.

## 10.8. Udvalgets anbefalinger i forbindelse med fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet

Udvalget har drøftet de ovenfor beskrevne ordninger, initiativer m.v. af relevans for indsatsen for at fremme flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet og har på den baggrund fundet at kunne opstille de nedenfor anførte forslag og generelle anbefalinger.

Helt overordnet finder udvalget, at der i undervisnings- og arbejdsmarkedspolitikken også fremover bør bygges dels på opkvalificering af flygtninge og indvandrere, dels på holdningspåvirkning i forhold til virksomhederne og deres ansatte.

### 10.8.1. Sammenhæng i vejledning af den enkelte flygtning eller indvandrer i forbindelse med skift fra et regi til et andet

Udvalget har drøftet en række indholds- og koordineringsmæssige problemer, der knytter sig til den i afsnit 10.4 beskrevne vejledningsindsats.

Ofte vil der være tale om, at personer, som har været gennem Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram, på et senere tidspunkt bevæger sig videre til den kommunale indsats og/eller til indsatsen i arbejdsformidlingssystemet.

Da det vanskeligste punkt hidtil har været at opnå varig beskæftigelse på ordinære vilkår, har der ofte været tale om, at personen har opkvalificeret sig i forskellige regier, måske afbrudt af kortvarige arbejdsperioder. Barriereudvalget, hvis arbejde er omtalt ovenfor i afsnit 10.6.1., påpegede som et problem, at der har været en tendens til at tilbyde flygtninge og indvandrere projekter, uden at der har været gunstige muligheder for at komme videre fra projekterne. Dette problem eksisterer fortsat.

I lyset af ovenstående er det vigtigt, at de forskellige sektorer kan samarbejde om indsatsen. Det vil således være uheldigt, hvis en vejledningsinstans opstiller urealistiske mål, som forudsætter ressourceinvesteringer fra en

anden vejledningsinstans. Derved skabes urealistiske forhåbninger hos den enkelte, og frustrationer og manglende sammenhæng i integrationsforløbet.

Udvalget skal i den forbindelse foreslå, at der tages initiativ til udarbejdelse af praktiske retningslinier for arbejdet med vejledning af flygtninge og indvandrere, herunder ikke mindst med henblik på sikring af sammenhængen mellem forskellige institutioners vejledningsindsats.

### 10.8.2. Kortlægning af kvalifikationer

Det gælder, som anført i indledningen til dette kapitel, generelt på det danske arbejdsmarked, at det er afgørende, at de arbejdssøgende besidder de kvalifikationer, som efterspørges på virksomheder m.v. Det er derfor efter udvalgets opfattelse vigtigt, at den kvalifikationsmæssige oprustning af flygtninge og indvandrere fortsættes og udbygges ud fra en viden om den aktuelle efterspørgsel på arbejdsmarkedet.

Udvalget skal på den baggrund foreslå, at der som supplement til den oven for beskrevne indsats tages initiativ til en mere gennemgribende kortlægning af kvalifikationerne blandt ledige flygtninge og indvandrere. Den nærmere fremgangsmåde for gennemførelsen af en sådan kortlægning bør fastlægges af de relevante myndigheder og organisationer. Der henvises i denne forbindelse endvidere til det i afsnit 10.7. beskrevne arbejde i regi af Danmarks Statistik vedrørende statistik om uddannelser erhvervet i udlandet.

### 10.8.3. Det kollektive aftalesystem

Som omtalt i afsnit 10.3 har erfaringerne vist, at mange flygtninge og indvandrere ikke har kendskab til deres rettigheder inden for rammerne af overenskomsterne, herunder f.eks. kendskab til sikkerhedsregler og sikkerhedsrepræsentanter, eller til det forhold, at de kan lade sig repræsentere ved en tillidsmand samt til, at de selv kan søge at blive tillidsmænd.

I forbindelse med en målrettet forbedring af flygtninges og indvandreres vilkår på arbejdsmarkedet bør arbejdsmarkedets parter arbejde med etnisk ligestilling navnlig i forbindelse med virksomhedernes personalepolitik. Dette er relevant på alle arbejdsmarkedets forhandlingsniveauer, herunder for rammeaftaler mellem De Kommunale Tjenestemands Organisationer og Kommunernes Landsforening og - på det statslige område - rammeaftaler, der indgås i Det Centrale Forhandlingsudvalg. Endvidere er det relevant at arbejde med etnisk ligestilling på det private arbejdsmarked, herunder navnlig inden for rammerne af den eksisterende samarbejdsaftale mellem LO og DA men også i øvrige aftaler mellem arbejdsgivere og arbejdstagere på det private arbejdsmarked. Udvalget er i øvrigt bekendt med, at LO og DA i nær fremtid udgiver en pjece om etnisk ligestilling -ligeværd - ligebehandling, hvor samarbejdsudvalget på den enkelte virksomhed betegnes som det naturlige sted at diskutere etnisk ligebehandling.

Efter udvalgets opfattelse bør arbejdsmarkedets parter endvidere fortsætte det rådgivende og holdningsbearbejdende arbejde, som bl.a. er blevet igangsat med samarbejdsaftalen mellem LO og DA.

I den forbindelse foreslår udvalget, at arbejdsmarkedets parter på et så tidligt tidspunkt som muligt inddrages i integrationsindsatsen. De primære aktører i integrationsarbejdet bør holde sig dette for øje, når de konkrete integrationsforløb tilrettelægges. Arbejdsmarkedets parter bør navnlig gøre en indsats for at informere flygtninge og indvandrere om, hvorledes det danske arbejdsmarked er reguleret, og for at motivere dem til at deltage i fagligt arbejde i deres fagforening eller virksomhed samt til at deltage i virksomhedens sociale liv.

### 10.8.4. Ækvivalering, meritoverførsel og kompetenceafklaring

Som beskrevet ovenfor i afsnit 10.5 er der store problemer forbundet med ækvavilering, meritoverførsel m.v. i forbindelse med flygtninges og indvandreres udenlandske uddannelser.

Udvalget skal på denne baggrund foreslå, at der indføres en ny ensartet procedure for behandling af anmodninger om vurdering af udenlandske eksamensbeviser/kvalifikationer.

En ny ensartet procedure vil formentlig i nogen grad skulle bygge på udtalelser fra nogle af de instanser, der i dag er involveret i arbejdet. En vurdering vil sandsynligvis få vejledende karakter m.h.t. uddannelsens omfang og niveau samt faglig retning, mens en nærmere indholdsmæssig vurdering (fag til fag sammenligning) ikke forekommer realisabel eller nødvendig.

Skal en ny procedure for vurdering af udenlandske eksamensbeviser/kvalifikationer have det ønskede resultat forudsætter det, at aftagerne, herunder arbejdsmarkedets parter, anerkender de vurderinger der foretages.

### 10.8.5. Vedrørende de særlige initiativer til fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet

Udvalget har drøftet de særlige initiativer - herunder navnlig statslige initiativer - til fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet.

For så vidt angår det mest omfattende af de ovenfor beskrevne initiativer - barrierehandlingsplanen og dens videre opfølgning, der omtales i afsnit 10.6.1. - er det udvalgets vurdering, at handlingsplanen har haft stor betydning for den igangværende proces i retning af, at de eksisterende systemer på arbejdsmarkedsområdet og dele af uddannelsesområdet gøres stadig mere egnede til at fremme flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet.

Barrierehandlingsplanen og de mange øvrige særlige initiativer, som er nævnt i afsnit 10.6, bør efter udvalgets opfattelse fortsættes og løbende justeres og udbygges efter behov. I denne langsigtede proces til fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet bør forsøgsordninger m.v. over tid integreres i de ordinære systemer og ordninger på arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet.

### 10.8.5.1. Gennemførelse af personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere

Som det fremgår af afsnit 10.6.10 er der allerede idag taget en række initiativer vedrørende gennemførelse af en personalepolitik, som inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere.

Udvalget finder det vigtigt at opfordre alle dele af det danske arbejdsmarked til inden for rammerne af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet at indarbejde hensynet til flygtninge og indvandrere i personale- og ansættelsespolitikken.

Udvalget finder, at en personalepolitik, som inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere, bør lægge vægt på, at almindelige lighedsgrundsætninger tilsiger, at personer med lige kvalifikationer skal have lige muligheder for at få et arbejde. Som et andet væsentligt moment bør der lægges vægt på, at det kan være gavnligt for myndigheder, organisationer og virksomheder - og for samfundet som helhed - at udnytte det særlige potentiale, som flygtninge og indvandrere repræsenterer. For de enkelte virksomheder m.v. kan det også have betydning, at de etiske og menneskelige værdier, der kan komme til udtryk i en personalepolitik, som inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere, kan indgå som et betydningsfuldt parameter i virksomhedens image.

Udvalget finder således, at en ansættelses- og personalepolitik, der inddrager hensynet til flygtninge og indvandrere bør finde udbredelse i alle dele af det danske arbejdsmarked, såvel det offentlige som det private. Udvalget kan i denne forbindelse anbefale, at der på flere niveauer gennemføres en

oplysningsindsats -f.eks. i form af brug af oplysningspjecer, rådgivning, opsøgende arbejde, seminarer m.v. Oplysningsindsatsen vil eventuelt kunne danne grundlag for konkrete justeringer i den formulerede personalepolitik og procedurerne for ansættelse i de enkelte institutioner, organisationer og virksomheder.

I forbindelse med sådanne oplysningsindsatser finder udvalget, at der ofte kan være anledning til at fremhæve, at ansættelse af flygtninge og indvandrere ikke alene er til fordel for de etniske minoriteter selv, men også kan være til fordel for de ansættende virksomheder, organisationer m.v. Der kan herved lægges vægt på, at flygtninge og indvandrere kan være i besiddelse af særlige sproglige og kulturelle kvalifikationer, kendskab til udenlandske markeder m.v., jf. afsnit 10.2.

Udvalget foreslår, at der etableres en konsulent- og rådgivningsfunktion, der kan bistå arbejdspladser, hvor man ønsker - eller hvor man overvejer - at inddrage hensynet til flygtninge og indvandrere i personalepolitikken gennem holdningsskabende arbejde og/eller gennem konkrete justeringer af personalepolitikken. En sådan konsulent- og rådgivningsfunktion, som også bør bistå i opfølgning og evaluering af de personalepolitiske initiativer, kunne eventuelt etableres inden for rammerne af Nævnet for Etnisk Ligestilling.

### 10.8.6. Statistiske opgørelser

I afsnit 10.7. er beskrevet det arbejde, der er gjort i regi af Danmarks Statistik vedrørende statistisk opgørelse af udlændinges uddannelser erhvervet i udlandet.

Udvalget kan fuldt ud tilslutte sig, at der gøres bestræbelser på at skabe forbedringer inden for statistik om flygtninges og indvandreres uddannelser. Udvalget finder det vigtigt, at disse bestræbelser koordineres med anden indsamling af statistiske oplysninger på integrationsområdet. Der henvises i denne forbindelse bl.a. til udvalgets anbefaling i kapitel 6, afsnit 6.6.6.1.

I afsnit 10.7. er ligeledes kort beskrevet den statistiske opgørelse af udlændinges tilknytning til arbejdsmarkedet.

Udvalget finder, at den vigtigste forudsætning for at man kan følge udviklingen i flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet er, at der med jævne mellemrum udarbejdes kvantitative opgørelser, der belyser dette emne på en hensigtsmæssig måde.

Da mange flygtninge og indvandrere i dag har dansk statsborgerskab, er der ikke i den ordinære statistik mulighed for præcist at afspejle det, der i den offentlige debat normalt forstås ved "flygtninge og indvandrere" eller "etniske minoriteter". En mere - omend ikke fuldt ud - præcis statistisk beskrivelse af disse kategorier kunne indebære en samlet præsentation vedrørende dels personer, som har tredjelands statsborgerskab eller er statsløse, dels personer med dansk statsborgerskab, som tidligere har haft tredjelands statsborgerskab eller har været statsløse, dels personer med dansk statsborgerskab, som har forældre, som tilhører en af de førnævnte kategorier (efterkommere). Ved tredjelande forstås her lande uden for Norden, EU, Schweiz og Nordamerika.

De nuværende ordinære statistikker er, som nævnt, alene baseret på statsborgerskab og indeholder endvidere ikke samlede tal, der viser arbejdsmarkedstilknytningen for personer fra 3. lande, herunder udviklingstendenser over tid for denne gruppe. Dette vanskeliggør de ordinære statistikkers umiddelbare anvendelse i forbindelse med mulighederne for at følge udviklingen i flygtninges og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Udvalget skal på baggrund heraf foreslå, at der søges tilrettelagt fast tilbagevendende statistiske opgørelser, som er bedre egnede til at måle flygtninges og indvandreres arbejdsmarkedstilknytning, og som fremstiller emnet på en umiddelbart tilgængelig måde. Det kan det i den forbindelse bl.a. overvejes at indarbejde kategorierne naturaliserede personer/tidligere statsborgerskab og forældres statsborgerskab (efterkommere) i en sådan opgørelse i anonymiseret form. Det kan ligeledes være relevant at inddrage udviklingstendenser over tid, geografiske inddelinger og branchemæssige og/eller sektorielle inddelinger. Det sidstnævnte kunne blive aktuelt i forbindelse med en måling af flygtninges og indvandreres repræsentation i forskellige af arbejdsmarkedets brancher eller sektorer. Endvidere kan man - med henblik på at skelne mellem flygtninge og indvandrere - overveje, om det er muligt at tilrettelægge et system, der inkluderer kategorien opholdsgrundlag.

# Kapitel 11. Ældre flygtninge og indvandrere

## 11.1. Indledning og problemstilling

Antallet af ældre flygtninge og indvandrere vil vokse i de kommende år i takt med, at 1960'ernes og 1970'ernes indvandrere samt de seneste års nytilkomne flygtninge bliver ældre. Også familiesammenføring med forældre til flygtninge og indvandrere vil, dog i begrænset omfang, øge antallet af ældre i denne gruppe[67].

Ældre flygtninge og indvandrere har samme behov for hjælp som ældre danskere i form af blandt andet hjælp til rengøring, madlavning, personlig hygiejne og mulighed for socialt samvær med ligesindede. Den sproglige og kulturelle baggrund for ældre flygtninge og indvandrere gør dog, at det kan være nødvendigt med særlige initiativer over for denne gruppe, hvis de skal have samme tilbud og muligheder som ældre danskere.

Det er et grundsynspunkt i dette kapitel om ældre, at det i indsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere ikke er integration i det danske samfund, der er hovedsigtet. Målet med indsatsen er først og fremmest, at ældre fra denne gruppe sikres en tryg og værdig alderdom på lige fod med ældre danskere.

Kapitlet indeholder en karakteristik af gruppen af ældre flygtninge og indvandrere og deres livsbetingelser. Endvidere beskrives den eksisterende indsats inden for ældresektoren over for denne gruppe kort. Herefter kort-

[67] Antallet af familiesammenføringer med forældre over 60 år har i årene 1991 til 1995 været følgende: 523, 662, 206, 156 og 116. Udlændingestyrelsens Årsberetning 1995.

lægges de særlige problemer og behov, som ældregruppen blandt flygtninge og indvandrere har i dag. Endelig opstilles forslag til at imødekomme de ældre flygtninges og indvandreres særlige problemer og behov.

### 11.1.1. Persongruppen

Det kan være vanskeligt klart at afgrænse gruppen af ældre. Hvornår en person kan betragtes som ældre varierer fra person til person og fra kultur til kultur.

Det er karakteristisk for det danske samfund, at flere og flere vælger at forlade arbejdsmarkedet inden pensionsalderen. Erhvervsfrekvensen er således stærkt faldende allerede fra det 60. år, hvilket afspejles i efterlønsordningen, men også i muligheden for at modtage arbejdsmarkedspension fra det 60. år. Således er mindre end halvdelen af den erhvervsaktive del af befolkningen i arbejde i deres 60. år, og for de 66-årige er færre end hver femte i arbejdsstyrken.[68] Dette gælder også for ældre flygtninge og indvandrere.

Imidlertid er det fra flere sider påpeget, at mange flygtninge og indvandrere betragter sig selv som ældre allerede omkring halvtredsårsalderen. Det spiller i denne sammenhæng formentlig en rolle, at en væsentlig del af den ældre indvandrergruppe har været beskæftiget med ufaglært og fysisk betonet arbejde[69], der gør, at de fysisk ældes hurtigere og har behov for pleje og omsorg på et tidligere tidspunkt.

[68] Arbejdsministeriet: Arbejdsmarkedspolitisk rapport 1996. September 1996.
[69] Københavns Kommune. Det Tværmagistrale Udvalg: Ældre etniske minoriteter i Københavns Kommune, s. 8. Februar 1995.

Udvalget har i dette kapitel ikke lagt sig fast på en bestemt afgrænsning af persongruppen af ældre flygtninge og indvandrere. De afgrænsninger, der foretages, vil være relateret til de enkelte problemstillinger, der beskrives i kapitlet.

## 11.2. Gældende lovgivning på ældreområdet

### 11.2.1. Boligområdet

Den 1. juli 1987 trådte lov om boliger til ældre og personer med handicap i kraft[70]. Hovedsigtet med loven var at skabe ensartede regler for finansieringen af ældreboligerne, samt at styrke beboerdemokratiet. De tidligere fire kategorier for ældreboliger (kommunale pensionistboliger, lette kollektivboliger, beskyttede boliger og plejehjem) blev afløst af ét ældreboligbegreb. Med lovens ikrafttræden stoppede man for opførelsen af de fire hidtidige kendte typer efter 1. januar 1988.

Siden ældreboliglovens ikrafttrædelse har der været omfattende debat om behovet for ældreboliger, især til gruppen af plejekrævende ældre. Den 20. december 1995 vedtog Folketinget lov om ændring af lov om boliger for ældre og personer med handicap, lov om individuel boligstøtte, lov om leje og lov om boligbyggeri (plejeboliger m.v.)[71].

Den overordnede baggrund for lovændringen var et politisk ønske om at opprioritere navnlig de plejekrævende ældres boligforhold. Desuden var der

[70] Lov om boliger for ældre og personer med handicap (ældreboligloven), jf. Boligministeriets lovbekendtgørelse nr. 729 af 5. September 1995.
[71] Lov nr. 1065.

behov for at tage højde for udviklingen siden ældreboliglovens ikrafttræden i 1987, herunder at mange af de nuværende boligtilbud til ældre og personer med handicap må betragtes som utidssvarende, at ældreboliger i højere grad end oprindeligt antaget bebos af svage og plejekrævende ældre, og at der på grund af de seneste ti års vækst i de ældste aldersgrupper er et aktuelt behov for egentlige plejeboliger, det vil sige ældreboliger med tilhørende servicearealer og personale[72].

Pr. 1. januar 1997 er størsteparten af ældreboligloven lagt ind under lov om almene boliger m.v. Hovedformålet med lov om almene boliger m.v. er etablering af én støttet lejeboligtype for det støttede byggeri - almene boliger - med henblik på øget fleksibilitet ved udlejning og anvisning af boliger. Da de enkelte grupper af beboere stiller forskellige krav til boligens indretning, mærkes de enkelte almene boliger dog som henholdsvis almene ældreboliger, almene familieboliger eller almene ungdomsboliger.

Loven indebærer, at almene ældreboliger efter 1. januar 1997 kan opføres af almene boligorganisationer, af kommuner og af selvejende institutioner. Amtskommunerne har desuden (som hidtil) mulighed for at etablere og drive almene ældreboliger for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap.

Efter loven omdannes eksisterende almennyttige, kommunale og amtskommunale ældreboliger automatisk til almene ældreboliger.

[72] Gerontologi & Samfund, s. 13. Nr. 1.1996.

De eksisterende selvejende institutioner får mulighed for frivillig omdannelse til almene boligorganisationer. Boliger, som ikke omdannes til almene boliger, vil fortsætte efter det eksisterende regelsæt. Der ændres ikke i den oprindelige finansiering og beboerbetaling for byggeri, der omdannes til almene boliger.

Loven giver kommunalbestyrelsen mulighed for at stille krav om, at en vis andel af boligerne opføres som for eksempel ældreboliger. Disse boliger skal mærkes som ældreboliger. Almene ældreboliger skal som minimum opfylde tidssvarende og hensigtsmæssige indretnings- og funktionskrav for ældre og personer med handicap.

Samlet set indebærer loven, at de enkelte almene boligtyper kan udlejes til forskellige personkredse i skiftende perioder afhængigt af det aktuelle behov for de enkelte boligtyper.

Udlejningsreglerne til almene boliger videreføres i hovedsagen uændret[73].

1. januar 1997 udsendte Bygge- og Boligstyrelsen i samarbejde med Socialministeriet, Arbejdsministeriet og kommunerne en vejledning vedrørende indretning af ældreboliger for fysisk plejekrævende m.fl. Vejledningen giver en detaljeret beskrivelse af de krav og behov, som fysisk plejekrævende beboere og deres plejepersonale har til en ældrebolig. Målet er at give kommuner, amtskommuner, bygherrer og rådgivere et redskab til indretning af ældreboliger med støtte efter ældreboligloven eller lov om almene boliger.

[73] Redegørelsen bygger på Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. juni 1996.

Endvidere kan der oprettes servicearealer, hvilket vil sige arealer til funktioner, der normalt ikke indgår i en almindelig bolig som for eksempel lokaler til genoptræning og hjemmesygeplejersker. Servicearealerne finansieres særskilt. Som et led i plejeboligreformen yder Boligministeriet et tilskud på 4.000 kr. pr. serviceareal til bygherren.

Boligministeriet har udarbejdet en rapport vedrørende etablering af bofællesskaber, og planlægger at fremsætte lovforslag på området i første halvdel af 1997.

### 11.2.2. Folkepension og efterløn samt overgangsydelse

Med hensyn til en beskrivelse af flygtninges ret til at medtage optjent folkepension til hjemlandet eller det tidligere opholdsland henvises til kapital 8, afsnit 8.3.5.1.

Indvandreres ret til at medtage pension til hjemlandet eller det tidligere opholdsland afhænger af de almindelige regler herom, herunder om der er indgået en overenskomst mellem Danmark og det pågældende land.

Ret til pension er som hovedregel betinget af, at ansøgeren har dansk indfødsret, fast bopæl i Danmark, og at ansøgeren har haft mindst tre års fast bopæl i Danmark mellem det fyldte 15. år og det fyldte 67. år.

Optjening af ret til pension sker på grundlag af bopælstiden her i landet. Ret til fuld pension er betinget af mindst 40 års fast bopæl i Danmark. Er betingelserne for fuld pension ikke opfyldt, fastsættes pensionen efter forholdet mellem bopælstiden og 40 år. Det betyder for en del ældre indvandrere, at

de kun får udbetalt en brøkdel (såkaldt brøkpension) af den fulde folkepension. Får man ikke fuld pension, er der mulighed for at få dækket et eventuelt ekstra hjælpebehov ved et personligt tillæg.

For så vidt angår flygtninges optjening af pension, blev reglerne ændret i 1984. Baggrunden herfor er, at flygtninge under deres ophold i Danmark kun har mulighed for at optjene en meget beskeden brøkpension, og at flygtninge i almindelighed ikke, som andre med bopælstid i udlandet, har mulighed for at få eventuel pensionstilgodehavende udbetalt fra oprindelseslandet.

Flygtninge får derfor medregnet bopælstiden i hjemlandet eller i et 3. land, hvor de har været flygtninge. Det betyder, at de fleste flygtninge som pensionister får fuld pension[74].

For familiesammenførte forældre til flygtninge og indvandrere er opholdsbetingelsen som regel betinget af, at børnene kan forsørge dem. Før 1992 blev der dog givet en del dispensationer fra kravet om forsørgelse, som børn her i landet havde påtaget sig. I disse tilfælde modtager de familiesammenførte forældre kontanthjælp[75].

[74] Der er dog enkelte flygtningelignende grupper, der kun kan få en brøkpension, beregnet på grundlag af den tid, de pågældende har opholdt sig her i landet. Der skal som minimum være tale om ti års ophold i Danmark. Der er dog mulighed for, at kommunerne kan give et særligt tillæg til denne gruppe (gives som personligt tillæg).

[75] Dansk Flygtningehjælp, Kommuernes Landsforening m.fl.: "Indvandrere og flygtninge i kommunen - om Ældre", s. 10-11, 1995.

Forældre, der forsørges af deres børn, er økonomisk set helt afhængige af børnene. Dette kan både betyde økonomiske problemer for familien og den ældre og føre til, at den ældre føler sig som en byrde for familien.

For efterløns- og overgangsydelsesmodtagere er det efter gældende regler et krav, at de pågældende har haft bopæl i Danmark (bortset fra Færøerne og Grønland), og efterlønnen eller overgangsydelsen må ikke udbetales til personer, der i længere tid opholder sig i udlandet.

Efterløns- og overgangsydelsesmodtagere har dog mulighed for at tage ophold i udlandet i sammenlagt højest tre måneder i hvert kalenderår. Hvis den pågældende opholder sig i udlandet inden for de tre måneder umiddelbart før et årsskifte, kan retten til efterløn og overgangsydelse dog bevares i en ny tre-månedersperiode fra starten af det følgende kalenderår, uden at den pågældende forinden tager ophold i Danmark.[76]

Hvis opholdet i udlandet overstiger de tilladte tre måneder i hvert kalenderår standses udbetalingen af efterløn eller overgangsydelse, indtil den pågældende igen tager fast ophold i Danmark.

### 11.2.3. Kommunale foranstaltninger på pleje- og omsorgsområdet

#### 11.2.3.1. Hjemmehjælp

Kommunalbestyrelsen har pligt til at oprette en ordning, der sikrer, at personer, der midlertidigt eller varigt har behov for hjælp til personlig pleje og

[76] For så vidt angår efterløn følger dette af bekendtgørelse nr. 572 af 26. august 1987. For så vidt angår overgangsydelse følger dette af bekendtgørelse nr. 1183 af 22. december 1995.

praktisk bistand til nødvendige opgaver i hjemmet, kan modtage hjælp til disse funktioner.

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hjemmehjælpsordningen og for, at denne indgår som et led i kommunens øvrige sociale og sundhedsmæssige tilbud til ældre og personer med handicap.

Hjemmehjælp er et tilbud, der blandt andet skal medvirke til at give ældre og personer med handicap, der ønsker at blive boende i deres eget hjem, reel mulighed for at vælge denne løsning.

Hjælpen kan gives, uanset hvilken form for bolig modtageren bor i. Der kan således gives hjælp til personer der bor i egen bolig, ældrebolig, plejehjem, beskyttede boliger, bofællesskaber m.v.

Hjælpen skal gives og tilrettelægges i nært samarbejde med modtageren og skal støtte denne i at bevare eller genvinde et fysisk og psykisk funktionsniveau.

Det forudsættes, at kommunalbestyrelsen oplyser kommunens borgere om, hvilke former for hjælp, der kan gives som led i kommunens hjemmehjælpsordning samt om målsætninger og prioriteringer på dette område. Der henvises i den forbindelse til § 62, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsen har pligt til mindst hvert andet år at redegøre for indholdet, omfanget og målsætningerne for de væsentligste kommunale serviceydelser.[77]

[77] Afsnittet bygger på kapitel 5 i Socialminiteriets vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. Juni 1996.

### 11.2.3.2. Plejehjem og beskyttede boliger

Plejehjem har traditionelt været bestemt for personer med omfattende behov for pleje og omsorg, mens beskyttede boliger har været tilbud til personer, som ikke længere kunne blive i eget hjem, men hvor behovet for hjælp ikke var så omfattende, at en plejehjemsplads var nødvendig.

Denne skarpe opdeling af boligerne efter funktioner er forladt i mange kommuner således, at der i forbindelse med beskyttede boliger er mulighed for at yde pleje og omsorg i samme omfang som på traditionelle plejehjem. Samtidig indgår som en integreret del af kommunens ældrepolitik ældreegnede almennyttige boliger og ældreboliger, herunder plejeboliger.

Denne udvikling er udtryk for en politik, hvor der lægges mindre vægt på boligens formelle status (ejerbolig, ældrebolig, beskyttet bolig m.v.) og mere vægt på fleksibilitet i forskellige kombinationer af pleje og omsorg.

#### 11.2.3.2.1. Visitering til plejehjem og beskyttede boliger

Det er kommunalbestyrelsen, der visiterer til plejehjem og beskyttede boliger, og således efter en vurdering af ansøgerens behov afgør, hvem der kan få tilbud om plejehjem eller beskyttet bolig.

Der er ikke fastsat regler for, hvordan kommunen skal vurdere behovet. Kommunalbestyrelsen må derfor på grundlag af de lokale forhold afgøre, hvilke kriterier, der skal lægges vægt på, når der visiteres til ledige boliger.

Drives et plejehjem som en selvejende institution af en særlig interessekreds, der har tilvejebragt midler til opførelsen, kan kommunen efter omstændighederne godkende, at visse grupper af personer i meget begrænset omfang har fortrinsstilling til at få plads på plejehjemmet. Det er en forudsætning, at de personer, som bestyrelsen indstiller til en bolig på plejehjemmet, opfylder de almindelige kriterier, som kommunen anvender ved visitation til plejehjemmet[78].

### 11.2.3.3. Dagcentre, ældrecentre m.v.

Kommunalbestyrelsen skal iværksætte eller yde støtte til tilbud med aktiverende og forebyggende sigte til pensionister. Der er tale om generelle tilbud, som kommunen skal tilbyde alle pensionister. Kommunalbestyrelsen beslutter, hvilke aktiverende og forebyggende tilbud den vil stille til rådighed. Men brugerne skal have størst muligt medansvar og indflydelse på udformningen af tilbuddene.

Det er overladt til kommunalbestyrelsen at bestemme, om kommunen selv vil stå for tilbuddene, eller om man vil overlade opgaven til foreninger, organisationer eller andre private kredse. Formålet med tilbuddene er at øge og bevare pensionisternes muligheder for at klare sig i eget hjem.

Tilbuddene kan variere meget fra kommune til kommune. Som eksempler på generelle aktiverende og forebyggende tilbud kan nævnes klubarbejde, undervisning, foredrag, studiekredsarbejde, udflugter og gymnastik.

[78] Afsnittet bygger på kapitel 8 i Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. Juni 1996.

Det bemærkes i Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. fra juni 1996, at der kan være flere fordele forbundet med at placere rådgivningsfunktioner og behovsbestemte ydelser, som for eksempel fysio- og ergoterapi, sammen med de generelle aktiverende og forebyggende tilbud[79].

### 11.2.3.4. Etniske plejehjem

Debatten om ældre flygtninge og indvandrere har i de senere år været præget af en stigende erkendelse i kommunerne af de særlige problemer, der, for ældre flygtninge og indvandrere, kan være forbundet med ophold på de eksisterende danske plejehjem.

I store indvandrerlande som USA, Canada og Australien har man i en årrække haft etniske plejehjem, hvor man har specialiseret sig i at skabe trygge rammer for ældre fra en bestemt etnisk gruppe. I de senere år er også europæiske indvandrerlande som for eksempel Holland begyndt at indrette plejehjem for etniske mindretal, som er indvandret fra de tidligere hollandske kolonier samt fra lande som Tyrkiet og Marokko. I for eksempel Norge og USA, hvortil danskere gennem mange år er udvandret, findes der også institutioner for ældre danske indvandrere[80].

Også i Danmark findes der etniske plejehjem. Således er der i København oprettet to plejehjem og 38 ældreboliger for ældre af jødisk oprindelse, hvor man imødekommer de særlige religiøse, kulturelle og sociale vaner og traditioner, som ældre jøder har. Disse plejehjem er oprettet på privat initiativ.

[79] Afsnittet bygger på kapitel 6 i Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. Juni 1996.
[80] Mølgaard, Mette: Jødiske plejehjem og ældreboliger i Danmark, s. 5. Januar 1995.

Hovedforskellene på et jødisk og et ikke-jødisk plejehjem er troen og de religiøse traditioner med de deraf følgende praktiske foranstaltninger og ceremonier i dagligdagen. Derimod er de administrative og omsorgsmæssige forhold stort set de samme som på almindelige danske plejehjem[81].

For så vidt angår beboernes begrundelse for at vælge et jødisk plejehjem angiver nogle beboere, at de har ønsket en plads, fordi de er meget troende. Et jødisk plejehjem giver dem mulighed for at dyrke deres tro under betryggende forhold. Nogle er mindre troende, men også for dem er det centralt, at traditioner og ceremonier overholdes. En beboer udtaler således, at der ikke er andet tilbage end traditioner, der kan give vedkommende identitet. Det angives endvidere som vigtigt for beboerne, at maden tilberedes og serveres efter jødisk tradition.

En tredjedel af beboerne taler ikke dansk. For denne gruppe er det et væsentligt argument for at søge det jødiske plejehjem, at de kan tale med de øvrige beboere og personalet[82].

Anvisningsretten til disse plejehjem ligger i Sundhedsdirektoratet i samarbejde med bestyrelsen for Mosaisk Ældreboligfond, som er en selvejende institution oprettet af Mosaisk Trossamfund. Der henvises fortrinsvis personer med jødisk tro. Sundhedsdirektoratet kan dog henvise personer med en anden tro, hvis der ikke er tilstrækkeligt mange jødiske ansøgere. Enkelte af

[81] Mølgaard, Mette: Jødiske plejehjem og ældreboliger i Danmark, s. 42. Januar 1995.
[82] Mølgaard, Mette: Jødiske plejehjem og ældreboliger i Danmark, s. 106. Januar 1995.

beboerne i ældreboligerne og på plejehjemmene er ikke jødiske, men har samme kulturelle og sproglige baggrund, som de øvrige beboere[83].

## 11.3. Nærmere om betingelserne for ældregruppens deltagelse i det danske samfundsliv

Der bor i dag cirka 22.000 flygtninge og indvandrere over 50 år i Danmark, mens der er cirka 23.000 i gruppen af 40-49 årige[84]. Behovet for indsatser over for ældre flygtninge og indvandrere vil derfor stige i de nærmeste år.

Der er store indbyrdes forskelle inden for gruppen af ældre flygtninge og indvandrere, hvad angår sprog, nationalitet, social og kulturel baggrund samt livssituation i Danmark. Dertil kommer, at de ældre også har forskellige migrationsbaggrunde, hvilket ikke kun har betydning for deres sociale liv i Danmark, men også har økonomisk betydning.

Gruppen af ældre flygtninge og indvandrere kan deles op i tre undergrupper, nemlig indvandrere, flygtninge og familiesammenførte forældre over 60 år.

For så vidt angår indvandrere, herunder gruppen af familiesammenførte gælder det, at de ikke har gennemgået et integrationsforløb eller modtaget formaliseret danskundervisning. Flygtningene har derimod fået tilbud om at gennemgå et integrationsforløb indeholdende undervisning i dansk. Flertal-

[83] Københavns Kommune. Det Tværmagistrale Udvalg: Ældre etniske minoriteter i Københavns Kommune. Rapport fra ad-hoc udvalget vedrørende ældre etniske minoriteter. Februar 1995.
[84] Opgjort pr. 1. januar 1996. Danmarks Statistik. Tallene dækker personer født i lande uden for Skandinavien , EU og Nordamerika.

let af flygtningene har taget imod tilbuddet. Fælles for begge grupper er imidlertid, at det ofte vil være vanskeligt for mennesker, der er kommet til Danmark i en sen alder, at tilegne sig det danske sprog og en bredere viden om danske samfundsforhold[85].

### 11.3.1. Flygtninge og indvandreres familiestruktur

I mange af flygtningenes og indvandrernes oprindelseslande har man traditionelt en anden familiestruktur end den danske. De fleste familier er tæt forbundet - ikke kun følelsesmæssigt, men også socialt og økonomisk. Der er endvidere andre traditioner for, hvordan man behandler de ældre i familien. Som oftest er der en stærk ansvarsfølelse og forpligtelse til at sikre familiens ældre i deres alderdom. Ofte vil ét af familiens voksne børn tage ansvaret for plejen og omsorgen for forældrene.

De ældre flygtninge og indvandrere i Danmark har ikke samme familiemæssige netværk som i deres oprindelsesland. Der vil for fleres vedkommende kun være få familiemedlemmer og venner.

Det præger endvidere familiestrukturen, at familiens yngre generationer - ofte både mænd og kvinder - lever et mere udadvendt liv med uddannelse, arbejde, fritidsaktiviteter m.v., og derfor ikke har samme mulighed som i oprindelseslandet for at drage omsorg for deres forældre.

Flere undersøgelser peger på, at ældre flygtninge og indvandrere i Danmark ønsker den traditionelle familiestruktur opretholdt, således at deres børn

[85] Nordisk Ministerråd: Kommuneprojektet 1988-91. Metodeudvikling i kommunal virksomhed for flygtninge som socialt og kulturelt har en baggrund, som stærkt afviger fra den nordiske, s. 41.

kan drage omsorg for dem i deres alderdom. De voksne børn i Danmark giver udtryk for, at de kender denne forventning, og at de også selv ønsker at tage sig af deres forældre, men at de ikke mener at kunne leve op til forventningerne. Alle ønsker dog at bo tæt ved hinanden, således at det er muligt at hjælpe hinanden både praktisk og økonomisk[86].

De fleste ældre flygtninge og indvandrere oplever, at deres status som ældre i Danmark er en anden, end den de ville have haft i hjemlandet. De er vant til, at man viser respekt over for familiens ældre og lytter til dem. Men det, de har at give på baggrund af et langt livs erfaringer, kan ofte ikke bruges i den danske dagligdag. De oplever derfor, at der ikke er behov for deres råd og erfaringer - tværtimod er de selv afhængige af andres hjælp. Mange ældre i denne gruppe oplever således et tab af status og en stor afhængighedsfølelse i forhold til deres børn både praktisk, sprogligt og følelsesmæssigt.

### 11.3.2. Isolation på grund af sproglige vanskeligheder

Mange ældre flygtninge og indvandrere har ringe kendskab til det danske sprog. Flygtninge har generelt haft bedre mulighed end indvandrere for at lære dansk, men også mange ældre flygtninges kendskab til sproget er utilstrækkeligt. Det er især kvinderne, der er afhængige af deres familie, hvad sproget og kontakten til myndigheder m.v. angår.

Det gælder for ældre flygtninge og indvandrere som for alle andre ældre mennesker, at der er risiko for, at man med alderen glemmer tidligere ind-

[86] Dansk Røde Kors: Notat vedrørende ældre indvandrere og flygtninge i Danmark med særlige behov. September 1995.

lærte færdigheder, herunder blandt andet fremmedsprog. Dette gør sig også gældende for ældre, der har brugt et fremmedsprog meget i deres yngre liv.

Fremmedsprog og færdigheder, der er tillært senere og især i et andet land, kan kun fastholdes, hvis de er udøvet i tilstrækkelig lang tid. Derfor identificerer mange ældre flygtninge og indvandrere sig i højere grad med deres egen oprindelige kultur. Denne manglende mulighed for kommunikation og kontakt til andre med samme sprog kan føre til stigende isolation.

### 11.3.3. Særlige behov for ældre flygtninge og indvandrere

Undersøgelser fra udlandet og undersøgelser blandt det jødiske mindretal i Danmark viser, at de områder, hvor ældre flygtninge og indvandreres behov i relation til ældresektoren særligt adskiller sig fra behovene blandt ældre fra majoritetsbefolkningen angår sprog, madvaner, religiøse traditioner, traditioner for aktiviteter i alderdommen og samvær med ligestillede jævnaldrende[87].

For så vidt angår sproget, er det væsentligt, at de ældre kan kommunikere med det personale, de kommer i kontakt med inden for ældresektoren, samt at de, hvis de kommer på plejehjem eller lignende, kan kommunikere med de øvrige ældre beboere og plejepersonalet.

For så vidt angår madvaner har flere i gruppen af ældre flygtninge og indvandrere andre madvaner end majoritetsbefolkningen i det danske samfund.

[87] Lindblad, Peter og Mølgaard, Mette: Hvad med os?, s. 79. 1995.

Det er generelt af stor betydning for en persons velbefindende, at man får mad, som man er vant til og synes om[88].

Blandt nogle flygtninge og indvandrere er maden og måltiderne endvidere forbundet med religiøse forskrifter både med hensyn til råvarer og tilberedning. Således er der eksempelvis for både muslimer og jøder religiøse forskrifter for blandt andet, hvilke dyrearter det er tilladt at spise, hvilken tilstand dyret skal være i ved slagtningen, hvordan maden skal tilberedes m.v. For andre religiøse grupper vil der være andre regler. Det kan være meget indgribende og krænkende for den enkeltes identitet, hvis sådanne forskrifter og normer ikke overholdes.

Ud over de religiøse forskrifter for, hvad man må og ikke må spise, vil det ofte være meget vanskeligt for ældre mennesker at skulle vænne sig til en ny madkultur.

For så vidt angår religiøse traditioner har hver enkelt religion sine særlige helligdage med tilhørende traditioner.

Traditioner for aktiviteter i alderdommen og samvær med ligestillede jævnaldrende er i vidt omfang socialt og kulturelt bestemt. Ønsker til og behov for aktiviteter kan derfor variere fra den ene etniske gruppe til den anden. Mange danskere får deres behov for samvær med ligesindede dækket gennem aftenskoler, klubaktiviteter, ældrecentre og lignende. Det er de færreste ældre flygtninge og indvandrere, der benytter sig af disse tilbud, og mange oplever en følelse af isolation og ensomhed, selvom de lever

[88] Lindblad, Peter og Mølgaard, Mette: Hvad med os? Etniske Minoriteter - en udfordring i fremtidens ældreforsorg, s.8. 1995.

sammen med familien. Dette er mest udtalt for kvinderne, idet mange mænd går i flygtninge- og indvandrerforeninger eller klubber, hvor de træffer andre ligesindede. Der er ikke tradition for, at kvinderne kommer i disse klubber, og mange kvinder ser derfor ikke andre mennesker end deres familie.

For så vidt angår boformer fremgår det af en undersøgelse fra 1996, der blandt andet indeholder interviews med ældre tyrkere og palæstinensere, at de fleste ældre fra disse grupper direkte adspurgt foretrækker ældreboliger eller bofællesskaber for ældre med samme etniske baggrund i lokalområdet frem for plejehjem. Bliver det nødvendigt med plejehjem skal det være i form af etniske enheder på de eksisterende plejehjem, da dette vil forebygge ensomheden[89].

## 11.4. Den eksisterende indsats over for ældre flygtninge og indvandrere, herunder hidtidige erfaringer

I afsnit 11.2 er redegjort for lovgivningen på ældreområdet og den generelle indsats over for ældre borgere. I dette afsnit fokuseres på den eksisterende indsats over for ældre flygtninge og indvandrere.

### 11.4.1. Den kommunale indsats over for ældre flygtninge og indvandrere

Få kommuner har en egentlig formuleret politik i forhold til indsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere.

[89] Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 14. Ålborg Universitet. August 1996.

Ifølge en landsdækkende undersøgelse af den kommunale indsats over for ældre flygtninge og indvandrere fra 1996 har ti kommuner en egentlig formuleret politik på området.[90]

Københavns Kommune har som den eneste kommune udarbejdet en særskilt rapport vedrørende ældre flygtninge og indvandrere i kommunen[91]. Det fremgår af rapporten, at kommunen har iværksat eller planlagt foranstaltninger i forhold til blandt andet brugen af tolke i hjemmeplejen, fleksibilitet i visiteringen til ældreboliger, således, at ældre flygtninge og indvandrere så vidt muligt kan placeres sammen, hvis de ønsker dette, uddannelse af unge fra de etniske minoriteter på Social- og Sundhedsskolen samt uddannelse og efteruddannelse af både dansk og etnisk plejepersonale[92].

Nogle af de øvrige ni kommuner har vedtaget politiske hensigtserklæringer om, at kommunens ældrepolitik skal tilgodese minoriteter. I andre kommuner indgår politikken over for ældre flygtninge og indvandrere som en del af kommunens samlede integrationspolitik.

Der kan skelnes mellem to former for kommunal indsats; indsatsen i forhold til pleje- og omsorgsområdet og indsatsen i forhold til at tilbyde sociale og netværksskabende aktiviteter.

[90]Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 43. 1996.
[91]Københavns Kommune. Det Tværmagistrale Udvalg: Ældre etniske minoriteter i Københavns Kommune. 1995.
[92]Københavns Kommune. Det Tværmagistrale Udvalg: Ældre etniske minoriteter i Københavns Kommune. Rapport fra ad-hoc udvalget vedørende ældre etniske minoriteter, s. 3-4. februar 1995.

### 11.4.1.1. Pleje- og omsorgsmæssigeforanstaltninger

Pleje- og omsorgsmæssige foranstaltninger dækker over tilbud, der gives inden for ældresektoren i form af hjemmehjælp, hjemmepleje, madudbringning, beskyttede boliger, plejehjem m.v. Disse foranstaltninger kan tilpasses de særlige behov hos gruppen af ældre flygtninge og indvandrere via eksempelvis tosproget hjemmehjælp og plejepersonale, tolkebistand i hjemmeplejen, etnisk mad samt særlige boenheder i eksisterende ældreboliger eller på plejehjem.

Ifølge en landsdækkende undersøgelse af kommunernes service over for ældre flygtninge og indvandrere fra 1996 er kommunernes erfaringer med denne persongruppes anvendelse af de eksisterende tilbud på ældreområdet generelt meget sparsomme. Der findes ingen samlede opgørelser over, hvor mange ældre flygtninge og indvandrere, der gør brug af kommunernes eksisterende tilbud om hjemmehjælp og hjemmepleje, men mange kommuner gør ifølge undersøgelsen opmærksom på, at de kun yder ældreservice til meget få eller slet ingen ældre flygtninge og indvandrere[93].

Ifølge en opgørelse af ældre flygtninge og indvandreres anvendelse af hjemmehjælp i Københavns Kommune fra 1994 modtog kun et meget begrænset antal personer hjemmehjælp: Af samtlige grupper, der modtog hjemmehjælp, udgjorde ældre flygtninge og indvandrere 0,4 procent. En opgørelse fra socialcentrene viste endvidere, at plejetyngden for de ældre,

[93]Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 13. 1996.

der modtog hjemmehjælp, var begrænset, idet flertallet modtog mindre end tre timers ugentlig hjælp[94].

Ifølge ovennævnte landsdækkende undersøgelse har 28 af landets kommuner iværksat særlige pleje- og omsorgsforanstaltninger, som skal tilgodese de særlige behov hos ældre flygtninge og indvandrere. For 14 af disse kommuner udgør de særlige foranstaltninger udelukkende tolkebistand i hjemmeplejen[95].

Københavns Kommune kan som den eneste kommune i landet tilbyde ældre med jødisk baggrund ældrebolig eller plejehjem, der særligt imødekommer denne minoritetsgruppes behov. I Københavns Kommune er det desuden muligt at få udbragt koshermad. Også Høje Tåstrup og Fakse kommuner tilbyder udbringning af etnisk mad.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen har man i otte kommuner ansat tosprogede hjemmehjælpere og i fire kommuner tilbyder man tosproget plejepersonale.

Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at kommuner, der har erfaringer med ældre flygtninge og indvandreres brug af de eksisterende tilbud på ældreområdet, oplever, at de er i stand til at dække de ældres rent plejemæssige behov, hvorimod det er mere vanskeligt at give en tilfredsstillende om-

[94]Københavns Kommune. Det Tværmagistrale Udvalg: Ældre etniske minoriteter i Københavns Kommune. Rapport fra ad-hoc udvalget vedrørende ældre etniske minoriteter, s. 9. Februar 1995.
[95]Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 10. 1996.

sorg til denne gruppe på grund af kommunikationsvanskeligheder og manglende viden hos plejepersonalet om de ældres kulturelle baggrund.

### 11.4.1.2. Sociale og netværksskabende aktiviteter

Sociale og netværksskabende aktiviteter for ældre flygtninge og indvandrere dækker over eksempelvis ældrecentre, daghøjskoler for ældre og klubber/væresteder for ældre, der er tilpasset denne gruppes særlige behov.

Der er et stort behov blandt ældre flygtninge og indvandrere for væresteder, hvor man kan mødes med andre ældre med samme etniske baggrund, som én selv. Gerne et sted, hvor der er mulighed for både social kontakt og aktiviteter og for at få råd og vejledning om den danske ældresektor m.v.

Fire af landets kommuner har iværksat sociale og netværksskabende aktiviteter, der retter sig mod ældre flygtninge og indvandrere. I Århus Kommune har man etableret et værested for ældre tyrkere og arabere, mens man i Slagelse og Svendborg kommuner tilbyder særlige dagskoleophold. I Svendborg Kommune har man endvidere en vietnamesisk pensionistforening, som har tilknyttet en tokulturel klubmedarbejder tre timer om ugen[96].

I Randers Kommune har man oprettet det tværkulturelle ældrecenter Matiné for tyrkiske kvinder, der blandt andet tilbyder gymnastik, fysisk træning og afspænding samt aktiviteter med ældre danskere. Centret er blevet til på initiativ af de tyrkiske foreninger i Randers og Randers

[96]Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 9. 1996.

Kommune. For kvinderne har projektet været en stor succes. Det er især af betydning, at projektet kun er for kvinder, at der er mulighed for at møde andre tyrkiske kvinder, at aktiviteterne er relevante for kvinderne, og at de selv er med til at planlægge dem. Det er endvidere af central betydning, at der er en tokulturel medarbejder knyttet til projektet, samt at det er forankret i lokalmiljøet[97].

### 11.4.2. Uddannelse af plejepersonale inden for ældresektoren

Ifølge en landsdækkende undersøgelse fra 1996[98] arbejder flere kommuner på at uddanne flere tosprogede medarbejdere til social- og sundhedsområdet. I mange kommuner opfordrer man således unge med etnisk baggrund til at søge ind på social- og sundhedsuddannelsen.

I Ålborg Kommune er målet at få etableret et team af uddannede tokulturelle social- og sundhedshjælpere, hvis viden og erfaring hele kommunen skal kunne trække på. I 1995 var ét hold i forpraktik i kommunen. I 1996 vil der være et tilsvarende praktikforløb.

I Roskilde har man som et mål i kommunens handlingsplan for integration af flygtninge og indvandrere, at kommunen skal have mindst fem tosprogede social- og sundhedshjælpere ansat inden år 2000. Ifølge kommunen bliver det imidlertid vanskeligt at opfylde dette mål, da det har været svært at

[97]Randers Kommune: Tværkulturelt ældrecenter. Evaluering af et projektforløb 1994/1995, og Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 38. Ålborg Universitet. August 1996. Randers Kommune besluttede i 1996, at projektet skal være selvbærende i 1997.

[98]Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 67. Ålborg Universitet. August 1996.

motivere de unge med etnisk baggrund til at starte på social- og sundheds-uddannelsen.

Andre kommuner har haft lignende vanskeligheder med at motivere de unge med etnisk baggrund til at søge ind på social- og sundhedsuddannelsen. Ifølge nogle af de interviewede kommuner er et af problemerne, at de unge, som opfylder danskkravene til uddannelsen, ønsker andre uddannelsesretninger, mens de unge, der ønsker at starte på social- og sundhedsuddannelsen ikke har tilstrækkelige danskkundskaber. I en del kommuner har man derfor tilrettelagt særlige indgangsår for unge med etnisk baggrund. Dette er blandt andet tilfældet i Brøndby, Odense, Horsens, Vejle, Århus, Randers og Ålborg[99].

Ifølge en rapport fra 1995 om ældre flygtninge og indvandrere i Københavns Kommune er cirka 10 procent af eleverne på den københavnske uddannelse til social- og sundhedshjælper fra de etniske minoriteter. Dette betyder, at der årligt uddannes cirka 100 social- og sundhedshjælpere med etnisk baggrund. I lighed med de danske elever bliver hovedparten af disse ansat i Københavns Kommune efter endt uddannelse.

Det fremgår af rapporten, at der ikke indgår undervisning i flygtninge- og indvandrerkundskab i uddannelsen, men at nogle lærere inddrager emner som eksempelvis andre kulturers livsformer.

Der er i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten afholdt et møde med lederen af Social- og Sundhedssektoren i Københavns Kommune, der på

[99]Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 68. Ålborg Universitet. August 1996.

længere sigt skal munde ud i en drøftelse af, hvorledes kendskab til flygtninge og indvandreres kulturelle baggrund kan integreres i grunduddannelsen som social- og sundhedshjælper.

For så vidt angår efteruddannelsesområdet i Københavns Kommune er der løbende grundkurser om flygtninge- og indvandrerkundskab på Social- og Sundhedsforvaltningens Uddannelsescenter. Der er endvidere iværksat et udviklingsarbejde med en række overbygningskurser for blandt andet personale, der arbejder med ældre flygtninge og indvandrere[100].

## 11.5. Problemområder i indsatsen

### 11.5.1. Plejeindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere

Udvalget har drøftet plejeindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere.

Det fremgår af en undersøgelse af denne gruppes anvendelse af hjemmehjælp og hjemmepleje, at ikke mange gør brug af de eksisterende tilbud på området. Blandt de, der gør det, er det oftest kun i en kortere periode, og hjælpen er af begrænset omfang[101]. Dette kan dels skyldes manglende erfaring med brug af hjemmehjælp og dels manglende viden om de eksisterende tilbud på området[102].

[100]Beskrivelsen er hentet fra afsnit 2.7 i rapporten Ældre etniske minoriteter i Københavns Kommune. Det Tværmagistrale Udvalg. Februar 1995

[101]Lindblad, Peter og Mette Mølgaard: Hvad med os? Etniske Minoriteter - en udfordring i fremtidens ældreomsorg, s. 90. Dafolo Forlag. 1995

[102]Peter Lindblad og Mette Mølgaard: Hvad med os? Etniske minorieteter - en udfordring i fremtidens ældreomsorg, s. 90. Dafolo Forlag. 1995.

Undersøgelser viser, at de fleste ældre flygtninge og indvandrere ønsker at blive boende længst muligt i eget hjem tæt på deres børn. Man må derfor forvente, at flere vil få brug for hjemmehjælp eller pleje i hjemmet i de kommende år.

Udvalget finder på denne baggrund, at behovet for tosproget plejepersonale vil stige i løbet af de kommende år. Udvalget finder derfor, at man i højere grad bør informere flygtninge og indvandrere om social- og sundhedsuddannelserne, således at de motiveres til at vælge denne type uddannelse. Dette kan f.eks. ske via studievejlederne på skolerne. Tosprogede hjemmehjælpere og hjemmeplejere vil bedre kunne kommunikere med ældre flygtninge og indvandrere og forstå deres kulturelle baggrund.

I forhold til plejeindsatsen har udvalget endvidere drøftet spørgsmålet om madvaner. Udvalget har i den forbindelse drøftet forsøget i bl.a. Høje Taastrup Kommune. Udvalget anbefaler på den baggrund, at kommunerne er opmærksomme på muligheden for at tilbyde ældre flygtninge og indvandrere, der er omfattet af tilbuddet om udbringning af mad fra kommunen, mulighed for at bestille mad, der tilberedes og serveres efter de forskellige etniske gruppers kulturelle og religiøse forskrifter.

### 11.5.2. Boformer

Udvalget har endvidere drøftet boformer hos ældre flygtninge og indvandrere.

Udvalget har i den sammenhæng blandt andet noteret sig erfaringerne fra de to eneste etniske plejehjem, der findes i Danmark, jf. afsnit 11.2.3.4. Udvalget har erfaret, at beboerne på disse plejehjem trives og er tilfredse med denne boform.

Udvalget har dog drøftet, hvorvidt plejehjem, der udelukkende er for ældre flygtninge og indvandrere, kan føre til en yderligere isolering af denne gruppe.

Som anført i afsnit 11.3.3. fremgår det af en undersøgelse fra 1996, der blandt andet indeholder interviews med ældre tyrkere og palæstinensere, at de fleste ældre fra disse grupper direkte adspurgt foretrækker ældreboliger eller bofællesskaber for ældre med samme etniske baggrund i lokalområdet frem for plejehjem. Bliver det nødvendigt med plejehjem, skal det være i form af etniske enheder på de eksisterende plejehjem, da dette vil forebygge ensomheden[103].

Udvalget skal på denne baggrund anbefale, at man i kommuner, hvor der er tilstrækkeligt mange ældre flygtninge og indvandrere, er opmærksom på muligheden for at oprette såkaldte etniske afdelinger på de eksisterende plejehjem. Disse afdelinger bør etableres således, at de opdeles i mindre grupper af ældre med samme sproglige, religiøse og kulturelle baggrund.

I kommuner, hvor der er så få ældre flygtninge og indvandrere, at der ikke er grundlag for at oprette etniske afdelinger, bør kommunerne i samarbejde søge at tilgodese disse ældres særlige behov. Det er i denne sammenhæng

[103]Egeblad, Charlotte: En undersøgelse af de kommunale indsatser på ældreområdet for så vidt angår etniske minoriteter, s. 14. Ålborg Universitet. August 1996.

centralt at tage udgangspunkt i lokalområdet, så de ældres tætte kontakt til børnene kan bevares.

Ældre, der ønsker at flytte til en anden kommune, har, når ganske særlige grunde taler herfor, ret til at få anvist en bolig efter samme retningslinier, som gælder for kommunens egne borgere. Ganske særlige grunde foreligger blandt andet, når en ældre ønsker at flytte til en anden kommune af religiøse grunde for at bo i en bolig, hvis hovedformål er, at personer med samme religiøse overbevisning kan være sammen, og når en ældre ønsker at flytte for at bevare kontakten til nære pårørende[104].

Udvalget har overvejet, hvorvidt man burde udvide denne ret til også at gælde ældre flygtninge og indvandrere, der ønsker ophold i en ældrebolig eller på et plejehjem i en anden kommune, hvor der er afdelinger med beboere med samme kulturelle og sproglige baggrund som vedkommende ældre. Udvalget kan dog ikke anbefale at give denne gruppe udvidede flyttemuligheder i forhold til danskere i øvrigt.

I forbindelse med drøftelserne af de forskellige boformer er det væsentligt at påpege, at undersøgelser[105] som nævnt viser, at ældre flygtninge og indvandrere, der ikke længere kan bo i eget hjem, vil foretrække at bo i en form for bofællesskab/plejekollektiv med andre ældre med samme sproglige og kulturelle baggrund, hvor der kunne tilknyttes tosproget personale.

[104]Jf. Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om administration af ældreboliger af 18. november 1996.
[105]Se blandt andet rapporten Gamle i Eksil fra 1992 om vietnamesiske flygtninge i Ålborg Kommune.

Udvalget finder på denne baggrund, at man bør undersøge mulighederne for at forbedre de eksisterende vilkår for oprettelse af etniske bofællesskaber efter lov om almene boliger.

### 11.5.3. Aktiviteter og netværk

Udvalget har endvidere drøftet de tilbud, der gives til ældre flygtninge og indvandrere af social- og netværksskabende karakter.

Udvalget finder det i den sammenhæng væsentligt at påpege, at indsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere ikke bør ses som en isoleret plejeopgave, men også som en opgave om at give de ældre tilbud af social og netværksskabende karakter. De ældre har behov for samvær med ligesindede jævnaldrende, som de deler kultur, historisk baggrund m.v. med.

Mange ældre flygtninge og indvandrere føler sig efter udvalgets vurdering isolerede og ensomme i det danske samfund. De hidtidige erfaringer fra mødet mellem denne gruppe og den kommunale ældresektor viser, at disse ældre som følge af sproglige og kulturelle barrierer har svært ved at bruge de samme tilbud som andre ældre i samfundet.

Rammerne for mange af de aktiviteter, der i dag tilbydes ældre blandt majoritetsbefolkningen, kan overføres til ældre flygtninge og indvandrere, såfremt disse gruppers normer og traditioner tilgodeses. Blandt de eksisterende tilbud kan nævnes dagcentre, ældreklubber og brugerstyrede aktivitetscentre.

Udvalget har blandt andet på baggrund af positive erfaringer med værester for ældre flygtninge og indvandrere i Randers og Århus drøftet mulighederne for i videre omfang at etablere værester særligt for ældre flygtninge og indvandrere.

Udvalget finder på denne baggrund, at der i kommuner, hvor der er tilstrækkeligt mange ældre flygtninge og indvandrere, bør etableres sociale og netværksskabende aktiviteter for denne gruppe. Aktiviteterne kan eksempelvis have form af værester/frokostklubber el. lign. Værestederne kan ligeledes udgøre en platform for flygtninge- og indvandrerorganisationer, der kan orientere om aktiviteter m.v. samt for de lokale myndigheder, der kan informere de ældre om mulighederne på ældreområdet [106]. Aktiviteterne bør planlægges således, at man samler ældre, der taler samme sprog, ligesom der bør knyttes en tosproget medarbejder til stedet.

Udvalget ønsker i forlængelse heraf at henlede opmærksomheden på erfaringer med sociale aktiviteter for ældre flygtninge og indvandrere fra Holland og Storbritannien. I disse lande har man forsøgt sig med opsøgende arbejde, og har fundet, at dette er helt centralt, hvis det skal lykkes at få denne gruppe til at deltage i de planlagte aktiviteter[107].

Også de erfaringer, man har med tværkulturelle ældrecentre i Danmark, viser, at det opsøgende arbejde er af stor betydning særligt i opstartsfasen. Dels for at gøre sig klart, hvem der er målgruppen for projektet, og dels for

[106]Peter Lindblad i Etnica nr. 55.
[107]Lindblad, Peter og Mette Mølgaard: Hvad med os? Etniske minoriteter - en udfordring i fremtidens ældreomsorg, s. 78. Dafolo Forlag. 1995.

at skabe den fornødne tillid til projektet hos målgruppen og dennes sociale netværk. Samtidig kan det være nødvendigt at etablere en personlig kontakt til målgruppen, da denne kan være svær at nå med traditionel skriftlig information.

Endvidere ønsker udvalget at understrege betydningen af at inddrage ældre flygtninge og indvandrere i afdækningen af deres ønsker og behov og den efterfølgende planlægning af aktiviteter m.v. Dette kan blandt andet ske via flygtninge- og indvandrerforeninger.

Udvalget ønsker i forlængelse heraf at understrege vigtigheden af, at flygtninge- og indvandrerorganisationerne tager aktivt del i arbejdet med at bedre betingelserne for ældre flygtninge og indvandrere.

### 11.5.4. Informationsindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere

Udvalget har i forbindelse med drøftelserne af de ældre flygtninge og indvandreres anvendelse af de eksisterende tilbud på ældreområdet erfaret, at gruppen i høj grad mangler viden om dette område. De har ikke et tilstrækkeligt kendskab til deres rettigheder og de forskellige tilbud på ældreområdet.

Udvalget finder således, at der er et stort behov for at yde information om denne gruppes rettigheder og muligheder inden for den danske ældresektor.

Udvalget skal på denne baggrund anbefale, at der med udgangspunkt i de lokale forhold iværksættes en informationskampagne, der giver ældre flygt-

ninge og indvandrere den nødvendige viden om deres muligheder, rettigheder og pligter som ældre borgere i det danske samfund.

Det bør i den forbindelse nøje overvejes, hvilke medier der anvendes til at formidle informationen.

I Storbritannien og også i Danmark har man erfaret, at mange initiativer ikke har haft den ønskede effekt, fordi de udelukkende har været baseret på skriftligt materiale.[108] Mange ældre har vanskeligt ved at læse informationsmateriale, selv hvis det er udformet på deres eget sprog.

Udvalget ønsker derfor at understrege vigtigheden af, at en eventuel informationskampagne over for ældre flygtninge og indvandrere ikke baseres på skriftligt materiale. Medierne bør være visuelle, det vil sige video eller billeder eller have form af direkte personlig kontakt til de ældre eventuelt ved hjælp af tolk.

Udvalget ønsker i forlængelse heraf at gøre opmærksom på det generelle behov for tosprogede medarbejdere, der kan give information, råd og vejledning til ældre på deres eget sprog om ældreområdet. Disse medarbejdere kunne knyttes til dagcentre eller væresteder for ældre flygtninge og indvandrere.

I forbindelse med informationsindsatsen er det ligeledes centralt at understrege betydningen af det opsøgende arbejde. I dette arbejde kan eksempelvis inddrages en nøgleperson fra de etniske minoriteter, som tager med ud

[108]Lindblad, Peter og Mette Mølgaard: Hvad med os?, s. 77. 1995.

til de ældre, og herefter indgår i et samarbejde med de ældre og fagpersoner fra kommunen om kortlægning af behov og opbygning af tilbud, der stemmer overens med de ældres ønsker og behov.

### 11.5.5. Uddannelse af personale inden for ældresektoren

Udvalget har endvidere drøftet uddannelse af plejepersonale inden for ældresektoren.

Som nævnt under afsnit 11.5.1. vedrørende plejeindsatsen over for ældre flygtninge og indvandrere finder udvalget, at man i højere grad bør søge at rekruttere tosproget personale fra de etniske minoriteter til social- og sundhedsuddannelserne.

Udvalget finder, at det samme behov gør sig gældende for den øvrige del af personalet inden for ældresektoren. Her tænkes særligt på personalet på plejehjem og i tilknytning til ældreboliger, dagcentre, væresteder m.v.

Det bør generelt sikres, at plejepersonalet opnår kendskab til flygtninge og indvandreres kultur og traditioner, disse kulturers holdninger til alderdom og død, madvaner, religiøse forhold, ældre familiemedlemmers position i familien m.v. således, at der ved tilrettelæggelsen af tilbuddene til ældre flygtninge og indvandrere kan tages hensyn til disse forhold.

Udvalget skal på den baggrund foreslå, at personalet inden for ældresektoren uddannes således, at de får tilstrækkeligt kendskab til flygtninge og indvandreres kultur og traditioner. Udvalget skal ligeledes foreslå, at der sikres personalet mulighed for efteruddannelse inden for ovennævnte område.

### 11.5.6. Repatriering

Der er i de senere år sat øget fokus på repatrieringsbegrebet i integrationsarbejdet. Dette indebærer, at man i forbindelse med integrationsarbejdet i højere grad opererer med et repatrieringsaspekt.

Udviklingen i en række af de lande, som Danmark har modtaget flygtninge fra, har gjort det muligt for flygtninge at vende tilbage til deres oprindelsesland. Nogle flygtninge har derfor et ønske om på ny at bosætte sig i deres oprindelsesland.

Endvidere har nogle indvandrere - særligt blandt de ældre - udtrykt ønske om at vende tilbage til deres oprindelsesland.

For krigsflygtninge fra det tidligere Jugoslavien har repatrieringsperspektivet været i fokus i aktiveringsprogrammet og i vilkårsforbedringerne, og tilbagevenden til oprindelseslandet er fortsat en vigtig målsætning i indsatsen for de bosniske flygtninge.

For en nærmere beskrivelse af reglerne om repatriering for henholdsvis flygtninge og indvandrere henvises til kapitel 8.

#### 11.5.6.1. Muligheden for at medtage løbende ydelser ved en tilbagevenden til hjemlandet

Når ældre flygtninge og indvandrere ønsker at tilbringe alderdommen i oprindelseslandet, er der mange faktorer, der har betydning for, hvorvidt dette ønske kan realiseres. Særligt de pågældendes økonomiske situation, deres

sociale kontakter og sundhedssystemet i oprindelseslandet samt familiens holdninger er væsentlige faktorer, der kan vanskeliggøre en eventuel tilbagevenden.

Der er ikke udarbejdet en særskilt opgørelse over antallet af ældre flygtninge og indvandrere, der har gjort brug af tilbuddet om repatriering. Men de samlede tal for antallet af repatrierede illustrerer, at repatrieringsordningen i dag anvendes i meget begrænset omfang. For en beskrivelse af disse tal henvises til kapitel 8, afsnit 8.2.

Et af de spørgsmål, der har betydning for en eventuel repatriering, er, hvorvidt man kan medtage løbende ydelser til hjemlandet.

#### 11.5.6.1.1. Medtagelse af pensionsydelser til hjemlandet

Vedrørende retten til at medtage pension ved fast ophold i hjemlandet gælder det som anført i afsnit 11.2.2., at kravet om fast bopæl i Danmark, som betingelse for at modtage pension, kan fraviges i visse tilfælde. Dette gælder blandt andet for personer, der er omfattet af EF-forordning nr. 1408/71. Denne personkreds har ret til at få tilkendt og udbetalt dansk pension under bopæl i et andet EØS-land. Pensionen udbetales med samme beløb som i Danmark.

Endvidere kan socialministeren efter overenskomst med andre lande fastsætte regler, der fraviger bestemmelserne i loven om indfødsret, bopæl og optjening. Danmark har på nuværende tidspunkt indgået overenskomster om social sikring med Frankrig, Tyskland, England, Tyrkiet, Det tidligere Jugoslavien, Pakistan, Marokko, Schweiz, Canada, Østrig, Quebec, Chile

og Israel. Herudover har Danmark indgået en nordisk overenskomst om social sikring. Konventioner med Australien, New Zealand og Egypten er under forhandling i øjeblikket og forventes indgået i den nærmeste fremtid.[109]

Formålet med de bilaterale konventioner om social sikring er at give det pågældende lands borgere social sikkerhed, når de tager bopæl i Danmark, og ligeledes at give danske statsborgere social sikkerhed, når de tager bopæl i et land.

De bilaterale konventioner gør det ligeledes muligt for borgerne i de lande, der har indgået aftalerne, at rejse tilbage til deres oprindelsesland med en optjent dansk pension.

I forbindelse med ændringerne af reglerne for repatriering i 1994 anmodede Folketingets Socialudvalg den 22. marts 1994 om indenrigsministerens kommentarer til et forslag fra Rådet for Etniske Minoriteter om, at arbejdsløse indvandrere over 50 år, der ikke har mulighed for at vende tilbage til arbejdsmarkedet, skal have mulighed for, hvad enten de vælger at blive i landet eller vende tilbage til hjemlandet, at modtage en løbende pensionsydelse, der skal svare til en fuldt optjent pensionsret i Danmark.

Indenrigsministeren svarede Socialudvalget, at forslaget på flere punkter indebar en fravigelse af gældende regler i lov om social pension for modtagelse af førtidspension og folkepension.

[109]Socialministeriet: Vejledning om social pension. Juni 1996.

For det første anførte indenrigsministeren, at forslaget lagde op til, at en bestemt gruppe skulle modtage pension, uagtet at betingelserne for at modtage førtids- eller folkepension ikke var opfyldt. Folkepension kan som tidligere anført ikke modtages før det fyldte 67. år, og førtidspension kan alene modtages under visse nærmere betingelser, hvori ligger en vurdering af ansøgers erhvervsevne og sociale og helbredsmæssige forhold.

For det andet skulle målgruppen ifølge Rådet for Etniske Minoriteters forslag modtage den fuldt optjente pensionsret, uanset at folke- eller førtidspensionen ikke måtte være fuldt optjent.

For det tredje lagde forslaget op til, at en bestemt gruppe efter at være vendt tilbage til hjemlandet bevarede retten til at modtage den her i landet tillagte pension, uanset at de pågældende ikke længere havde bopæl her i landet og derfor som udgangspunkt efter pensionslovgivningen eller efter de med andre lande indgåede overenskomster om social sikring ikke havde ret til at modtage pensionsydelser i hjemlandet.

Indenrigsministeren fandt derfor, at forslaget gav anledning til nogle principielle betænkeligheder, idet det brød med det fundamentale princip om, at danske og udenlandske statsborgere skal behandles ens i relation til den sociale lovgivning.

Udvalget har drøftet mulighederne for at ændre pensionsreglerne således, at ældre flygtninge og indvandrere får mulighed for at vende tilbage til deres hjemland med en løbende pensionsydelse fra Danmark.

Udvalget finder, at en sådan ordning vil indebære en fravigelse af den gældende lovgivning på området og bryde med det fundamentale princip om, at danske og udenlandske statsborgere skal behandles ens i relation til den sociale lovgivning. Udvalget kan derfor ikke anbefale en sådan ordning.

Udvalget ønsker i stedet at fastholde princippet om, at spørgsmålet om medtagelse af pension til udlandet løses ved bilaterale aftaler, der er baseret på gensidighed.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at Danmark fortsætter arbejdet med indgåelse af aftaler om social sikring.

#### 11.5.6.1.2. Medtagelse af efterløn eller overgangsydelse til hjemlandet

Udvalget har drøftet, hvorvidt der i medfør af arbejdsløshedsforsikringsloven kunne skabes mulighed for, at ældre efterløns- og overgangsydelsesmodtagere fra flygtninge- og indvandrergruppen kunne medtage deres ydelser ved permanent ophold i oprindelseslandet.

Et forslag herom ville imidlertid bryde med den grundlæggende regel om begrænsning af ophold i udlandet, jf. afsnit 11.2.2.

Ved modtagelse af efterløn er det alene tilladt at arbejde 200 timer. Såfremt permanent ophold i udlandet for flygtninge og indvandrere uden dansk statsborgerskab bliver muligt, vil det være umuligt at kontrollere, om denne begrænsning overholdes.

Det vil således ikke kunne sikres, at overgangsydelse og efterløn ikke bliver et supplement til en fuld erhvervsindtægt i hjemlandet.

Udvalget har på baggrund af ovenstående betænkeligheder ikke fundet at kunne anbefale en ordning, hvorefter der er mulighed for at medtage efterløn eller overgangsydelse til hjemlandet.

### 11.5.6.2. Muligheden for etablering af en særlig ydelse - erfaringer fra Holland

Udvalget har noteret sig, at der i Holland er etableret en ordning for arbejdsløse og invalide flygtninge og indvandrere over 50 år. Efter denne ordning gives der til arbejdsløse og invalide flygtninge og indvandrere over 50 år, der ønsker at repatriere, et permanent månedligt beløb afhængigt af leveomkostningerne i oprindelseslandet.

For at blive omfattet af ordningen kræves det, at man er 50 år eller derover, at man har haft opholdstilladelse i Holland i mindst fem år, og at man har modtaget arbejdsløsheds- eller invalideydelse gennem de sidste seks måneder før indgivelsen af ansøgningen om repatriering.

Personer, der benytter sig af ordningen, mister opholdsgrundlaget i Holland og hermed muligheden for at vende tilbage.

Udvalget finder på den ene side, at der er argumenter, der taler imod at indføre særlige ordninger for bestemte grupper af befolkningen, jf. afsnit 11.5.6.1.1.

På den anden side finder udvalget ikke på forhånd at ville udelukke, at det blandt andet med henvisning til udenlandske erfaringer kunne være hensigtsmæssigt at etablere en form for særlig repatrieringsstøtte til ældre flygtninge og indvandrere, som har opholdt sig i Danmark i en længere årrække.

Udvalget er dog ikke i stand til at vurdere omfanget af behovet for en særlig ydelse blandt flygtninge og indvandrere.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af de relevante parter med henblik på en nærmere udredning af dette. Udvalget finder det i den sammenhæng væsentligt, at det undersøges, hvorvidt der er et reelt behov og ønske herom blandt ældre flygtninge og indvandrere.

# Kapitel 12. Boligspørgsmål i relation til flygtninge og indvandrere

Der er fri bosætningsret i Danmark, og alle borgere - herunder flygtninge og indvandrere - kan frit bosætte sig hvor i landet, de ønsker.

Der kan imidlertid være behov for, at man - inden for rammerne af dette princip - fra offentlig side i visse situationer søger at påvirke borgernes bosætningsmønstre. Der kan blandt andet være behov for at sikre, at der sker en jævn fordeling over hele landet af det kommunale ansvar for at modtage nyankomne flygtninge i førstegangsboligplacering. Der kan også være behov for at søge at øve en vis påvirkning på borgernes - herunder flygtninges og indvandreres - bosætningsmønstre med henblik på at forbedre forholdene i boligområder eller geografiske områder, der er meget belastede af sociale problemer.

I det følgende behandles en række forhold, der knytter sig dels til spørgsmålet om førstegangsboligplacering af flygtninge dels til spørgsmålet om flygtninges og indvandreres bosætningsmønstre generelt.

## 12.1. Erfaringer med førstegangsplaceringen af flygtninge og beskrivelse af flygtninges og indvandreres bosætningsmønstre

### 12.1.1. Førstegangsplacering af flygtninge

Som beskrevet i kapitel 6, afsnit 6.2.2. er det Dansk Flygtningehjælp, der på statens vegne har ansvaret for førstegangsplacering af flygtninge.

Dansk Flygtningehjælp søger ved den geografiske fordeling af flygtningene at opnå den bedst mulige balance mellem en effektiv udnyttelse af samfundets ressourcer, samtidig med at flygtningenes behov tilgodeses.

Af kapitel 6, afsnit 6.6.4.4., fremgår det, hvilke krav, der normalt påhviler den integrationsansvarlige myndighed i forbindelse med førstegangsplaceringen af flygtninge.

#### 12.1.1.1. Dansk Flygtningehjælps erfaringer med førstegangsplaceringen af flygtninge

Dansk Flygtningehjælps erfaringer fra perioden 1986 til 1989 viser ifølge en rapport fra 1993, at forsøget med at placere flygtninge i de helt små landkommuner ikke var nogen succes. Dels gjorde besværlige transportforbindelser, at mange flygtninge ikke kunne følge den planlagte danskundervisning, dels følte mange sig isoleret og i for små grupper til, at de kunne støtte hinanden med integrationen her i landet [110].

Dette har ført til, at Dansk Flygtningehjælp ved førstegangsplaceringen af flygtninge nu lægger vægt på to forhold, nemlig at flygtningegruppen skal have en vis størrelse, og at der skal være de nødvendige integrationsmæssige ressourcer i området. Det drejer sig foruden sprogskoler, uddannelsespladser, børneinstitutioner m.v. om tilstedeværelse af boliger, arbejdsmuligheder m.v.

[110]Jf. rapport om geografisk spredning af asylsøgere, flygtninge og indvandrere, Dansk Flygtningehjælp 1993.

Ved boligplaceringen af de bosniske flygtninge har man taget hensyn til, at der kunne være tale om allerede etablerede netværk i lokalsamfundet. Placering i udkantsområder præget af afvandring, ringe beskæftigelsesmuligheder, og områder hvor der som følge af dårlige offentlige transportmuligheder ikke er kontakt til bysamfund m.v. er endvidere søgt undgået [111].

Dansk Flygtningehjælp tilstræber således ved førstegangsplaceringen af flygtninge at forfølge en strategi, hvorefter der sker spredning i klynger.

### 12.1.2. Flygtninges og indvandreres bosætningsmønstre

#### 12.1.2.1. I hvilke boligtyper er flygtninge og indvandrere bosat?

Flere undersøgelser[112] dokumenterer, at flygtninge og indvandrere er koncentreret i det almennyttige boligbyggeri.

Af en statusoversigt udgivet af Boligministeriet i juni 1995 fremgår det, at 17 % af de omkring 2,4 mio boliger i Danmark er almennyttige boliger. Private udlejningsboliger udgør 18%, og ejerboliger udgør ca. 50% af den samlede boligmasse i landet. Den resterende del af boligmassen er andelsboliger, ejes af stat og kommune eller tilhører gruppen uoplyst.

Mere end 50% af flygtningegruppen bor i almennyttigt udlejningsbyggeri, mens dette er tilfældet for ca. 15 % af befolkningen som helhed. Andelen af

[111]Jf. rapporten vedr. integration af bosniske krigsflygtninge i Danmark, Indenrigsministeriet 1995.
[112]Bl.a. Rasmussen og Børresens rapport om sociale problemer og integration af flygtninge i det almennyttige boligbyggeri fra 1993, Byudvalgets rapporter samt AKF's undersøgelse om etniske minoriteters integration fra 1995.

flygtninge, der bor i almennyttige boliger, falder efter en opholdstid i landet på over 10 år fra 57% til under 40%. Andelen af flygtninge, der flytter i ejer- eller andelsbolig, bliver øget efter det tiende opholdsår. Efter 10 år bor 5% i andelsbolig og næsten 30% i ejerbolig [113] [114]

Årsagen til flygtninges overrepræsentation i det almennyttige udlejningsbyggeri er antagelig dels, at den kommunale anvisningsret retter sig mod denne type boliger, dels at det er den type boliger, det er lettest at få adgang til. Efter en årrække er der imidlertid en tendens til, at flygtningegruppen flytter fra almennyttigt byggeri til ejer- eller andelsbolig. Dette kan skyldes, at mange flygtninge på dette tidspunkt har draget konsekvenser af, at de enten ikke kan eller ikke ønsker at returnere til hjemlandet[115].

Indvandreres boligkarriere er mere stabil, idet opholdstiden i landet har mindre betydning i forhold til, hvilken boligtype indvandrere bor i. Dog øges andelen af indvandrere, der bor i almennyttig bolig over tid. I perioden 0-18 måneder er det 31,3%, der bor i almennyttige boliger, i perioden 18 måneder til 4 år er det 39,2%, og i perioden over 4 år er det 46,1%.

Indvandrerne flytter typisk fra boligtyperne "anden udlejning", "uoplyst" og "andelsbolig". Andelen af indvandrere, der bor i ejerbolig i opholdsperioden 0-18 måneder er 16,6%. Herefter falder den et par procent for igen at stige til 20,9% ved ophold på over 10 år.

[113]Jf. AKF 1995 om etniske minoriteter, integration og mobilitet. Tallene er fra 1991 og gælder 15-66 årige førstegenerations flygtninge.
[114] Det skal bemærkes, at der er fremkommet fejl i AKF's rapport fra 1995 om etniske minoriteter, integration og mobilitet.
[115]Jf. Nordisk Ministerråds rapport om indvandreres og flygtninges bokoncentrationer fra 1996.

At indvandrernes andel i almennyttigt byggeri stiger i forhold til opholdsperioden i landet kan skyldes ønsket om at bo i nærheden af egne slægtninge eller venner. Endvidere er mange indvandrere oprindeligt rejst til Danmark for at arbejde i en afgrænset periode og har måske aldrig besluttet sig endeligt for at blive i landet [116].

Indvandreres og flygtninges begrænsede økonomiske muligheder og begrænsede tilknytning til arbejdsmarkedet synes at være en væsentlig faktor for de pågældende gruppers bosætningsmønstre. Boligministeriet konkluderer således i ovennævnte rapport vedr. førstegangsplacering af flygtninge, at arbejdsmarkedet har en stor determinerende effekt i forhold til bosætningen.

Årsagen til, at andelen af indvandrere, der bor i ejerbolig er relativt høj i perioden 0-18 måneder, skal formodentlig ses i sammenhæng med, at indvandrere næsten udelukkende kommer til landet efter reglerne om familiesammenføring og derfor ofte flytter til de områder, hvor deres slægtninge i forvejen er bosat [117].

### 12.1.2.2. Geografisk fordeling af flygtninge og indvandrere

Flygtningegruppen er overrepræsenteret i Hovedstadsområdet, idet 36,7% af flygtningene er bosat her. Generelt er flygtninge underrepræsenteret i de mindre kommuner uden for Hovedstadsområdet og overrepræsenteret i de

[116]Op. cit.
[117]Op.cit.

større kommuner uden for Hovedstadsområdet i forhold til befolkningen som helhed [118]. I de ti kommuner, der har flest flygtninge, bor samlet 29% af flygtningene. De fire kommuner, der har flest flygtninge, er Århus, Odense, Åbenrå og Farum. Flygtninge er i det hele taget mere geografisk spredt end indvandrere. I 1991 var der således kun seks kommuner, hvor der overhovedet ikke boede personer fra et eller flere af de lande, hvor Danmark modtog flest flygtninge fra.

De enkelte flygtningegrupper er geografisk koncentreret i forskellige områder.

Indvandrere bor mindre geografisk spredt, og er koncentreret i Hovedstadsområdet samt i de større kommuner. 49% af indvandrerne bor i de ti kommuner, der har flest indvandrere, heraf er de otte af kommunerne beliggende i Københavnsområdet. De fire kommuner, der har den højeste andel af indvandrere er Ishøj, Albertslund, Farum og Brøndby. Tre af kommunerne er beliggende syd for Københavns kommune. Mens kun en tredjedel af befolkningen som helhed er bosat i Hovedstadsområdet, er mere end 72% af indvandrerne mellem 15 og 66 år bosat i Hovedstadsområdet [119].

En undersøgelse af indvandrernes geografiske fordeling over en otteårig periode viser, at indvandrergruppen, til trods for at gruppen er vokset fra at udgøre 1,1% af befolkningen til at udgøre 1,6% af befolkningen, og til trods for at øget indvandring næsten udelukkende sker via familiesammenføring (og dermed via herboendes husstand), er blevet mere spredt. Der er stor forskel på, hvor de forskellige indvandrergrupper er bo-

[118]Jf. AKF's rapport om etniske minoriteter, integration og mobilitet, 1995.
[119]Op.cit.

sat. For eksempel bor 93% af pakistanerne i Hovedstadsområdet, heraf 51% i Københavns kommune. Knap 2/3 blandt indvandrerne fra Tyrkiet bor i hovedstadsområdet, mens kun 17% af gruppen er bosat i Københavns kommune [120].

### 12.1.2.3. Erfaringer med flygtninge

Nettoflytninger synes at have et meget lille omfang for indvandrere[121]. De flytninger, der forekommer, sker til de sydvestlige kommuner i Hovedstadsområdet, særligt til kommuner med ledige almennyttige boliger. Fordelingen af nyindvandringen følger mønsteret for allerede bosiddende indvandrere. Dog er der som nævnt under afsnit 12.1.2.2. en meget svag tendens til, at indvandrere bor mere geografisk spredt over en længere opholdsperiode.

For flygtninge ser billedet anderledes ud. Efter den første boplacering i en kommune flytter flygtninge ofte til Hovedstadsområdet samt til Århus og Odense kommuner, hvor der i forvejen bor grupper med samme kulturelle eller etniske baggrund [122].

Den øgede geografiske spredning blandt flygtninge skyldes derfor formentlig hovedsageligt de nytilkomne flygtninge, der ved Dansk Flygtningehjælps mellemkomst placeres geografisk spredt [123].

[120]Op.cit
[121]Nettoflytningen er et udtryk for tilflytningen fradraget fraflytningen. Når indvandreres nettoflytning er lille, er det et udtryk for, at indvandreres andel af befolkningen i et afgrænset område ikke ændrer sig væsentligt over tid.
[122]Jf. AKF's rapport om etniske minoriteter, integration og mobilitet, 1995.
[123]Op.cit.

En stor andel af de flygtninge, der kommer til landet, er unge enlige mænd. Denne gruppe flytter betydeligt mere end befolkningsgennemsnittet, hvorfor den høje flytterate blandt flygtninge er naturlig set i forhold til gruppens sammensætning[124]. Boligministeriet konkluderer i rapporten vedrørende førstegangsplacering af flygtninge, at flyttemønsteret, som gør sig gældende for flygtninge, stort set ikke afviger fra det mønster, der kendes for danske statsborgere. For eksempel flytter arbejdsløse hyppigere end personer i arbejde. Flyttehyppigheden for unge er høj, mens ældre ikke flytter så meget, og yngre børnefamilier har en større flyttehyppighed. Endvidere er flyttehyppigheden lavest i ejerboliger [125].

Der er flere årsager til at flygtninge og indvandrere boligmæssigt er koncentreret i bestemte geografiske områder i landet og i bestemte boligtyper. Bokoncentrationer kan således dels skyldes en række individuelle ikke-regulerbare forhold så som ønsket om at bo tæt ved familie, venner etc., muligheden for at dyrke egen religion og kultur m.v., dels en række mere regulerbare samfundsmæssige forhold såsom boligudbuddet, de kommunale anvisningsmuligheder, adgangen til arbejdsmarkedet m.v.[126].

[124]Op.cit.
[125]Jf. Boligministeriets rapport om førstegangsplacering af flygtninge, 1996.
[126]Ifølge bl.a. AKF rapporten fra 1995, Socialforskningsinstituttets undersøgelse om "Flygtninge i Danmark" (Melchior 1990) og Christian Horst 1995 om etniske ghettoer.

## 12.2. Gældende lovgivning på boligområdet og internationale konventioner

### 12.2.1. Gældende lovgivning på boligområdet i forhold til flygtninge og indvandrere

I det følgende skitseres relevant gældende lovgivning på boligområdet for så vidt angår flygtninge og indvandrere. For en bredere og mere detaljeret gennemgang henvises til kapitel 3 i Boligministeriets "Rapport fra arbejdsgruppen vedr. 1. gangsplacering af flygtninge" fra december 1996 om kommunernes muligheder for at anvise boliger.

Formålet med gennemgangen er at beskrive de regler på det boligmæssige område, der har til formål at fremme integrationen i det danske samfund.

#### 12.2.1.1. Lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommuners adgang til erhvervelse af boliger med hensyn til udlejning

Det fremgår af lovens § 1, at kommuner kan erhverve, indrette og leje ejendomme med henblik på gennem udlejning til beboelse at medvirke til en bedre fordeling af udlændinges bosætningsmuligheder, såvel på landsplan som lokalt i kommunen, og dermed fremme udlændinges integration.

Der er ikke knyttet økonomiske støttebestemmelser til ordningen, hverken til selve erhvervelsen eller til driften.

Det skal bemærkes, at ordningen endnu ikke er anvendt i praksis.

### 12.2.1.2. Lov nr. 96 af 22. februar 1996 om individuel boligstøtte som senest ændret ved lov nr. 1048 af 11. december 1996.

Flygtninge kan på linie med, hvad der er tilfældet for danske statsborgere, ydes boligstøtte efter lov om individuel boligstøtte.

Herudover har flygtninge i følge denne lov en udvidet adgang til at opnå lån eller garantier for lån til indskud i almennyttigt boligbyggeri og til depositum og forudbetalt leje i andet ikke-almennyttigt byggeri samt kommunal garanti for flygtningens forpligtelser ved fraflytning. Endvidere kan der ydes kommunal betaling for lejetab fra det tidspunkt, hvor en bolig stilles til rådighed for en flygtning, og indtil udlejning finder sted. For en nærmere beskrivelse henvises til Indenrigsministeriets rapport om bosniske krigsflygtninge 1995 side 136 og side 200 ff.

Lov om individuel boligstøtte behandles endvidere i kapitel 7, afsnit 7.2.1.2.2.

### 12.2.1.3. Lov nr. 374 af 22. maj 1996 om almene boliger

Af § 59, stk. 1, fremgår det, at almene boligorganisationer efter kommunalbestyrelsens bestemmelse, skal stille indtil hver fjerde ledige lejlighed til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsningen af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen.

Det fremgår endvidere af lovens § 59, stk. 2, at kommunerne herudover har mulighed for at indgå aftaler med boligorganisationerne om anvisningsretten til en større del af de ledige lejligheder.

Endvidere følger det af lovens § 60, at boligorganisationerne og kommunalbestyrelsen kan indgå aftale om, at boligorganisationerne udlejer indtil ¼ af de ledige boliger efter særlige sociale kriterier.

Loven giver således kommunalbestyrelserne en række muligheder for at anvise almene lejligheder til boligsøgende med akut boligbehov. Kommunalbestyrelserne kan også benytte anvisningsretten til at søge at sikre en mere afbalanceret beboersammensætning i enkelte almene boligafdelinger.

Lov om almene boliger behandles endvidere i kapitel 7, afsnit 7.2.1.2.4.

### 12.2.1.4. Ændring af lov nr. 229 af 2. april 1997 om almene boliger m.v., med henblik på at give mulighed for forsøg med anvisning og udlejning

Lovforslaget blev vedtaget den 20. marts 1997.

Loven giver mulighed for på forsøgsbasis at fravige de gældende regler for udlejning og anvisning af almene boliger, med henblik på at afprøve alternative udlejningsmodeller[127].

[127]Jf. boligministeriets rapport vedr. førstegangsplaceringen af flygtninge, 1996.

### 12.2.1.5. Lov nr. 281 af 27. april 1994 om kommunal anvisningsret[128]

Hvor lov nr. 374 af 22. maj 1996 om almene boliger giver kommunerne anvisningsret til almennyttige boliger, giver loven om kommunal anvisningsret tilsvarende mulighed for at etablere anvisningsret i private udlejningsejendomme.

Det fremgår blandt andet af loven, at der højst kan erhverves anvisningsret til hver fjerde lejlighed, der bliver ledig i en ejendom.

Lov om kommunal anvisningsret behandles endvidere i kapitel 7, afsnit 7.2.1.2.3.

I bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 182 af 26. januar 1994) anføres det under henvisning til forslag 12 i Byudvalgets handlingsplan, at ordningen tages op til vurdering efter 2 år, samt at der foretages en undersøgelse af ordningens hensigtsmæssighed i forhold til de angivne mål. På den baggrund er der nu nedsat en arbejdsgruppe i Boligministeriet med henblik på en kortfattet evaluering af ordningen. Udgangspunktet for evalueringen er, at ordningen stort set ikke har været anvendt i praksis, hvorfor den overordnede opgave er at vurdere, hvorfor kommunerne ikke har udnyttet de muligheder som loven giver. På den baggrund skal eventuelle justeringer i loven tages op til vurdering.

[128]Der henvises til Bygge- og Boligstyrelsens publikationer "Information om kommunale anvisningsmuligheder i private udlejningsejendomme" (udateret) og til "Vejledning om kommunal anvisningsret i private udlejningsejendomme" 1994.

### 12.2.2. Internationale konventioner

De internationale konventioner af særlig betydning for integration af flygtninge og indvandrere er oplistet i kapitel 3, afsnit 3.2.

#### 12.2.2.1. Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1979[129]

Af konventionens artikel 2 fremgår det, at enhver stat, der deltager i konventionen, forpligter sig til at respektere og tilsikre alle personer, der befinder sig inden for statens område og er undergivet statens jurisdiktion, de i konventionen anerkendte rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art, herunder som følge af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold eller anden stilling.

Af konventionens artikel 12 fremgår, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette område skal have ret til at færdes frit, og ret til frit at vælge sit opholdssted.

Flygtninge og indvandrere har således i lighed med danske statsborgere fri bosætningsret i Danmark. Den fri bosætningsret er efter konventionen ukrænkelig.

[129]FN's konvention om civile og politiske rettigheder blev vedtaget af FN's generalkonference den 16. december 1966, og trådte i kraft den 23. marts 1976.

### 12.2.2.2. Internationale konventioner om afskaffelse af alle former for racediskrimination, jf. bekendtgørelse af 8. januar 1972[130]

Af konventionens artikel 2 fremgår, at deltagerstaterne fordømmer racediskrimination og forpligter sig til ved alle egnede midler og uopholdeligt at føre en politik, der tager sigte på at afskaffe racediskrimination af enhver art og fremme forståelsen mellem alle racer. Det fremgår endvidere, at enhver deltagerstat skal træffe effektive foranstaltninger til kritisk at gennemgå statslige og kommunale myndigheders politik og til at ændre eller ophæve alle love og bestemmelser, som bevirker, at racediskrimination opstår eller opretholdes, hvor den måtte forekomme.

I forbindelse med Danmarks rapportering til FN i marts 1996 i henhold til FN's konvention om racediskrimination udtrykte komiteen CERD (Commisssion on ethnical and Racial Diskrimination) under henvisning til en konkret sag, hvor Ishøj kommune havde indført kvoteordninger for udlejning af lejligheder til udenlandske statsborgere, bekymring for, om der stadig anvendes kvoteordninger i forbindelse med tildeling af boliger til fremmedsprogede tilflyttere.

Danmark understregede i den forbindelse over for komiteen, at der i Vestre Landsret i 1991 er afsagt en dom, som fastslår, at det er retsstridigt at fastsætte kvoter for tildeling af boliger eller tilsidesætte boligsøgende under hensyn til deres etniske herkomst eller statsborgerskab. Danmark oplyste endvidere, at det er indskærpet over for kommunerne, at kvoteordninger ikke må anvendes, men at nogle kommuner med mange indvandrere og flygt-

[130]FN's racediskriminationskonvention blev vedtaget af FN's generalkonference den 21. December 1965, og trådte i kraft den 4. januar 1969.

ninge på trods af dette forsøger at fremme en vis spredning af disse grupper. En aktiv spredningspolitik fra en kommunes side kan kun finde sted, hvis den boligsøgende frivilligt medvirker hertil.

Det blev fra dansk side understreget over for kommissionen, at kommunerne har ret til - under hensyntagen til en mere afbalanceret beboersammensætning - at tilbyde fremmedsprogede boligansøgere en bolig i et område, der giver større mulighed for integration. Anvisningen af en ansøger kan imidlertid ikke ske udelukkende på baggrund af ansøgerens hudfarve, sprog eller etniske afstamning, men skal ske på grundlag af en samlet konkret boligsocial vurdering.

Af konklusionerne fra CERD vedtaget 11. marts 1996 fremgår det, at det er komiteen magtpåliggende, at kommuners forsøg på at undgå en for stor koncentration af familier tilhørende etniske minoriteter i socialt belastede byområder ikke er diskriminerede i praksis. Det fremgår videre, at komiteen ønsker særlig fokus på spørgsmålet om bosætning m.v. i forbindelse med næste rapportering[131].

## 12.3. Strategier vedrørende boligplacering af flygtninge og indvandrere samt generelle tiltag på boligområdet

En central problemstilling i relation til flygtninge og indvandreres boligplacering er spørgsmålet om, hvorvidt spredning af flygtninge og indvandrere fremmer integrationen.

[131]Komiteen henstillede, at den danske regering i sin næste periodeberetning fremlægger udførlige oplysninger om Byudvalgets praktiske gennemførelse samt virkningen af den foreslåede fordelingspolitik.

I bemærkningerne til folketingsbeslutning af 18. juni 1992 (B 65), jf. kapitel 4, afsnit 4.1., anføres det bl.a., at forslaget i sin helhed sigter på at sikre et mere varieret boligudbud til flygtninge og indvandrere, og at en stærk ensidighed i bosætningsmønsteret skaber problemer for integrationspolitikken - ikke bare i boligområderne, men også på en række afledede områder såsom skoler, institutioner, kulturelle tilbud i lokalområdet m.v.

Af Regeringens Handlingsplan for Danmarks Udlændinge fra 1993 fremgår, at det er et hovedsigte for regeringen at arbejde for en bedre geografisk spredning af flygtninge og indvandrere i Danmark, samt at en geografisk spredning vil kunne fremme den nødvendige integrationsproces, som alle kommuner bør tage del i.

### 12.3.1. Byudvalget

I september 1993 nedsatte regeringen Byudvalget, der er et tværministerielt udvalg som nu (i 2. etape) består af følgende ministre: boligministeren, socialministeren, kulturministeren, miljø- og energiministeren, forskningsministeren, arbejdsministeren, økonomiministeren, finansministeren, undervisningsministeren & kirkeministeren og indenrigsministeren & sundhedsministeren. Udvalgets formål var at give forslag til indsatspunkter i særligt belastede boligområder, og dermed igangsætte en ny positiv udvikling i disse områder.

De boligområder, der betragtes som særligt belastede, er bl.a. kendetegnet ved høje flyttefrekvenser, høje huslejer, mange arbejdsløse og bistandsklienter, stor nedslidning af byggeriet, misbrugsproblemer, vold og hærværk

samt en skæv fordeling af beboernes alder, civilstatus og køn i forhold til befolkningen som helhed. Mere generelt kan man sige, at der er tale om en høj koncentration af ressourcesvage personer.

Fælles for bebyggelserne er endvidere en høj koncentration af flygtninge og indvandrere.

I oktober 1993 præsenterede Byudvalget en handlingsplan indeholdende 30 forslag til indsatspunkter, der skal medvirke til at igangsætte en ny positiv udvikling og dermed medvirke til løsningen af sociale problemer i de berørte boligområder. Der er afsat 400 mio kr. årligt i en tre-årige projektperiode fra 1994 til 1997, det vil sige ialt 1,2, mia. kr.

I 1994 udgav Socialministeriet en analyserapport vedrørende byudvalgsområder, hvoraf fremgår, at der ikke kan påvises en sammenhæng mellem hyppighed af fremmedsprogede og udenlandske statsborgere og hyppighed af husstande med sociale problemer.

For en uddybning af Byudvalgets arbejde henvises til "Rapport fra byudvalget" 1 og 2 fra juni 1994 samt til "Status for byudvalget" fra april 1995.

#### 12.3.1.1. Byudvalgets forslag nr. 11 om et særligt bosætningsudvalg og byudvalgets forslag nr. 10 om et regionalt nævn med anvisningsret for hovedstadsområdet

Af Byudvalgets første rapport fra juni 1994 fremgår, at regeringens oprindelige ønske med forslag nr. 11 var at etablere et særligt bosætningsudvalg, som kommunerne kunne afgive deres anvisningskompetence til og som til-

lige kunne søge private ejendomme inddraget i forbindelse med boligplaceringen af socialt udsatte danskere samt flygtninge og indvandrere. Tanken var, at udvalget skulle have konkret forvaltningskompetence med hensyn til udlejning og anvisning af boliger. Udvalgets kompetence skulle omfatte et mere varieret boligmarked - både kommunalt, almennyttigt og privat udlejningsbyggeri - og dække flere kommuner. Udvalget skulle bestå af repræsentanter fra kommunerne, private grundejere, almennyttige boligselskaber og Dansk Flygtningehjælp.

Tilsvarende var regeringens oprindelige ønske med forslag nr. 10, at etablere et regionalt nævn for hovedstadsområdet. I lighed med forslag nr. 11 var det hensigten at gøre det muligt for kommunerne i området at overlade en del af udnyttelsen af den kommunale anvisningsret til nævnet med henblik på en fordeling af socialt truede boligsøgende.

Af byudvalgets statusrapport fra april 1995 fremgår, at forslagene endnu ikke var gennemført. Det fremgår endvidere, at problemet i forhold til forslagene var spørgsmålet om, hvorvidt ordningerne skulle være frivillige eller obligatoriske for kommunerne, samt hvem der i givet fald skulle varetage sådanne fordelingsopgaver.

Da problemet - og dermed behovet for særlige fordelingsordninger - er størst i hovedstadsområdet (forslag nr. 10), fandt regeringen det naturligt, at Hovedstadskomissionen under Indenrigsministeriet fremkom med forslag til løsningen af hovedstadsområdets fordelingsproblem [132].

[132]Jf. byudvalgets statusrapport, 1995

I forhold til det øvrige land (forslag nr. 11) ville regeringen lade Integrationsudvalget behandle spørgsmålet[133].

### 12.3.1.2. Byudvalgets 2. etape

I anden etape af byudvalgets arbejde er fokus rettet endnu mere mod udsatte og belastede by- og boligområder fremfor mod flygtninge og indvandrere. En stor del af flygtninge- og indvandrergruppen er dog stadig bosat i netop disse områder.

Det er vigtigt at understrege, at den fortsatte implementering af de 30 forslag i Byudvalgets handlingsplan fra 1993, samt en evaluering af 1. etape, fortsat udgør en vigtig del af Byudvalgets arbejde.

Byudvalget koncentrer sig nu primært om udviklingen af brede boligsociale strategier og instrumenter, og om igangsættelse af en række kvarterløftprojekter. Strategien er at udarbejde brede helhedsløsninger til de berørte kvarterer.

Formålet med **kvarterløftprojekterne** er at give konkrete kvarterer (byområder) et helhedsorienteret løft. Udgangspunktet er, at kvartererne skal være blandede med hensyn til boligtyper, erhvervsmuligheder etc. Ligeledes er lokale udspil og lokal styring vigtige forudsætninger for projekternes gennemførelse, og flertalsaftaler mellem stat, kommuner, boligsektoren, erhvervsliv, kulturelle institutioner og andre netværk udgør derfor et centralt element i kvartersløftarbejdet. Byudvalget har modtaget

[133]Jf. byudvalgets statusrapport, 1996.

18 kvarterløftansøgninger fra 15 kommuner, hvoraf 6 ansøgninger er blevet udvalgt til videre forhandling. De projekter, der igangsættes i 1997, skal på lang sigt udgøre modeller for andre kvarterløftprojekter.

### 12.3.1.2.1. Hovedstadsudvalget og Hovedstadskommissionen

Som en opfølgning på Hovedstadskommissionens arbejde besluttede regeringen i foråret 1996 at nedsætte et ministerudvalg - Regeringens Hovedstadsudvalg - med indenrigsministeren som formand. Ministerudvalget havde til opgave at følge koordineringen mellem amter og kommuner i hovedstadsregionen samt koordinere statens initiativer i relation til spørgsmål af væsentlig interesse for regionens udvikling.

Det var regeringens opfattelse, at der i tilknytning til koordinationsbestræbelserne i forhold til hovedstadsregionen, burde foretages en nærmere undersøgelse af flygtninges og indvandreres bosætningsmønstre i landet som helhed. Endvidere var det opfattelsen, at der burde foretages en vurdering af behovet for på landsplan at iværksætte særlige foranstaltninger med henblik på en mere ligelig regional fordeling af flygtninge i forbindelse med førstegangsplaceringen [134].

På den baggrund blev det besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, hvor Boligministeriet havde formandsskabet. Arbejdsgruppen havde følgende kommissorium:

[134]Jf. Boligministeriets rapport vedr. førstegangsplaceringen af flygtninge, 1996.

- Arbejdsgruppen skulle redegøre for flygtninges og indvandreres bosætningsmønstre i Danmark.
- Arbejdsgruppen skulle endvidere vurdere, i hvilket omfang kommunerne har udnyttet eksisterende anvisningsmuligheder.
- Arbejdsgruppen skulle endelig vurdere behovet for særlige foranstaltninger med henblik på en mere ligelig regional fordeling af flygtninge i forbindelse med førstegangsplaceringen.

### 12.3.1.2.2. Anbefalinger fra arbejdsgruppen vedrørende førstegangsplacering af flygtninge

I december 1996 udkom rapporten fra arbejdsgruppen vedr. førstegangsplacering af flygtninge. Rapporten indgår i Hovedstadsudvalgets arbejde.

Arbejdsgruppen har med henblik på at fastholde førstegangsplaceringen af flygtninge overvejet behovet for et frivilligt lokalt samarbejde i kommunen. Samarbejdet kunne eventuelt i regioner med mange små kommuner dække et område af flere kommuner. I det omfang et relevant lokalt samarbejde allerede eksisterer, fremgik det af rapporten, at dette samarbejde bør fokusere på fastholdelsesinitiativer i forhold til førstegangsplacerede flygtninge.

Samarbejdet kunne involvere relevante parter på erhvervs- og arbejdsmarkedet, boligselskaberne, private udlejere, lokale indvandrer- og flygtningeorganisationer m.fl. Samarbejdet kunne omfatte tilvejebringelse af muligheder for boliger, beskæftigelse, kulturelle netværk m.v. i kommunen/regionen.

I tilknytning til et sådant samarbejde fandt arbejdsgruppen, at et relevant vidensmæssigt grundlag vedrørende lokalområdets arbejdsmarkedsforhold (inden for hvilke områder er der mangel på arbejdskraft/fuld beskæftigelse), boligforhold (antal og lokalisering af ledige boliger i regionen), uddannelsesmuligheder etc. var vigtigt.

Arbejdsgruppen anbefalede endvidere, at det overvejes at gennemføre en egentlig panelundersøgelse med henblik på at vurdere flygtninges flyttemønstre.

## 12.4. Udvalgets konklusioner og anbefalinger

### 12.4.1. Førstegangsplaceringen af flygtninge

Udvalget har noteret sig, at det af Boligministeriets rapport om førstegangsplacering af flygtninge fremgår, at boligministeriets arbejdsgruppe finder, at der ved førstegangsplaceringen af flygtninge sker en nogenlunde ligelig fordeling af flygtninge både mellem og inden for regionerne. Som det fremgår af kapitel 6, afsnit 6.6.3.4., har udvalget i forbindelse med en diskussion af organiseringen af den fremtidige integrationsindsats drøftet den landsdækkende fordeling af flygtninge, der i dag finder sted gennem Dansk Flygtningehjælp. Udvalget ser ingen problemer i at fastholde den nuværende ordning, hvor alene Dansk Flygtningehjælp varetager den geografiske fordeling i forbindelse med førstegangsplaceringen af flygtninge i Danmark. Udvalget har i den forbindelse tillagt det betydning, at en central fordeling er en forudsætning for at foretage en rimelig førstegangsplacering i de af landets kommuner, der kan bære flygtningeintegrationen.

Udvalget finder således, at den nuværende ordning, hvorefter Dansk Flygtningehjælp foretager førstegangsplaceringen af flygtninge på baggrund af frivillige aftaler med de enkelte kommuner, alt i alt fungerer tilfredsstillende. Udvalget finder på denne baggrund, at ordningen bør fortsætte også i de tilfælde, hvor kommunerne måtte overtage integrationsindsatsen straks efter meddelelsen af asyl.

Udvalget kan tilslutte sig ideen som beskrevet i Boligministeriets rapport, jf. afsnit 12.3.1.2.2., om at opbygge lokale netværk herunder også særlige tiltag for at få flygtninge til at falde hurtigt til, idet erfaringen viser, at en lokal bevågenhed spiller en væsentlig rolle for den enkeltes trivsel.

Udvalget kan i øvrigt tilslutte sig de konklusioner Boligministeriets arbejdsgruppe er fremkommet med.

#### 12.4.1.1. Bosætningsmønstre for flygtninge og indvandrere

Udvalget har drøftet de bosætningsmønstre, der tegner sig for flygtninge og indvandrere, og har i den forbindelse drøftet de iværksatte projekter under Byudvalgets 2. etape.

Udvalget har noteret sig, at man i Byudvalgets projekter, bl.a. kvarterløftprojekterne, har flyttet fokus fra den enkelte beboers etniske oprindelse til den enkelte beboers sociale status og de problemer og konflikter, der kan opstå, når bestemte socialgrupper er koncentreret i afgrænsede områder.

Udvalget finder det væsentligt, at der fortsat arbejdes med disse problemer i et tværfagligt samarbejde mellem relevante samarbejdsparter.

Da problemerne i de relevante boligområder ikke udelukkende er relateret til flygtninge og indvandrere, men generelt gør sig gældende også i forhold til andre borgere i områderne, har udvalget imidlertid ikke fundet anledning til at komme med forslag til yderligere initiativer på området.

Udvalget har derfor heller ikke fundet anledning til at behandle Byudvalgets forslag nr. 11 om et særligt bosætningsudvalg, jf. afsnit 12.3.1.1.

# Kapitel 13. Udvalgets udkast til en lov om integration af udlændinge i Danmark med bemærkninger

Dette kapitel indeholder udvalgets udkast til en lov om integration af udlændinge i Danmark.

Det skal understreges, at udkastet med de hertil hørende bemærkninger bør læses i sammenhæng med de kapitler i betænkningen, som udmøntes i udkastet (særligt kapitlerne 6 og 7, jf. tillige kapitel 5, afsnit 5.3.1. og 5.3.2.).

Det er søgt angivet i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser, i hvilket omfang udvalgets flertal står bag de forslag, som udmøntes i lovudkastet.

Det bemærkes, at udvalgets stillingtagen til den nærmere formulering af lovudkastet med bemærkninger i en vis udstrækning er sket på skriftligt grundlag af hensyn til færdiggørelsen af betænkningsarbejdet.

## 13.1. Udkast til en lov om integration af udlændinge i Danmark

### Kapitel 1
### Formål og definitioner

**§ 1.** Loven har til formål at bidrage til, at flygtninge og indvandrere, der har lovligt ophold i Danmark gennem en integrationsindsats, jf. § 4, sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv.

§ **2.** Integrationsindsatsen, jf. § 4, skal tage udgangspunkt i den enkelte flygtnings eller indvandrers individuelle ønsker, behov og forudsætninger.

Stk. 2. Integrationsindsatsen, jf. § 4, skal respektere den enkelte flygtnings eller indvandrers kulturelle identitet.

**§ 3.** Integrationsindsatsen, jf. § 4, skal bibringe den enkelte flygtning og indvandrer en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.
Stk. 2. Indvandrere og flygtninge har pligt til at deltage aktivt i integrationsprocessen.

**§ 4.** Integrationsindsatsen omfatter en særlig og en almindelig integrationsindsats.
Stk. 2. Ved den særlige integrationsindsats forstås den indsats, der efter reglerne i kapitel 2 tilbydes flygtninge og flygtningelignende personer.
Stk. 3. Ved den almindelige integrationsindsats forstås ethvert tiltag, der foretages af den offentlige forvaltning, som ikke er omfattet af kapitel 2, og som har til formål at integrere flygtninge og indvandrere i det danske samfund.

**§ 5.** Ved hovedperson til en udlænding forstås den person, til hvem den pågældende udlænding har den familiemæssige tilknytning, som har dannet grundlag for opholdstilladelsen.

## Kapitel 2
## En særlig integrationsindsats over for flygtninge og flygtningelignende personer

**§ 6.** En særlig integrationsindsats skal efter reglerne i dette kapitel tilbydes en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter

1) udlændingelovens §§ 7 og 8,
2) udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2,
3) udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2,
4) udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, når tilladelsen er meddelt en udlænding, der er meddelt afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8,
5) udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, eller
6) udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6.

Stk. 2. En særlig integrationsindsats skal efter reglerne i dette kapitel endvidere tilbydes en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter

1) udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2-3, som følge af en familiemæssig tilknytning til en udlænding med opholdstilladelse efter en af de i stk. 1 nævnte bestemmelser,
2) udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, når tilladelsen er meddelt en ægtefælle, samlever eller et barn af en udlænding med opholdstilladelse efter en af de i stk. 1 nævnte bestemmelser,
3) udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, når tilladelsen er meddelt som følge af en familiemæssig tilknytning til en uledsaget mindreårig asylansøger, som har fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

Stk. 3. Den særlige integrationsindsats kan dog ikke tilbydes en udlænding omfattet af stk. 2, såfremt hovedpersonen har opholdt sig lovligt i landet i mere end 5 år.

Stk. 4. Det i stk. 3 nævnte tidsrum regnes fra det i udlændingelovens § 27 nævnte tidspunkt.

**§ 7.** Den særlige integrationsindsats skal efter reglerne i dette kapitel tilbydes i indtil 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse efter en af de i § 6 nævnte bestemmelser.

Stk. 2. Den særlige integrationsindsats skal efter reglerne i dette kapitel tilbydes en af § 6, stk. 2, omfattet udlænding i indtil 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse til hovedpersonen.

Stk. 3. Uanset bestemmelsen i stk. 2 skal den særlige integrationsindsats dog tilbydes i indtil 9 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse efter en af de i § 6, stk. 2, nævnte bestemmelser.

**§ 8.** Det påhviler inden for det i § 7 nævnte tidsrum den i § 11 nævnte integrationsansvarlige myndighed at yde udlændinge omfattet af § 6 den i nummer 1 til 13 beskrevne indsats.

1) Der skal ydes vejledning og bistand i forbindelse med alle nødvendige registrerings-, tilmeldings- og ansøgningsopgaver.
2) Efter meddelelse af opholdstilladelse skal den enkelte udlænding tilbydes en individuel samtale om integrationsindsatsens forløb.
3) Der skal løbende og efter behov tilbydes individuelle samtaler om integrationsindsatsens forløb. Samtaler herom kan dog tilbydes kollektivt til familier eller mindre grupper af samme nationalitet eller etnisk oprindelse.
4) Der skal foretages en kortlægning af den enkelte udlændings baggrund.
5) Den enkelte udlænding og dennes husstand skal søges placeret i varig bolig eller midlertidig indkvartering hurtigst muligt efter meddelelse af opholdstilladelse.
6) Den enkelte udlænding og dennes husstand skal understøttes og rådgives med henblik på etablering i egen bolig.

7) Den enkelte udlænding og dennes husstand skal tilbydes en generel og overordnet information om det danske samfund ved hold eller individuel undervisning.
8) På baggrund af den i medfør af nummer 4 foretagne kortlægning skal den i § 11 nævnte integrationsansvarlige myndighed i samarbejde med den enkelte udlænding udarbejde en individuel plan for den enkeltes integrationsforløb i relation til uddannelse og erhverv.
9) Den enkelte udlænding skal senest tre måneder efter meddelelse af opholdstilladelse tilbydes integrationsfremmende aktiviteter. Omfanget af de integrationsfremmende aktiviteter samt tidspunktet for aktiviteternes påbegyndelse fastlægges under hensyn til den enkelte udlændings forhold.
10) Den enkelte udlændings beskæftigelsesmæssige muligheder skal søges afklaret under den særlige integrationsindsats, og der skal ydes den enkelte udlænding støtte i forbindelse med jobsøgning.
11) Den enkelte udlænding skal introduceres til de lokale kultur- og fritidstilbud.
12) Den enkelte udlænding skal tilbydes rådgivning og vejledning i sager om familiesammenføring.
13) Ved udløbet af den særlige integrationsindsats skal den enkelte udlænding tilbydes en individuel samtale med henblik på en afsluttende evaluering af forløbet.

**§ 9.** Den i § 8, nr. 8 - 10, beskrevne indsats kan, i det omfang den har et erhvervsmæssigt sigte, erstattes af hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig optræning eller omskoling m.v. i medfør af § 43 i lov om social bistand eller tilbud om kommunal aktivering i medfør af lov om kommunal aktivering, såfremt den pågældende udlænding i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

**§ 10.** Den i § 11 nævnte integrationsansvarlige myndighed anviser, såfremt tilbud om varig bolig ikke umiddelbart er mulig, den i § 6 nævnte udlænding inden for den i § 7 nævnte periode et midlertidigt opholdssted.
Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om betaling for brugen af midlertidige opholdssteder, hvortil den i § 6 nævnte udlænding anvises indkvartering, og hvor det offentlige afholder udgifterne. Lejelovens regler kommer ikke til anvendelse i forbindelse med udlændingens indkvartering i midlertidige opholdssteder anvist af den integrationsansvarlige myndighed.
Stk. 3. Betalingen efter stk. 2 inddrives efter reglerne for inddrivelse af personlige skatter.

**§ 11.** Indenrigsministeren tilbyder den særlige integrationsindsats efter reglerne i dette kapitel. Indenrigsministeren kan bestemme, at den særlige integrationsindsats efter reglerne i dette kapitel tilbydes af Dansk Flygtningehjælp eller af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor udlændingen opholder sig. Indenrigsministeren fastsætter de nærmere regler herfor.

**§ 12.** Såfremt den særlige integrationsindsats i medfør af regler fastsat i medfør af § 11 varetages af Dansk Flygtningehjælp, modtager udlændinge omfattet af § 6 hjælp fra denne organisation i medfør af lov om social bistand kapitel 7, § 33, stk. 2, nr. 8, og afsnit III, dog ikke § 43, stk. 10, § 46 c og § 48 a.
Stk. 2. Ydes der hjælp efter lov om social bistand § 48 til merudgifter ved forsørgelsen til personer med handicap, og yder kommunalbestyrelsen i opholdskommunen samtidig andre handicapforanstaltninger, kan det aftales mellem kommunalbestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp, at hjælpen efter lov om social bistand § 48 ydes af kommunalbestyrelsen.

## Kapitel 3
## Samordning af den almindelige integrationsindsats

**§ 13.** Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at samordne den almindelige integrationsindsats i kommunen.

## Kapitel 4
## Brugerindflydelse og kommunal redegørelse

**§ 14.** Såfremt personer med etnisk minoritetsbaggrund, der opholder sig i kommunen, anmoder herom, skal kommunalbestyrelsen i kommuner med mere end 50 personer med etnisk minoritetsbaggrund oprette et integrationsråd.

Stk. 2. Integrationsrådet består af syv medlemmer, der udpeges efter følgende regler:

1) Fire medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen fra de flygtninge- og indvandrerforeningers bestyrelser, der er hjemmehørende i kommunen.
2) To medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen fra det øvrige lokale foreningsliv.
3) Et medlem udpeges af kommunalbestyrelsen som repræsentant for kommunen.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen drager omsorg for sekretariatsbetjeningen af integrationsrådet.

Stk. 4. Integrationsrådet kan afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats og den særlige integrationsindsats, der tilbydes af kommunen. Integrationsrådet kan ikke afgive udtalelser om enkeltsager. Integrationsrådet kan endvidere etablere et samarbejde med Dansk Flygt-

ningehjælp omkring den integrationsindsats, som Dansk Flygtningehjælp tilbyder i medfør af regler fastsat i medfør af § 11.
Stk. 5. Fem år efter lovens ikrafttræden foretager indenrigsministeren en evaluering af integrationsrådenes arbejde.

**§ 15.** Kommunalbestyrelsen skal hvert andet år over for kommunens borgere redegøre for indholdet og omfanget af den særlige og den almindelige integrationsindsats, som ydes til de flygtninge og indvandrere, der opholder sig i kommunen. Redegørelsen skal tillige indeholde oplysninger om de mål, som kommunalbestyrelsen har sat for udviklingen på integrationsområdet.

**§ 16.** Hver af regeringens ministre skal hvert andet år afgive en redegørelse til Rådet for Etniske Minoriteter og Nævnet for Etnisk Ligestilling om særlige tiltag vedrørende flygtninge og indvandrere inden for deres respektive ressortområder.

## Kapitel 5
## Repatriering

**§ 17.** I stedet for flyttehjælp efter § 47, stk. 3, i lov om social bistand kan der ydes økonomisk bistand til repatriering til følgende udlændinge, som ønsker at tage varigt ophold i deres hjemland eller tidligere opholdsland, såfremt de pågældende ikke selv har midler hertil:

1) udlændinge med opholdstilladelse efter en af de i § 6, stk. 1 og 2, nævnte bestemmelser,
2) udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 4, som følge af en familiemæssig tilknytning til en

udlænding med opholdstilladelse efter en af de i § 6, stk. 1, nr. 1-3, nævnte bestemmelser.

3) udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1 eller stk. 2, og som med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 3 år.

Stk. 2. Det i stk. 1, nr. 3, nævnte tidsrum regnes fra det i udlændingelovens § 27 nævnte tidspunkt.

Stk. 3. Til ægtefæller, samlevere og børn omfattet af stk. 1, der er meddelt opholdstilladelse som følge af deres familiemæssige tilknytning til en herboende person, kan hjælp til repatriering kun ydes, når de pågældende vender tilbage til hjemlandet eller det tidligere opholdsland sammen med hovedpersonen.

**§ 18.** § 17 gælder ikke for udlændinge, der er statsborgere i en stat, som er tilsluttet Den Europæiske Union, eller udlændinge der er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

**§ 19.** Hjælpen til personer omfattet af § 17, stk. 1, omfatter:

1) udgifter til billet til fly, tog, m.v.,

2) udgifter til transport (overfladetransport) af personlige ejendele op til 1 m3 pr. voksen og op til 1/2 m3 pr. barn samt højst 5.211 kr. pr. familie til transport af udstyr, der er nødvendigt for ansøgerens eller familiens erhverv i hjemlandet eller det tidligere opholdsland,

3) hjælp til etablering i hjemlandet eller det tidligere opholdsland og til rejseudgifter i øvrigt med indtil 15.469 kr. pr. person over 18 år og med indtil 5.156 kr. pr. person under 18 år,

4) udgifter til sygeforsikring i 1 år i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, såfremt der ikke på anden måde er etableret en sådan forsikring, og
5) andre udgifter forbundet med rejsen.

Stk. 2. En udlænding kan kun modtage hjælp efter stk. 1 én gang.

Stk. 3. De beløb, der er nævnt i stk. 1, nr. 2 og 3, reguleres én gang årligt den 1. januar med satsreguleringsprocenten efter lov om en satsreguleringsprocent.

**§ 20.** Såfremt der er mulighed herfor, kan en person omfattet af § 17, stk. 1, nr. 1 og 2, i stedet for hjælp til etablering efter § 19, stk. 1, nr. 3, tilbydes arbejde ved et bistandsprojekt i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

**§ 21.** Der skal tilbydes udlændinge omfattet af § 17, der ønsker at repatriere, individuel rådgivning og vejledning. Rådgivningen og vejledningen skal navnlig indeholde oplysninger om:

1) Økonomiske, sociale og politiske forhold i hjemlandet eller det tidligere opholdsland,
2) mulighederne for økonomisk støtte efter reglerne i dette kapitel samt
3) konsekvenserne med hensyn til den pågældendes opholdstilladelse i Danmark.

**§ 22.** Kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor udlændingen opholder sig, yder økonomisk bistand efter § 19. Såfremt den særlige integrationsindsats i medfør af regler fastsat i medfør af § 11 varetages af Dansk Flygtningehjælp, modtager udlændinge omfattet af § 6 dog økonomisk bistand efter § 19 fra denne organisation.

**§ 23.** Den individuelle rådgivning og vejledning i medfør af § 21 ydes af Dansk Flygtningehjælp.

## Kapitel 6
## Refusion og finansiering af kommunernes og amtskommunernes udgifter til udlændinge efter denne lov, lov om social bistand og lov om kommunal aktivering

**§ 24.** Af en kommunes udgifter til repatrieringsstøtte i medfør af § 19 refunderer staten 50 pct.

Stk. 2. Staten afholder udgifter til repatriering i medfør af § 19 til personer omfattet af § 17, stk. 1, nr. 1 og 2, i de første 1 1/2 år efter datoen for opholdstilladelsen. Herefter afholder staten 75 pct. af udgifterne i 5 år.

**§ 25.** Staten afholder efter reglerne i stk. 2-4 kommunernes eller amtskommunernes udgifter efter lov om social bistand til udlændinge, der er omfattet af denne lovs § 6 og og til udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 4, som følge af en familiemæssig tilknytning til en udlænding med opholdstilladelse efter en af de i § 6, stk. 1, nr. 1-3, nævnte bestemmelser.

Stk. 2. Staten afholder udgifter til bistand efter § 33, stk. 2, nr. 1-9, og udgifter til bistand efter afsnit III i lov om social bistand i de første 1 ½ år efter datoen for opholdstilladelsen. Herefter afholder staten 75 pct. af kommunernes eller amtskommunernes udgifter i 5 år, idet staten dog fuldt ud afholder kommunernes udgifter til ATP-bidrag, jf. § 45 b, stk. 4 i lov om social bistand.

Stk. 3. Staten afholder 75 pct. af en kommunes eller amtskommunes udgifter efter afsnit IV-VII i lov om social bistand, dog med undtagelse af udgifter efter § 87, i 6 ½ år efter datoen for opholdstilladelsen.
Stk. 4. Uanset bestemmelsen i stk. 2 og stk. 3 afholder staten en kommunes udgifter til:

1) Udlændinge, som inden 12 måneder efter datoen fra opholdstilladelsen på grund af vidtgående fysiske eller psykiske handicap anbringes i døgnophold, dog kun indtil pågældende i en sammenhængende periode på 2 år har klaret sig selv, og
2) udlændinge, når tilladelsen er meddelt en mindreårig asylansøger, dog længst indtil modtageren fylder 18 år, eller barnets forældre får lovligt ophold i landet.

**§ 26.** Staten afholder efter reglerne i stk. 2 og 3 kommunernes udgifter efter lov om kommunal aktivering til udlændinge, der er omfattet af denne lovs § 6.
Stk. 2. Staten afholder udgifter til ydelser under tilbud om aktivering efter lov om kommunal aktivering i de første 1 ½ år efter datoen for opholdstilladelsen. Herefter afholder staten 75 pct. af kommunernes udgifter i 5 år, idet dog staten afholder kommunernes udgifter til ATP-bidrag, jf. § 20 a, stk. 3, i lov om kommunal aktivering.
Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 gælder for følgende ydelser i lov om kommunal aktivering:

1) Aktiveringsydelse, beskæftigelsestillæg samt oplæringsydelse i aktiveringstilbud efter §§ 5-8 og i et vejlednings- og introduktionsprogram efter § 3, stk. 5,
2) løntilskud i aktiveringstilbud efter § 4,
3) igangsætningsydelse efter kapitel 7.

**§ 27.** Staten udbetaler til kommunen et tilskud på 1.099 kr. pr. måned for udlændinge omfattet af § 6, der deltager i aktiviteter, der er omfattet af §§ 4-8 i lov om kommunal aktivering. Aktiviteten skal have et omfang af mindst 20 timer pr. uge.

Stk. 2. Staten yder kommunen et tilskud på 2.197 kr. for hver måned, kommunen inden for den i § 7 nævnte periode i overensstemmelse med § 11 tilbyder en udlænding omfattet af § 6 en særlig integrationsindsats.

Stk. 3. De beløb, der er nævnt i stk. 1 og stk. 2 reguleres én gang årligt den 1. januar med satsreguleringsprocenten efter lov om en satsreguleringsprocent.

**§ 28.** Kommunen eller amtskommunen afholder endeligt udgifter til rådgivning, tilsyn og administration efter bestemmelserne i lov om social bistand og lov om kommunal aktivering.

**§ 29.** Staten yder forskudsrefusion af en kommunes eller en amtskommunes refusionsberettigede udgifter efter denne lov.

**§ 30.** Indenrigsministeren fastsætter regler for anvisning af refusion, regnskabsaflæggelse og revision.

## Kapitel 7
## Klageregler m.v.

**§ 31.** Afgørelser, som i henhold til § 12 og § 22 træffes af Dansk Flygtningehjælp, kan indbringes for det sociale ankenævn i det amt, hvor klageren opholder sig. Hvis klageren opholder sig i Københavns Kommune eller

Frederiksberg Kommune, indbringes klagen for Det Sociale Ankenævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner.
Stk. 2. Bestemmelserne i lov om social bistand § 15, stk. 1, 2. pkt, stk. 3-5, og stk. 7, og § 15 b finder tilsvarende anvendelse.

## Kapitel 8
## Ikrafttrædelse m.v.

**§ 32.** Loven træder i kraft den xxxx

**§ 33.** Lovens kapitel 2 gælder ikke for udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse inden lovens ikrafttræden.

**§ 34.** Lov om social bistand §§ 10, stk. 5, 15 c, 47 a, 47 b og 134 a samt lov om kommunal aktivering § 24, stk. 2, og § 27, stk. 2 finder kun anvendelse for de i § 33 nævnte udlændinge.

**§ 35.** Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## 13.2. Bemærkninger til udkast til en lov om integration af udlændinge i Danmark

### Kapitel 1

**Til § 1**

Stk. 1 angiver lovens formål.

Bestemmelsen skal ses på baggrund af, at flygtninge og indvandrere sprogligt, arbejdsmæssigt og socialt ofte er vanskeligere stillet end landets øvrige befolkning. Det er derfor nødvendigt at gennemføre visse integrationsmæssige foranstaltninger, således at flygtninge og indvandrere kan opnå lige muligheder for deltagelse i samfundslivet. Målsætningen indebærer ikke, at flygtninge og indvandrere skal nyde fortrinsstilling i forhold til gældende regler, men alene at de pågældende gives visse tilbud med henblik på at tage højde for gruppens særlige behov og forudsætninger.

Ved flygtninge forstås flygtninge og flygtningelignende personer, jf. lovens kapitel 2.

Ved indvandrere forstås i denne lov udlændinge, der har opholdstilladelse i Danmark, og som ikke er flygtninge eller flygtningelignende personer, jf. lovens kapitel 2, eller er statsborgere i en stat, som er tilsluttet Den Europæiske Union eller omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

**Til § 2**

Bestemmelsen fastlægger de generelle principper, der gør sig gældende i forbindelse med integrationsindsatsen over for flygtninge og indvandrere.

Baggrunden for bestemmelsen i stk. 1 er, at der er stor forskel på de enkelte flygtninge og indvandreres uddannelsesmæssige og kulturelle baggrund. Endvidere er der stor forskel på den enkeltes personlige situation, herunder alder, familiemæssige situation og årsagen til, at den pågældende er kommet til Danmark.

Det følger af stk. 2, at integrationspolitikken skal give hver enkelt flygtning eller indvandrer mulighed for at finde en plads i det danske samfund, samtidig med at den medbragte kulturarv respekteres.

**Til § 3**

Bestemmelsen vedrører gensidigheden i integrationsprocessen.

Gensidigheden består af rettigheder og pligter. Det er således på den ene side myndighedernes pligt at sørge for, at flygtninge og indvandreres rettigheder er sikret på en sådan måde, at de pågældende reelt har mulighed for at indgå på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, sociale og kulturelle liv. På den anden side er der også pligter forbundet med disse rettigheder.

Egentlige formelle krav til egen indsats, der er en betingelse for udbetaling af en given ydelse, findes bl.a. i forbindelse med sociallovgivningen. Der henvises til udvalgets betænkning kapitel 7, afsnit 7.5.2.2.

Efter stk. 1 er det en pligt for de integrationsansvarlige myndigheder at medvirke til bibringe den enkelte flygtning og indvandrer en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Bestemmelsen i stk. 2 gør en aktiv deltagelse i integrationsprocessen pligtmæssig for den enkelte flygtning eller indvandrer.

Der henvises i øvrigt til de afsluttende bemærkninger til § 8, hvoraf det fremgår, at deltagelse i den særlige integrationsindsats for flygtninge og flygtningelignende personer anses som en beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

**Til § 4**

Bestemmelsen definerer, hvad der i loven forstås ved begreberne integrationsindsats, den særlige integrationsindsats og den almindelige integrationsindsats.

Det fastslås i stk. 1, at begrebet integrationsindsats omfatter såvel en særlig som en almindelig integrationsindsats.

I stk. 2 defineres den særlige integrationsindsats som den indsats, der tilbydes flygtninge og flygtningelignende personer. Kompetenceforholdene vedrørende den særlige integrationsindsats er i dag reguleret i bistandslovens § 10, stk. 5, hvorefter pligten til at yde integrationsbistand til en flygtning eller flygtningelignende person, varetages af staten i indtil 18 måneder.

I stk. 3. defineres den almindelige integrationsindsats som ethvert tiltag, der foretages af den offentlige forvaltning med det formål at integrere flygtninge og indvandrere i det danske samfund ud over den særlige integrationsindsats, der ydes over for flygtninge og flygtningelignende personer.

Den offentlige forvaltning omfatter alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de tilhører den statslige eller den kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsenheder, jf. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, § 1.

**Til § 5**

Bestemmelsen definerer, hvad der forstås ved hovedpersonen til en udlænding. Definitionen har betydning for de bestemmelser i loven, der vedrører familiesammenførte flygtninge og flygtningelignende personer.

## Kapitel 2

**Til § 6**

I § 6, stk. 1 og 2, afgrænses den personkreds, der skal tilbydes den særlige 18 måneders integrationsindsats over for flygtninge og flygtningelignende personer.

Der er i hovedtræk tale om en overførelse af lov om social bistand § 134 a, stk. 1. Der er dog foretaget visse strukturelle ændringer, samt en mindre udvidelse af den integrationsberettigede personkreds.

I stk. 1 er foretaget en oplistning af de personer, der har et selvstændigt opholdsgrundlag som flygtninge eller flygtningelignende personer, mens stk. 2 omfatter de personer, der meddeles opholdstilladelse som følge af deres familiemæssige tilknytning til personer omfattet af stk. 1.

Stk. 1, nr. 1, omfatter flygtninge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens §§ 7 og 8.

Stk. 1, nr. 2, omfatter personer, der er meddelt humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Efter 2 år med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, ændres opholdstilladelsen til en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4. Denne gruppe er omfattet af stk. 1, nr. 3.

Stk. 1, nr. 4, omfatter personer, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, (ganske særlige grunde), når tilladelsen er meddelt en udlænding, der er meddelt afslag på asyl.

Stk. 1, nr. 5, omfatter de bosniske flygtninge, der ikke opfylder betingelserne for at få flygtningestatus, men i stedet er meddelt midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.

Stk. 1, nr. 6, omfatter personer fra Serbien-Montenegro, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 6.

Af stk. 2, nr. 1, fremgår det, at ægtefæller, samlevere og mindreårige børn, der er meddelt opholdstilladelse efter familiesammenføringsreglerne i ud-

lændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2-3, som følge af en familiemæssig tilknytning til udlændinge omfattet af stk. 1, tillige skal tilbydes en særlig integrationsindsats.

Efter stk. 2, nr. 2, er det samme tilfældet for ægtefæller, samlevere og børn, der meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, som følge af familiemæssig tilknytning til personer, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 2, nr. 2, er en udvidelse af den integrationsberettigede personkreds i forhold til den gældende bestemmelse i § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand.

Baggrunden herfor er, at Integrationsudvalget har fundet, at de personer, der familiesammenføres med personer med opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 - 6, har det samme behov for integrationsmæssig bistand som familiesammenførte flygtninge og andre flygtningelignende personer. Der henvises til betænkningens kapitel 6, side 43 f.

Det bemærkes, at der ved udtrykket "barn" i § 6, stk. 2, nr. 2, ikke alene forstås mindreårige. Således vil også børn over 18 år, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, som følge af, at den pågældendes fader eller moder er meddelt opholdstilladelse i medfør af en af de bestemmelser, der er nævnt i bestemmelsens stk. 1, være omfattet.

Endelig følger det af stk. 2, nr. 3, at personer, der meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, som følge af en familie-

mæssig tilknytning til en uledsaget mindreårig asylansøger, som har fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, også skal tilbydes et særligt integrationsprogram.

I stk. 3 foreslås det, at den særlige integrationsindsats til de familiesammenførte udlændinge, der er omfattet af stk. 2, kun skal tilbydes frem til det tidspunkt, hvor hovedpersonen har opholdt sig lovligt i landet i mere end 5 år. Såfremt indrejsen finder sted efter dette tidspunkt, er de pågældende efter forslaget ligestillet med andre personer, der familiesammenføres med personer, der er bosat i Danmark.

Baggrunden for dette forslag er, at Integrationsudvalget har fundet, at hovedpersonen efter 5 år, som følge af sit langvarige ophold i landet må antages at have et så godt kendskab til det danske samfund, at de familiesammenførte i integrationsmæssig henseende skal ligestilles med andre personer, der familiesammenføres med personer, der er bosat i Danmark. Der henvises til betænkningens kapitel 6, afsnit 6.6.2.2.

Endelig foreslås det i stk. 4, at den i stk. 3 nævnte frist regnes fra det tidspunkt, der er nævnt i udlændingelovens § 27.

**Til § 7**

Bestemmelsen indeholder forslag til en fastlæggelse af de tidsmæssige grænser for den særlige integrationsmæssige indsats i medfør af kapitel 2.

I stk. 1 foreslås det, at den særlige integrationsindsats over for flygtninge og flygtningelignende personer, der er omfattet af § 6, i lighed med de gælden-

de regler skal tilbydes i indtil 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse.

For så vidt angår de personer, der har en familiemæssig tilknytning til personer omfattet af § 6, stk. 1, foreslås det imidlertid i stk. 2, at den særlige indsats for denne gruppe som udgangspunkt alene skal tilbydes i indtil 18 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse til hovedpersonen. Dette er i overensstemmelse med de gældende regler.

Efter de gældende regler er familiesammenførte ægtefæller, samlevere og børn endvidere kun berettiget til en særlig integrationsindsats, så længe hovedpersonen i familien er omfattet af det særlige integrationsprogram, jf. § 3, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand.

Integrationsudvalget har imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt at videreføre denne tidsmæssige begrænsning i relation til den særlige integrationsindsats overfor familiesammenførte personer omfattet af § 6, stk. 2. Baggrunden herfor er, at det enkelte familiemedlems behov tilsiger, at der som minimum skal tilbydes en ni måneders integrationsperiode. Der henvises til betænkningens kapitel 6, afsnit 6.6.2.2.

På denne baggrund er det i stk. 3 foreslået, at der uanset udløbet af hovedpersonens integrationsperiode skal ydes den familiesammenførte person, der er omfattet af § 6, stk. 2, en integrationsindsats i indtil ni måneders efter meddelelse af opholdstilladelse.

Såfremt en familiesammenført person ankommer til landet f.eks. 12 måneder før udløbet af hovedpersonens integrationsperiode, skal der således efter forslaget ydes 12 måneders indsats til vedkommende, mens en familiesammenført person, der ankommer f.eks. 8 måneder før udløbet af hovedpersonens integrationsperiode eller efter udløbet af hovedpersonens integrationsperiode, tilbydes en 9 måneders indsats.

Det bemærkes, at den særlige integrationsindsats over for de familiesammenførte personer, der er omfattet af § 6, stk. 2, alene skal tilbydes frem til det tidspunkt, hvor hovedpersonen har opholdt sig lovligt i landet i mere end 5 år. Der henvises til bemærkningerne til § 6, stk. 3.

**Til § 8**

§ 8 indeholder forslag til rammer og retningslinier for indholdet af den særlige integrationsindsats, som Integrationsudvalget har foreslået, at det pålægges den integrationsansvarlige myndighed at tilbyde flygtninge og flygtningelignende personer, der er omfattet af forslagets § 6, stk. 1, og 2. Der henvises til betænkningens kapitel 6, side 59 ff.

I § 8, stk. 1, nr. 1, foreslås det, at den integrationsansvarlige myndighed skal yde vejledning og bistand i forbindelse med alle nødvendige registrerings-, tilmeldings- og ansøgningsopgaver.

De integrationsberettigede flygtninge og flygtningelignende personer skal således umiddelbart efter meddelelse af opholdstilladelse tilbydes vejledning og bistand i forbindelse med eksempelvis tilmelding til folkeregistret, tilmelding til sygesikringen og lægevalg, valg af tandlæge, tilmelding til danskundervisning, ansøgning om optagelse af børn i daginstitution m.v.,

ansøgning om optagelse af børn i dagtilbud og information om betaling for dagtilbud, herunder muligheden for at få friplads, tilmelding af børn til folkeskolen, ansøgning om børnetilskud og ansøgning om pas.

Det bemærkes, at denne vejledning og bistand kan indgå som et delelement i den almindelige rådgivning, der foregår i medfør af bistandsloven.

I § 8, stk. 1, nr. 2, foreslås det, at den enkelte flygtning og flygtningelignende person efter meddelelse af opholdstilladelse som led i den samlede vejledning tilbydes en individuel samtale om integrationsindsatsens forløb.

Der forudsættes, at samtalen finder sted hurtigst muligt efter meddelelse af opholdstilladelse. I samtalen redegøres nærmere for formålet med og indholdet af den særlige integrationsindsats, ligesom udlændingen under samtalen skal have lejlighed til at give udtryk for sine forventninger til forløbet af integrationsperioden.

I § 8, stk. 1, nr. 3, foreslås det, at der under hele den særlige integrationsperiode løbende og efter behov tilbydes hver enkelt udlænding individuelle samtaler om integrationsprogrammets forløb. De løbende samtaler kan udbydes kollektivt til familier eller mindre grupper af samme nationalitet eller etniske oprindelse.

I § 8, stk. 1, nr. 4, foreslås det, at der foretages en kortlægning af den enkelte udlændings baggrund.

Det skal tilstræbes, at kortlægningen er foretaget senest en måned efter, at den integrationsansvarlige myndighed har modtaget den enkelte flygtning m.v.

Kortlægningen skal indeholde oplysninger om sociale forhold, helbredsforhold, uddannelsesmæssig baggrund, arbejdserfaringer, interesser, ressourcer i bred forstand, social position og kulturelle forhold.

I kortlægningen skal indgå de oplysninger, myndigheden eventuelt har fået videregivet fra Dansk Røde Kors vedrørende den enkeltes persons sundhedsmæssige, pædagogiske og psyko-sociale forhold.

I § 8, stk. 1, nr. 5, foreslås det, at den integrationsansvarlige myndighed skal tilstræbe, at den enkelte udlænding og dennes husstand søges placeret i varig bolig eller midlertidig indkvartering hurtigst muligt efter meddelelse af opholdstilladelse.

Placering i varig bolig eller midlertidig indkvartering skal normalt ske senest 13-17 dage efter meddelelse af opholdstilladelse.

I § 8, stk. 1, nr. 6, foreslås det, at den enkelte udlænding og dennes husstand skal understøttes og rådgives med henblik på etablering i egen bolig. Der henvises til betænkningens kapitel 6, afsnit 6.6.4.4.

I § 8, stk. 1, nr. 7, foreslås det, at den enkelte udlænding og denne husstand tilbydes en generel og overordnet information om det danske samfund ved hold eller individuel undervisning.

Ønsket er at sikre, at de pågældende opnår en grundlæggende viden om og forståelse for dansk mentalitet, holdninger, livssyn, demokratiske traditioner og arbejds- og omgangsformer, herunder en forståelse og respekt for de ligheder og forskelle, der er mellem hjemlandets kultur og dansk kultur, jf. § 3, stk. 1.

Integrationsudvalget har i betænkningen foreslået, at der skal gives en generel, overordnet information om en række samfundsfaglige emner. Der henvises til betænkningens kapitel 6, afsnit 6.6.4.5.

Det forudsættes, at den generelle og overordnede information til den enkelte udlænding sammenlagt har en varighed af 40 til 50 timer.

Det forudsættes endvidere, at den integrationsansvarlige myndighed tilrettelægger egnede dele af vejlednings- og informationsindsatsen i form af ekskursioner m.v., således at udlændingen opnår en konkret forståelse af de omhandlede emner.

Endelig er det forudsat, at den integrationsansvarlige myndighed i forbindelse med den nærmere planlægning af det generelle informationsarbejde indhenter en udtalelse fra integrationsrådet i den enkelte kommune. Der henvises til bemærkningerne til § 14.

Efter § 8, stk. 1, nr. 8, skal den integrationsansvarlige myndighed på baggrund af den i medfør af nr. 4 foretagne kortlægning i samarbejde med den enkelte udlænding udarbejde en individuel plan for den enkeltes integrationsforløb i relation til uddannelse og erhverv.

Planen skal søges udarbejdet inden for 2 måneder efter overgivelsesdatoen fra Dansk Røde Kors til den integrationsansvarlige myndighed. Med udgangspunkt i den foreløbige individuelle plan og på grundlag af uddannelses- og erhvervsafklarende aktiviteter skal der senere i integrationsforløbet søges opstillet en videregående handlingsplan i relation til uddannelse og erhverv.

Den integrationsansvarlige myndighed bør under udarbejdelsen af den individuelle integrationsplan være opmærksom på, at integrationsindsatsen også skal indeholde et repatrieringssigte. Der bør således i forbindelse med valg af fag, kurser m.v. tages særligt hensyn til, hvorvidt de ressourcer, der tilføres den enkelte flygtning under programmet, vil være relevante ved en eventuel tilbagevenden til hjemlandet. Der tænkes f.eks. på færdigheder, der vil kunne anvendes i forbindelse med genopbygning af det pågældende hjemland.

I § 8, stk. 1, nr. 9, foreslås det, at den enkelte udlænding senest 3 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse tilbydes integrationsfremmende aktiviteter. Som det fremgår, skal omfanget af de integrationsfremmende aktiviteter samt tidspunktet for disses påbegyndelse fastlægges under hensyn til den enkelte udlændings forhold.

Der anføres herom følgende i betænkningens kapitel 6, afsnit 6.6.4.6, "Udbuddet af aktiviteter fastlægges under hensyn til den enkelte flygtnings personlige forhold, herunder den enkeltes parathed til at modtage aktiviteter sideløbende med danskundervisning, boligsøgning, børns skolestart m.v.

Aktiviteterne skal påbegyndes senest 3 måneder efter meddelelse af opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde til, at den pågældende ikke kan deltage.

Særlige omstændigheder kan f.eks. være, at den pågældende på grund af psykiske problemer ikke er i stand til med et rimeligt udbytte at deltage i aktiviteterne."

De integrationsrelevante aktiviteter kan tage form af undervisning, praktik, kurser m.v., der tager udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og behov, og som er tilpasset den enkelte udlændings danskundervisning.

Undervisningen skal søges målrettet mod bestemte jobfunktioner eller arbejdspladser.

Den integrationsansvarlige myndighed kan opfylde sin pligt til at sørge for de integrationsfremmende aktiviteter ved at indgå overenskomst herom med private skoler, AMU-centre, arbejdsgivere m.v.

De integrationsfremmende aktiviteter kan f.eks. bestå af EDB-undervisning, skolekompenserende fag, praktikperioder på arbejdsmarkedet, særlige kurser vedrørende de emner, der er nævnt under § 8, stk. 1, nr. 7, og egentlige erhvervsrettede uddannelser.

Såfremt en udlænding påbegynder en egentlig uddannelse under den særlige integrationsperiode, skal den pågældende, såfremt der er behov herfor, ydes en særlig støtte i løbet af uddannelsesforløbet. Den integrationsansvarlige myndighed skal således tilstræbe, at der etableres lektiehjælp f.eks. via

frivillige fagfæller, ligesom den integrationsansvarlige myndighed via den amtskommunale danskundervisning skal søge at sikre, at den pågældende modtager fagspecifik danskundervisning efter behov.

I forbindelse med de integrationsfremmende aktiviteter påhviler det den integrationsansvarlige myndighed at bistå flygtningene ved meritgodkendelse, opdatering og ækvivalering af tidligere uddannelse.

I § 8, stk. 1, nr. 10, foreslås det, at den enkelte udlændings beskæftigelsesmæssige muligheder søges afklaret under den særlige integrationsindsats, og at der ydes den enkelte støtte i forbindelse med jobsøgning.

I § 8, stk. 1, nr. 11, foreslås det, at den enkelte udlænding skal introduceres til de lokale kultur- og fritidstilbud.

Introduktionen skal tage udgangspunkt i den enkelte udlændings alder og interesser. Det påhviler integrationsmyndigheden at yde den fornødne vejledning i forbindelse med tilmelding til de foreninger eller kurser, udlændingen ønsker at være medlem af eller deltage i.

Endvidere skal introduktionen indeholde støtte og vejledning i forbindelse med etablering af væresteder, klublokaler og foreninger, der kan danne rammer om gruppens egne aktiviteter og kan anvendes som mødested med det øvrige lokalsamfund.

Efter § 8, stk. 1, nr. 12, skal den enkelte udlænding tilbydes rådgivning og vejledning i sager om familiesammenføring.

Rådgivningen og vejledningen indebærer, at den integrationsansvarlige myndighed i forbindelse med ansøgninger om familiesammenføringssager skal yde den enkelte udlænding rådgivning og vejledning i forbindelse med udfyldelse af relevante skemaer, fremskaffelse af relevante dokumenter i sagen og bistå i forbindelse med familiens indrejse og modtagelse (indkvartering, bolig, økonomi m.v.).

I § 8, stk. 1, nr. 13, er det foreslået, at der ved udløbet af den særlige integrationsindsats tilbydes den enkelte udlænding en individuel samtale med henblik på en afsluttende evaluering af forløbet. Evalueringen kan samtidig danne udgangspunkt for en planlægning af det videre integrationsforløb.

Samtalen skal tage udgangspunkt i en drøftelse af den enkelte udlændings oplevelse af den indsats, som den integrationsansvarlige myndighed i henhold til § 8, stk. 1, nr. 1-12, har ydet den enkelte flygtning m.v. under den særlige integrationsperiode.

Såfremt ansvaret for integrationsindsatsen varetages af Dansk Flygtningehjælp, bør en medarbejder fra udlændingens opholdskommune deltage i samtalen.

Generelt bemærkes til forslagets § 8, at det ifølge lov om social bistand § 40, stk. 1, er en betingelse for at få kontanthjælp, at såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen har udnyttet sine arbejdsmuligheder.

Så længe et tilbud om arbejde eller deltagelse i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger står åbent, kan der ikke ydes kontanthjælp til en person, der

afslår tilbuddet, hvis pågældende efter en konkret vurdering ikke har nogen rimelig grund til afvisning.

Det skal hertil bemærkes, at tilbuddene i medfør af lovforslaget § 8 anses som en beskæftigelsesfremmende foranstaltning. Såfremt en udlænding ikke ønsker at deltage, kan dette efter en konkret vurdering føre til, at der ikke udbetales kontanthjælp eller det udbetalte beløb nedsættes, jf. lov om social bistand § 40, stk. 5.

Det foreslås, at der efter lovens vedtagelse udsendes en vejledning til kommunerne herom.

Det bemærkes, at forpligtelse til at deltage i tilbuddene i medfør af § 8 ikke erstatter forpligtelsen til at deltage i danskundervisning. Danskundervisning er således fortsat en selvstændig beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

Pligten til at deltage i tilbuddene efter § 8 skal ses som et yderligere krav til de berørte udlændinge.

**Til § 9**

I § 9 fastslås det, at den i § 8, nr. 8 - 10, beskrevne indsats i det omfang, den har et erhvervsmæssigt sigte, kan erstattes af hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig optræning eller omskoling m.v. i medfør af § 43 i lov om social bistand eller tilbud om kommunal aktivering i medfør af lov om kommunal aktivering, såfremt den pågældende udlænding i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

**Til § 10**

I § 10, stk. 1, fastslås det, at den integrationsansvarlige myndighed har pligt til at anvise et midlertidigt opholdssted til udlændinge omfattet af § 6, såfremt tilbud om varig bolig ikke umiddelbart er mulig.

Ifølge bemyndigelsesbestemmelsen i stk. 2 kan indenrigsministeren fastsætte nærmere regler for det beløb, som henholdsvis enlige og familier omfattet af § 6 skal opkræves i forbindelse med indkvarteringen. Der er i hovedtræk tale om en overførelse af § 31, stk. 2, i lov om social bistand.

I stk. 2, 2. pkt., fastslås det, at lejeloven i sin helhed ikke finder anvendelse i forbindelse med udlændingens indkvartering i midlertidige opholdssteder anvist af den integrationsansvarlige myndighed.

I stk. 3, foreslås det, at betaling efter stk. 2 inddrives efter reglerne for inddrivelse af personlige skatter. Det bemærkes, at reglen alene vil have betydning i de tilfælde, hvor en kommune har overtaget integrationsindsatsen. Er Dansk Flygtningehjælp den integrationsansvarlige myndighed indgås kontrakt i henhold til gældende praksis.

**Til § 11**

I § 11 fastslås det, at det er indenrigsministeren, der tilbyder den særlige integrationsindsats i medfør af kapitel 2 til flygtninge og flygtningelignende udlændinge.

Af forslaget til § 11 fremgår det endvidere, at indenrigsministeren kan bestemme, at den særlige integrationsindsats tilbydes af Dansk Flygtninge-

hjælp eller af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor udlændingen opholder sig. Der er i tilknytning hertil indsat en bemyndigelsesbestemmelse med henblik på, at indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler herfor.

Forslaget til § 11 svarer indholdsmæssigt til den gældende bestemmelse i lov om social bistand § 10, stk. 5.

I Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand, der er udstedt i medfør af lov om social bistand § 10, stk. 5, er de nærmere regler for den gældende model for organiseringen af den særlige integrationsindsats beskrevet.

Af bekendtgørelsens § 4 følger, at kommunalbestyrelsen efter aftale med Dansk Flygtningehjælp kan overtage integrationsindsatsen over for flygtninge og flygtningelignende personer før udløbet af den 18 måneders integrationsperiode.

Der gælder imidlertid en særlig ordning for de bosniske flygtninge. Det følger således af bekendtgørelsens § 6, stk. 1, at en kommune ensidigt uden aftale med Dansk Flygtningehjælp kan beslutte at yde hjælp i stedet for Dansk Flygtningehjælp før udløbet af den almindelige 18 måneders integrationsperiode til bosniske flygtninge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingeloven i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 6, stk. 2, at kommunens eventuelle beslutning skal omfatte alle bosniere, der opfylder de kriterier, der er opstillet i bestemmelsens stk. 1.

Dog kan en kommune, der har truffet beslutning om at overtage hjælpen, efter bekendtgørelsens § 9 indgå aftale med Dansk Flygtningehjælp om, at denne yder hjælp eller bestemte former for hjælp til nærmere angivne personer, grupper af personer eller varetager bestemte integrationsopgaver.

Bekendtgørelsen indeholder endvidere en bestemmelse om, at kommunen forud for beslutningen om at overtage hjælpen skal oplyse Dansk Flygtningehjælp om kommunens integrationsplaner og herefter indhente en udtalelse fra Flygtningehjælpen, herunder en vurdering af kommunens integrationsplaner. Der henvises til bekendtgørelsens § 7.

Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 7, at kommunen skal underrette Indenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp, når beslutningen om overtagelse formelt er truffet.

Endvidere indeholder bekendtgørelsens § 8 en bestemmelse, hvorefter der fastsættes en frist på 6 måneder til faste terminer for, hvornår en kommunes beslutning om at overtage hjælpen kan træde i kraft. Samme fristregel gælder for kommunens beslutning om ikke længere at yde hjælp. Fristerne kan ifølge bestemmelsen fraviges ved aftale mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunalbestyrelsen.

Endelig indeholder bekendtgørelsens § 10 en bestemmelse, der sikrer, at Dansk Flygtningehjælp modtager de nødvendige data med henblik på at

sikre flygtningehjælpens fortsatte centrale registrering af flygtningesammensætningen m.v. Man har således fundet det vigtigt for såvel Indenrigsministeriets som Dansk Flygtningehjælps fortsatte integrationsindsats, at der som hidtil i Dansk Flygtningehjælp sker en central registrering af flygtningegruppen i henseende til alder, køn, nationalitet, boligplacering, centerplacering, erhverv, uddannelse, beskæftigelse m.m.

Integrationsudvalget har i sin betænkning drøftet forskellige modeller for den fremtidige organisering af den særlige integrationsindsats og har foreslået, at den nuværende model for de bosniske flygtninge udvides til også at omfatte øvrige flygtningegrupper. Der henvises til betænkningen kapitel 6, side 52 f. og 54 ff.

Udvalget har endvidere som udgangspunkt fundet, at de nærmere betingelser og retningslinier for kommunernes overtagelse af integrationsindsatsen for bosniske flygtninge, som disse er beskrevet i den gældende bekendtgørelse, også vil være velegnede, såfremt den bosniske model udvides til at omfatte alle flygtninge og flygtningelignende udlændinge, der er omfattet af § 6.

På baggrund af drøftelser i udvalget foreslås det dog i betænkningen, at bekendtgørelsens § 7, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen, forinden der træffes beslutning om at overtage integrationsindsatsen, skal indhente en udtalelse fra Dansk Flygtningehjælp ændres, således at den pågældende udtalelse indhentes fra Indenrigsministeriet.

**Til § 12**

I § 12 stk. 1, foreslås det, at hjælp i medfør af en række bestemmelser i lov om social bistand til udlændinge omfattet af § 6 ydes af Dansk Flygtningehjælp, når denne organisation varetager den særlige integrationsindsats.

Reglen svarer til den gældende bestemmelse i § 2, stk. 1, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 729 af 4. august 1996 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand.

I § 12, stk. 2, foreslås det, at hjælp efter § 48 i lov om social bistand til merudgifter ved forsørgelse til personer med handicap, efter aftale mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunalbestyrelsen kan ydes af kommunalbestyrelsen, såfremt kommunalbestyrelsen i opholdskommunen samtidig yder andre handicapforanstaltninger. Reglen svarer til § 2, stk. 1, nr. 2, i ovennævnte bekendtgørelse.

## Kapitel 3

**Til § 13**

Som der nærmere er redegjort for i betænkningens kapitel 7, afsnit 7.9.1.1., findes der inden for den eksisterende lovgivning adskillige muligheder for at yde varierede og forskellige integrationstilbud til de persongrupper, der er omfattet af den almindelige integrationsindsats. Særligt indeholder lov om social bistand, lov om kommunal aktivering og lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl. muligheder for at yde integrationsbistand.

Det er imidlertid konstateret et behov for en koordinering og målretning af integrationsindsatsen for at opfylde de integrationsmæssige behov hos såvel familiesammenførte indvandrere som hos flygtninge, der ikke længere er omfattet af den særlige integrationsindsats.

Dette er baggrunden for, at Integrationsudvalgets flertal har foreslået en bestemmelse, som affattet i lovforslagets § 13, hvorefter det konstateres, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at samordne den almindelige integrationsindsats i kommunen.

Ved kommunalbestyrelse forstås kommunalbestyrelsen i en primærkommune.

Som der ligeledes er redegjort for i betænkningens kapitel 7, afsnit 7.9.1.1.4.2. har udvalget i forbindelse med drøftelserne om integrationsindsatsen over for familiesammenførte indvandrere foreslået, at der etableres en forsøgsordning til støtte for en mere målrettet og koordineret integrationsindsats over for fortrinsvis nyankomne familiesammenførte indvandrere.

Der anføres herom følgende i betænkningen:

"Det foreslås, at der i ministerielt regi tilvejebringes puljemidler, hvorfra kommuner, der etablerer særlige foranstaltninger som led i den målrettede og koordinerede integrationsindsats over for fortrinsvis nyankomne familiesammenførte indvandrere, kan søge om tilskud.

Forsøgsordningen etableres for en to-årig periode, således at kommuner kan indsende konkrete projektansøgninger. Projekterne skal belyse, hvorledes de foreslåede tiltag forholder sig til eksisterende ordninger.

Udvalget forudsætter i den forbindelse, at der ved behandlingen af ansøgninger lægges vægt på, at den enkelte kommune søger at gennemføre de standarder, der er beskrevet ovenfor i afsnit 7.9.1.1.3.

Det vil være en forudsætning for tildeling af midler, at der findes eller sikres den fornødne faglige kompetence i de dele af den kommunale forvaltning, der er relevant for integrationsarbejdet med indvandrere, således at den kommunale forvaltning i kommunen er i stand til at koordinere og målrette de eksisterende muligheder for at yde integrationsbistand over for familiesammenførte indvandrere.

Herudover vil det være et væsentligt kriterium for tildeling af puljemidler, at de i afsnit 7.9.2.1.2.1. nævnte integrationsråd har medvirket ved udformningen og planlægningen af den målrettede og koordinerede integrationsindsats over for de fortrinsvis nyankomne familiesammenførte indvandrere i de kommuner, hvor der er dannet integrationsråd.

Tilsvarende vil der blive lagt vægt på eventuelle tilkendegivelser/anbefalinger fra humanitære organisationer samt flygtninge- og indvandrerforeninger. Disse aktører kan endvidere, når forholdene taler for det, inddrages i det konkrete projekt, der etableres som led i forsøgsordningen.

Udvalget finder det væsentligt, at der ved administrationen af midler tages højde for, at kommuner med et mindre antal familiesammenførte indvan-

drere også kan få mulighed for at få tildelt midler til iværksættelse af særlige foranstaltninger som led i en målrettet og koordineret integrationsindsats over for gruppen.

En nødvendig forudsætning for forslaget er, at der efter forsøgsperiodens afslutning foretages en evaluering i ministerielt regi med henblik på at afgøre, om der er behov for yderligere tiltag. Der henvises i den forbindelse til det tilsvarende behov for evaluering af den statsfinansierende integrationsindsats over for flygtninge, jf. kapitel 6, afsnit 6.6.5.

Udvalget forventer, at der i forbindelse med den nærmere tilrettelæggelse af forsøgsordningen foretages en høring af de organisationer og myndigheder, der har været repræsenteret i Integrationsudvalget.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at udtale sig mere præcist om størrelsen af de puljemidler, der tilvejebringes i ministerielt regi, men forudsætter at disse forefindes i tilstrækkeligt omfang."

## Kapitel 4

### Til § 14

Brugere og interesseorganisationer kan også uden lovhjemmel inddrages i forvaltningens arbejde. Der henvises til rapporten "Øget brugerindflydelse på det kommunale område" (juni 1989), der er afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af Indenrigsministeriet.

Baggrunden for, at Integrationsudvalgets flertal i bestemmelsen foreslår indført en forpligtelse for kommunerne til at oprette et formaliseret bruger-

organ i form af et integrationsråd, såfremt der anmodes herom, er dobbelt. Dels findes det væsentligt for opnåelsen af målsætningen for den almindelige integrationsindsats, at brugere og aktører på forskellige niveauer inddrages aktivt i planlægningen.

Dels skønnes den erfaring og viden, som de flygtninge og indvandrere, der er medlemmer af integrationsrådene tilegner sig vedrørende deltagelse i lokalt foreningsarbejde m.v., på lidt længere sigt at virke ansporende for de samme personer til at deltage i de allerede eksisterende lokale brugerorganer såsom forældrebestyrelser i dagtilbud, skoler m.v. Der henvises til betænkningens kapitel 7, afsnit 7.8.6 og 7.9.2.1.

I stk. 1 anføres persongruppen som personer med etnisk minoritetsbaggrund. Herved forstås de personer, som Danmarks Statistik definerer som personer med udenlandsk baggrund. Dette indbefatter dog ikke indvandrere og deres efterkommere fra Norden, Den Europæiske Union, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, Schweiz, Nordamerika, Australien eller New Zealand.

Efter stk. 2, nr. 1, udpeges fire medlemmer til integrationsrådet af de lokale flygtninge- og indvandrerforeninger. Dette kan f.eks. være foreninger, der er repræsenteret i De Etniske Minoriteters Repræsentantskab.

Efter stk. 2, nr. 2, udpeges to medlemmer til integrationsrådet af kommunalbestyrelsen fra det øvrige lokale foreningsliv. Der kan f.eks. være tale om humanitære organisationer, der i deres daglige arbejde i lokalområdet arbejder med spørgsmål af integrationsmæssig karakter.

Efter stk. 2, nr. 3 udpeger kommunalbestyrelsen et medlem som repræsentant for kommunen. Dette kan være en medarbejder i kommunen, en politiker, eller en af kommunen særlig udpeget person.

Stk. 3 fastlægger, at integrationsrådet skal sekretariatsbetjenes af den kommunale administration.

I stk. 4 anføres den retlige karakter af integrationsrådets beslutninger og udtalelser.

Bestemmelsen indebærer, at kommunen ikke er forpligtet til at følge integrationsrådets beslutninger, udtalelser eller indstillinger vedrørende kommunens integrationsindsats.

Det følger af stk. 4, at integrationsrådet ikke kan afgive udtalelser om enkeltsager, men kan komme med generelle udtalelser om integrationsindsatsen i kommunen.

Det følger endvidere af stk. 4, at integrationsrådet kan etablere et samarbejde med Dansk Flygtningehjælp omkring den særlige integrationsindsats over for flygtninge, jf. kapitel 2.

I forbindelse med den forsøgsordning, som udvalget har foreslået indført til støtte for en mere målrettet og koordineret integrationsindsats over for fortrinsvis nyankomne familiesammenførte indvandrere, jf. betænkningens kapitel 7, afsnit 7.9.1.1., er det anført som et væsentligt kriterium for tildeling af puljemidler, at de lokale integrationsråd har medvirket ved udformningen og planlægningen af integrationsindsatsen.

Efter stk. 5 skal indenrigsministeren fem år efter lovens ikrafttræden foretage en evaluering af integrationsrådets arbejde.

Evalueringen skal bl.a. indeholde en vurdering af integrationsrådenes effekt på den kommunale integrationsindsats og en vurdering af det eventuelle behov for rådenes fortsatte virke.

**Til § 15**

Bestemmelsen er et supplement til § 62 i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsen over for kommunens beboere mindst hvert andet år over for kommunens beboere skal redegøre for indholdet og omfanget af de væsentligste ydelser, der tilbydes eller vil blive tilbudt kommunens beboere.

Ligesom styrelseslovens § 62 er bestemmelsen tillige et supplement til bestemmelsen i § 39, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunens årsbudget og de flerårige budgetoverslag skal være tilgængelige for kommunens beboere.

Det fremgår af udvalgets betænkning kapitel 7, afsnit 7.8.1. at det kan være vanskeligt at fastholde en fælles målsætning for den almindelige integrationsindsats i kommunerne. Der findes således behov for at skabe overensstemmelse mellem den centralt fastlagte politik på den ene side og lokale indsatser på den anden.

Formålet med den indførte forpligtelse til at informere kommunens borgere om indholdet og omfanget af den særlige og den almindelige integrations-

indsats, som et flertal af Integrationsudvalget foreslår indført i loven, er derfor dels at sikre, at borgerne i en tilgængelig form får en samlet oversigt over kommunens politik og ydelser på området, dels at medvirke til en mere helhedsorienteret politik i kommunen.

Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med redegørelsen oplyse om de mål, som kommunalbestyrelsen har sat for udviklingen på integrationsområdet. I redegørelsen vil der således skulle udstikkes rammer for principperne for og kvalitetskrav til udførelsen af den lokale integrationsindsats, som ikke kun tager udgangspunkt i kommunens socialforvaltning, men tillige stiller krav til de andre dele af den kommunale forvaltning, hvor spørgsmål om betjening af flygtninge og indvandrere er relevant, herunder i kulturforvaltningen, skoleforvaltningen m.v.

**Til § 16**

Rådet for Etniske Minoriteter rådgiver regeringen i indvandrer- og flygtningepolitiske spørgsmål. Rådet høres i forbindelse med nye lovbekendtgørelser og lovforslag på indvandrer- og flygtningeområdet og kan endvidere tage sager op på eget initiativ.

Med henblik på at styrke Rådet for Etniske Minoriteter og dets handle- og vejledningsmuligheder i forhold til regeringen foreslås det i § 16, at regeringens ministre hver andet år skal afgive en redegørelse til Rådet for Etniske Minoriteter om særlige tiltag vedrørende flygtninge og indvandrere inden for deres respektive ressortområder.

Redegørelsen skal indeholde en beskrivelse af formålet og erfaringerne med tiltagene.

Det foreslås samtidig, at regeringens ministre sender de nævnte redegørelser til Nævnet for Etnisk Ligestilling.

## Kapitel 5

Bestemmelserne i kapitel 5 er primært en omskrivning af de eksisterende repatrieringsregler i bistandslovens § 47 a og b vedrørende repatrieringsstøtte til henholdsvis flygtninge og indvandrere.

Disse regler foreslås således overført til Integrationsloven.

**Til § 17**

I bestemmelsen i stk. 1 fremgår det indledningsvist, at økonomisk støtte til repatriering kan ydes i stedet for flyttehjælp efter lov om social bistand § 47, stk. 3. Støtten træder således i stedet for støtte efter § 47 stk. 3. Det fremgår videre, at støtten kan ydes til en udlænding, der ønsker at tage varigt ophold i sit hjemland eller tidligere opholdsland, og som ikke selv har tilstrækkelige midler hertil. Støttes kan således kun ydes efter en behovsvurdering.

Der følger herefter en fastlæggelse af, hvilke personer, der er omfattet af ordningen. Det drejer sig foruden de personer, der er omfattet af § 6, stk. 1 og 2 (§ 17, stk. 1, nr. 1), om forældre til personer, der er omfattet af § 6, stk. 1., og som er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 4 (§ 17, stk. 1, nr. 2).

Endvidere er øvrige udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1 eller 2, og som med henblik på varigt ophold lovligt har opholdt sig her i landet i mere end de sidste 3 år, omfattet af ordningen (§ 17, stk. 1, nr. 3).

Det bemærkes, at børn under 18 år normalt ikke meddeles en selvstændig opholdstilladelse, såfremt de er indrejst og har ophold her i landet sammen med begge eller en af deres forældre. Disse børn vil også være omfattet, såfremt deres forældre er det.

Som en undtagelse til stk. 1 fremgår det af stk. 3, at ægtefæller, samlevere og børn, der er meddelt opholdstilladelse som følge af deres familiemæssige tilknytning til en herboende person, kun er omfattet af ordningen, såfremt de repatrierer sammen med den person, til hvem de har den tilknytning, der har begrundet deres opholdstilladelse.

I stk. 2 fastslås det, at det i stk. 1, nr. 3, nævnte tidsrum regnes fra det i udlændingelovens § 27 nævnte tidspunkt.

**Til § 18**

I § 18 foreslås, at repatrieringsstøtte ikke kan ydes til udlændinge, der er statsborgere i en stat, der er tilsluttet Den Europæisk Union, eller udlændinge der er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Bestemmelsen er i overensstemmelse med gældende regler.

**Til § 19**

§ 19 indeholder i stk. 1 et forslag til de former for hjælp, der kan ydes til personer omfattet af § 17, som ønsker at repatriere. Hjælpen svarer til støtten efter de gældende regler i lov om social bistand § 47 a.

I stk. 2 fastslås det i lighed med de gældende regler, at der kun kan ydes repatrieringsstøtte én gang.

**Til § 20**

I § 20 foreslås det, at personer omfattet af § 17, stk. 1, nr. 1 og 2, hvilket vil sige flygtninge og flygtningelignende personer samt personer, der er familiesammenført med disse, i stedet for etableringshjælp i medfør af § 19, stk. 1, nr. 3, kan tilbydes arbejde ved et bistandsprojekt i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Reglen svarer til den nuværende regel i lov om social bistand, § 47 a, stk. 3.

**Til § 21**

I § 21 foreslås det, at der tilbydes udlændinge, der ønsker at repatriere, individuel rådgivning og vejledning.

I praksis, jf. den nugældende repatrieringsvejledning, yder Dansk Flygtningehjælp allerede i dag denne rådgivning og vejledning over for såvel indvandrere som flygtninge. Med forslaget lovfæstes denne praksis.

**Til § 22**

I § 22 fastslås det, hvem der udbetaler den økonomiske bistand i forbindelse med repatriering.

Det fremgår af bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt yder den økonomiske bistand. Dog ydes hjælpen af Dansk Flygtningehjælp, såfremt en flygtning eller flygtningelignende person repatrierer inden for den særlige integrationsperiode, og organisationen er den integrationsansvarlige myndighed.

**Til § 23**

I § 23 fastslås det, at den individuelle rådgivning og vejledning i medfør af § 21 ydes af Dansk Flygtningehjælp.

## Kapitel 6

**Til §§ 24-30**

Det foreslås, at de særlige regler for finansiering af en kommunens eller en amtskommunes udgifter til flygtninge efter lov om social bistand og lov om kommunal aktivering overføres til lov om integration.

Bestemmelserne i kapitel 6 svarer med redaktionelle ændringer til de gældende finansieringsregler for flygtninge i bistandslovens § 134 a samt aktiveringslovens § 24, stk. 2 og § 27, stk. 2. Afgrænsningen af, hvilke udlændinge, der er omfattet af de særlige refusionsregler, er fastsat i § 6 og § 17 i forbindelse med bestemmelserne om en særlig integrationsindsats over for

flygtninge og flygtningelignende personer og bestemmelserne om repatriering. Der henvises herom til bemærkningerne til disse bestemmelser.

De særlige refusionsregler i bistandslovens § 134 a indebærer, at staten dækker 100 pct. af kommunernes udgifter - til særlige foranstaltninger for børn og unge, til kontanthjælp, til revalidering og til hjælp i særlige tilfælde herunder repatriering - i de første 1 ½ år efter datoen for opholdstilladelse. De næste 5 år dækker staten 75 pct. af kommunernes udgifter.

Kommunernes og amtskommunernes udgifter til institutions- og serviceydelser efter bistandsloven refunderes med 75 pct. i hele 6½ års-perioden. Undtaget er udgifterne til de amtskommunale rådgivningscentre (§ 87).

For to grupper af flygtninge refunderes udgifterne dog fuldt ud, og refusionen er ikke begrænset til 6½ år. Den ene gruppe er flygtninge med vidtgående handicap, som inden for de første 12 måneder efter datoen for opholdstilladelse anbringes i døgnophold på institution, bofællesskab eller familiepleje. Det gælder så længe flygtningen ikke har klaret sig selv i en sammenhængende periode på 2 år. Den anden gruppe er udledsagede flygtningebørn, og det gælder indtil barnet er fyldt 18 år eller forældrene får lovligt ophold her i landet.

Efter reglerne i bistandsloven ydes endvidere tilskud til kommunen, når den giver flygtninge nærmere bestemte tilbud om aktivering efter aktiveringsloven, og når den overtager ansvaret for integrationen af flygtninge inden udløbet af integrationsperioden på 18 måneder.

De særlige refusionsregler i aktiveringslovens § 24, stk. 2 og § 27, stk. 2 indebærer, at staten dækker 100 pct. af kommunernes udgifter til forsørgelsesydelser til flygtninge under tilbud om aktivering i de første 1 ½ år efter datoen for opholdstilladelse. Derefter nedsættes statens dækning til 75 pct. af udgifterne.

Den særlige refusion omfatter udgifter til forsørgelsesydelser i form af 1) aktiveringsydelse, beskæftigelsestillæg samt oplæringsydelse, 2) løntilskud og 3) igangsætningsydelse.

Med forslaget overføres disse særlige finansieringsregler for flygtninge til Indenrigsministeriets ressort. Det bemærkes, at driftsudgifter, herunder godtgørelse efter aktiveringslovens § 20, fortsat refunderes med 50 pct. efter § 24, stk. 3 i aktiveringsloven.

Forslaget indebærer herudover en mindre udvidelse af den personkreds, der er omfattet af de særlige finansieringsregler for flygtninge. Der henvises herom til bemærkningerne til § 6 og § 17.

Med forslaget overføres endvidere bestemmelsen om 50 pct. refusion af kommunernes udgifter til repatriering af indvandrere og flygtninge efter 6 ½ år til Indenrigsministeriet

## Kapitel 7

### Til § 31

Bestemmelsen vedrører klagereglerne for de afgørelser, der træffes af Dansk Flygtningehjælp i medfør af lovforslagets § 12 og § 22.

Bestemmelsen er en overførelse af lov om social bistand § 15 c.

## Kapitel 8

**Til § 32**

Forslaget træder i kraft den xxxxx.

**Til § 33**

Bestemmelsen indebærer, at kun de udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter lovens ikrafttræden, er omfattet af loven.

**Til § 34**

Bestemmelsen har til formål at sikre, at de udlændinge, som ikke er omfattet af loven, jf. § 33, kan være omfattet af den særlige integrationsindsats efter de hidtil gældende regler.

**Til § 35**

Forslaget omfatter ikke Grønland og Færøerne.

# BILAG 1

## UDVALGETS KOMMISSORIUM OG SAMMENSÆTNING

"Som det er bemærket i regeringens lovprogram for 1994/95, vil det nedsatte udvalg helt overordnet have til opgave at udrede det eksisterende integrationsarbejde i forhold til anerkendte flygtninge og indvandrere med henblik på formulering af en samlet politik på integrationsområdet.

I den forbindelse vil udvalget have til opgave hurtigst muligt at foretage en vurdering af, på hvilke områder der skal ske en justering af det nugældende integrationsprogram i forhold til bosniske krigsflygtninge, der meddeles permanent opholdstilladelse her i landet.

Efter bistandslovens § 10, stk. 5, forestår Dansk Flygtningehjælp på statens vegne integrationen af flygtninge i indtil 18 måneder. Dansk Flygtningehjælp har i tilknytning hertil etableret et særligt integrationsprogram for flygtninge.

Når flygtninge har gennemgået Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram på 18 måneder, overgår integrationen til kommunerne. Det er herefter op til den enkelte kommune at sørge for den videre integration i det danske samfund.

For så vidt angår integration af indvandrere, det vil typisk sige familiesammenførte, påhviler pligten hertil kommunerne fra det tidspunkt, hvor opholdstilladelse meddeles. Der er ikke etableret et

særligt integrationsprogram for denne gruppe af personer, og det er således, som ved flygtninge der har gennemgået Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram, op til den enkelte kommune at sørge for integrationen i det danske samfund.

Folketinget vedtog den 18. juni 1992 folketingsbeslutning om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark (B 65) vedrørende forslag til en sammenhængende politik med henblik på at styrke indvandrernes integration og deres retsstilling som ligeværdige borgere med samme pligter og rettigheder som danskfødte.

I folketingsbeslutningen peges på en række initiativer, der bør tages for at nå folketingsbeslutningens målsætning i form af flere og mere differentierede og sammenhængende tilbud. Tilbuddene omfatter danskundervisning for voksne indvandrere, nedsættelse af et organ til sikring af ligebehandling af udlændinge og danskere, en større indsats på arbejdsmarkedet, flere forsøg med undervisning af fremmedsprogede børn, uddannelse af flersprogede medarbejdere, mulighed for fordeling af indvandrere i boligområderne samt støtte til oplysning og kulturmødeaktivitet.

I regeringens handlingsplan/redegørelse fra foråret 1993 om Danmarks udlændinge er der angivet en række initiativer, som regeringen vil iværksætte som led i opfølgningen på folketingsbeslutningen af 18. juni 1992. Der er endvidere angivet en række andre initiativer vedrørende integration af flygtninge og indvandrere i det danske samfund.

Dette har blandt andet mundet ud i nedsættelse af Nævnet for Etnisk Ligestilling, Barriereudvalget, Byudvalget og Udvalget vedrørende udenlandske kvinders retsstilling og integration i Danmark. Det er endvidere hensigten at nedsætte et udvalg vedrørende indvandrerbørn og -unges problemer i Danmark. I tilknytning hertil er der iværksat en række forskellige initiativer med henblik på at fremme integrationen i det danske samfund.

Der er imidlertid ikke fastlagt en samlet integrationspolitik for flygtninge og indvandrere. Det er derfor i regeringens lovprogram for 1994/95 anført, at Indenrigsministeriet med henblik på formulering af en samlet politik på integrationsområdet vil iværksætte et udredningsarbejde, der skal afdække integrationsarbejdet i forhold til anerkendte flygtninge og indvandrere.

Udvalgets opgave vedrørende integration af flygtninge og indvandrere er at fremkomme med forslag til en samlet og overordnet politik vedrørende integration af flygtninge og indvandrere i det danske samfund.

Udvalget skal i den forbindelse kortlægge de problemer, der relaterer sig til integration af flygtninge og indvandrere og fremkomme med løsningsforslag hertil.

Løsningsforslagene kan dels vedrøre konkrete forslag baseret på indvundne erfaringer og vellykkede modeller for integration såvel på lokalt som på centralt plan, dels i det omfang det skønnes nødvendigt at fremkomme med forslag til initiativer, som kræver lovændring.

Udvalget bør inddrage de overvejelser og forslag, som navnlig Nævnet for Etnisk Ligestilling, Barriereudvalget, Byudvalget, og Udvalget vedrørende udenlandske kvinders retsstilling og integration i Danmark er fremkommet med.

Som eksempler på de problemstillinger, som udvalget bør inddrage i sit arbejde, kan nævnes:

- De problemer, der opstår i forbindelse med flygtningenes overgang til kommunerne, og samarbejdet mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunerne.
- Den danske lovgivning er baseret på et princip om, at danske borgere og udlændinge med opholdstilladelse i Danmark har samme rettigheder og pligter.
- Der er således alene i ganske få tilfælde fastsat særlige regler om indvandrere og flygtninge i den danske lovgivning.
- Integrationen af flygtninge og indvandrere finder på den baggrund sted ved hjælp af lovgivning, som tager sigte på danske borgere. Det gælder også bistandsloven, som udgør det væsentligste retlige grundlag for integration.
- Det må imidlertid erkendes, at lovgivningen ikke i alle tilfælde tager højde for, at flygtninge og indvandrere kan have behov for særlige foranstaltninger som følge af, at deres forudsætninger for at begå sig i det danske samfund er ganske anderledes, end hvad det er tilfældet for danske borgere.
- Tilknytning til arbejdsmarkedet må anses for helt grundlæggende for en vellykket integration i det danske samfund.

- Ofte svarer de arbejdsmæssige og uddannelsesmæssige kvalifikationer, som flygtninge og indvandrere har medbragt fra hjemlandet, imidlertid ikke fuldstændig til de krav, der stilles på det danske arbejdsmarked.
- Dette forhold sammenholdt med den danske arbejdsløshedssituation bevirker, at mange flygtninge og indvandrere har meget vanskeligt ved at få arbejde.

Endvidere virker både sprogbarrieren og den generelle manglende kulturelle indsigt hos både arbejdsgiver og flygtninge og indvandrere hæmmende for ansættelse på danske arbejdspladser

Mange indvandrere og flygtninge kommer fra lande, der har et andet og i nogle tilfælde et ringere uddannelsessystem end det danske.

Dette indebærer, at indvandrere og flygtninge ofte ikke har de uddannelsesmæssige forudsætninger for at påbegynde en videre uddannelse i Danmark eller at få arbejde.

Der er tendens til, at indvandrere og flygtninge koncentrerer sig i bestemte boligområder eller bebyggelser.

Dette fænomen kan virke hæmmende på integrationen, idet muligheden for social kontakt med den danske befolkning herved begrænses. Det gør sig også gældende for børnene og de unge i skoler i de pågældende boligområder.

En væsentlig forudsætning for integration i det danske samfund er, at den danske befolkning er indstillet på at medvirke aktivt og positivt hertil.

Det er derfor vigtigt centralt og lokalt at sørge for en holdningsbearbejdning med henblik på at sikre størst mulig tolerance og forståelse i den danske befolkning for flygtninge og indvandrere, herunder deres kulturelle baggrund og situation i det danske samfund.

Mange af integrationsproblemerne relaterer sig til det forhold, at flygtninge og indvandrere ikke har de nødvendige sproglige forudsætninger for at kommunikerer med danske borgere, herunder i forbindelse med kontakt til offentlige myndigheder. Hertil kommer, at flygtninges og indvandreres og danske borgeres kulturelle baggrund som oftest er meget forskellig, hvilket yderligere udvider forståelseskløften.

Der er tillige meget stor arbejdsløshed i gruppen af flygtninge og indvandrere, uanset at man på baggrund af ovenstående i meget vidt omfang vil kunne drage nytte af de ressourcer, som de besidder, til at overvinde forståelseskløften. Det er derfor nødvendigt i højere grad af udnytte de medbragte kvalifikationer blandt flygtninge og indvandrere.

Med hensyn til de bosniske krigsflygtninge indledes behandlingen af de første af disse personers asylansøgninger i december 1994.

De bosniske krigsflygtninge, der meddeles opholdstilladelse her i landet som flygtninge, skal efter de nugældende regler overgives til Dansk Flygtningehjælp med henblik på at blive undergivet det ovenfor nævnte 18 måneders integrationsprogram.

De bosniske krigsflygtninge, som stadig har en verserende asylsag, eller som ikke har fået asyl, vil derimod fortsat have midlertidig opholdstilladelse, så længe de pågældende har et beskyttelsesbehov på grund af krigen og urolighederne i det tidligere Jugoslavien.

For alle de bosniske krigsflygtninge gælder, at de under deres ophold i Danmark gennem aktiveringsprogrammet og vilkårsforbedringerne har gennemgået en række foranstaltninger, der i vidt omfang svarer til de, som flygtninge gennemgår i løbet af den ovennævnte 18 måneders integrationsperiode.

I regeringens lovprogram for 1994/95 er det derfor anført, at det skal vurderes, på hvilken måde der skal ske en justering af det nugældende integrationsprogram, når en bosnisk krigsflygtning får asyl.

Det er regeringens opfattelse, at hele gruppen af bosniske krigsflygtninge i videst mulig omfang fortsat skal have samme vilkår for deltagelse i det danske samfund, og at de krigsflygtninge, der ikke får asyl, også skal have integrationstilbud.

Udvalget skal i den anledning fremkomme med forslag til et tillempet integrationsprogram i Dansk Flygtningehjælps regi, herunder fremsætte forslag til mulige nødvendige lovændringer.

I den forbindelse skal udvalget inddrage følgende forhold:

- De bosniske krigsflygtninge må som ovenfor anført anses for selvhjulpne i videre omfang end andre flygtninge på grund af selvaktiveringsprogrammet og vilkårsforbedringerne.
- Det må på den baggrund antages, at de fleste af de bosniske krigsflygtninge ikke vil have behov for et 18 måneders integrationsprogram.
- Der må derfor tages stilling til integrationsperiodens længde for bosniske krigsflygtninge, herunder hvorledes en fleksibel overgang til kommunerne kan sikres.
- Når en udlænding anerkendes som flygtning, sørger Dansk Flygtningehjælp for boligplacering af den pågældende.
- Boligsituationen i Danmark er af en sådan karakter, at det er meget vanskeligt at finde ledige boliger.
- Der må i den forbindelse tages stilling til, om problemet skal søges afhjulpet ved, at de bosniske krigsflygtninge fortsat skal opholde sig i et vist tidsrum i flygtningelandsbyerne, indtil bolig fremfindes, om flygtningelandsbyerne skal omdannes til udlejningsboliger, og om der skal gøres en særlig indsats med at bygge nye boliger.
- Der må tages stilling til, hvilke integrationsforanstaltninger i Dansk Flygtningehjælps 18 måneders integrationsprogram, der ikke er behov for i relation til de bosniske krigsflygtninge.
- I tilknytning hertil må det overvejes, hvilke dele af aktiveringsprogrammet og vilkårsforbedringerne der bør fastholdes over for de bosniske krigsflygtninge.

I den forbindelse skal det sikres, at flygtningegruppen på den ene side gives de bedste muligheder for at blive integreret i det danske samfund, og på den anden side får de bedste forudsætninger for en tilbagevenden til hjemlandet, herunder at de i videst muligt omfang bør rustes til genopbygningsindsatsen.

Det er således væsentligt at fastholde, at for den enkelte flygtning vil en tilbagevenden til hjemlandet i langt de fleste tilfælde, når konflikten dér er overstået, være den foretrukne, langsigtede og mest holdbare løsning.

Som et vigtigt element skal udvalget undersøge, hvorledes det bedst sikres, at de bosniske krigsflygtninge får de nødvendige redskaber til en tilbagevenden til hjemlandet.

Der kan nedsættes underudvalg, som skal behandle spørgsmål særligt vedrørende de bosniske krigsflygtninge, spørgsmål, der vedrører henholdsvis boligområdet, arbejdsmarkedsområdet og uddannelses- og kulturområdet. Der kan endvidere, i det omfang det findes nødvendigt, nedsættes andre underudvalg til brug for behandling af de forskellige problemstillinger.

Udvalget vil endvidere kunne inddrage fageksperter.

Med henblik på at indsamle erfaringer og viden om de integrationstiltag, der finder sted ude i landet, vil udvalget eller udvalgets sekretariat også kunne besøge kommuner og Dansk Flygtningehjælp lokalt og an-

dre myndigheder og organisationer, der forestår integrationen af flygtninge og indvandrere, herunder arrangere møder med de berørte parter. De øvrige nordiske landes erfaringer på området bør også inddrages."

# BILAG 2

Kilde: "Udlændinge '96 - En talmæssig belysning af udlændinge i Danmark", Indenrigsministeriet November 1996

**Tabel B1. Udviklingen i antal udenlandske statsborgere 1975 til 1996.**

| | 1975 | 1980 | 1985 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Udenlandske statsborgere i alt** | **93.931** | **99.796** | **107.726** | **160.641** | **169.525** | **180.103** | **189.014** | **196.705** | **222.746** |
| Norden, EU og Nordamerika | 52.528 | 51.916 | 51.899 | 56.507 | 57.278 | 58.941 | 61.250 | 64.971 | 68.563 |
| Indvandrerlande i alt | 41.303 | 47.880 | 48.005 | 65.331 | 69.835 | 74.204 | 77.527 | 78.893 | 98.398 |
| Flygtningelande i alt | | | 7.822 | 38.803 | 42.412 | 46.958 | 50.237 | 52.841 | 55.785 |
| **Betydelige indvandrerlande i alt** | **20.003** | **27.612** | **35.486** | **48.990** | **51.988** | **54.432** | **55.824** | **55.919** | **73.640** |
| Tyrkiet | 8.129 | 14.086 | 18.806 | 29.680 | 32.018 | 33.653 | 34.658 | 34.967 | 35.739 |
| Det tidligere Jugoslavien | 6.892 | 7.126 | 7.617 | 10.039 | 10.719 | 11.306 | 11.618 | 11.324 | 28.081 |
| Pakistan | 4.982 | 6.400 | 6.692 | 6.231 | 6.081 | 6.259 | 6.368 | 6.401 | 6.552 |
| Marokko | | | 2.371 | 3.040 | 3.170 | 3.214 | 3.180 | 3.227 | 3.268 |
| **De 12 flygtningelande i alt** | **444** | **2.186** | **7.822** | **38.803** | **42.412** | **46.956** | **50.237** | **52.841** | **55.785** |
| Afghanistan | | | 86 | 347 | 526 | 667 | 835 | 1.038 | 1.296 |
| Chile | 419 | 900 | 706 | 609 | 578 | 560 | 556 | 558 | 535 |
| Etiopien | - | - | 160 | 456 | 443 | 436 | 441 | 507 | 498 |
| Irak | - | - | 178 | 2.785 | 3.173 | 4.385 | 5.280 | 6.041 | 7.077 |
| Iran | - | - | 857 | 8.977 | 8.800 | 8.248 | 7.939 | 7.678 | 7.363 |
| Libanon | - | - | 124 | 3.191 | 3.710 | 4.203 | 4.364 | 4.402 | 4.438 |
| Polen | - | - | 1.424 | 4.709 | 4.868 | 4.998 | 5.106 | 5.216 | 5.291 |
| Rumænien | - | - | 89 | 774 | 920 | 997 | 1.068 | 1.126 | 1.173 |
| Somalia | - | - | 89 | 601 | 1.249 | 2.089 | 3.638 | 5.125 | 6.925 |
| Sri Lanka | - | - | 207 | 5.082 | 5.334 | 5.672 | 5.782 | 5.769 | 5.736 |
| Statsløse[1)] | - | - | 319 | 7.550 | 8.998 | 10.185 | 10.427 | 10.421 | 10.452 |
| Vietnam | 25 | 1.286 | 3.583 | 3.722 | 3.813 | 4.518 | 4.801 | 4.960 | 5.001 |

**Tabel B1 (fortsat). Udviklingen i antal udenlandske statsborgere 1975 til 1996, procentfordeling.**

| | 1975 | 1980 | 1985 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Udenlandske statsborgere i alt** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| Norden, EU og Nordamerika | 55,9 | 52,0 | 48,2 | 35,2 | 33,8 | 32,7 | 32,4 | 33,0 | 30,8 |
| Indvandrerlande i alt | 44,0 | 48,0 | 44,6 | 40,7 | 41,2 | 41,2 | 41,0 | 40,1 | 44,2 |
| Flygtningelande i alt | 0,0 | 0,0 | 7,3 | 24,2 | 25,0 | 26,1 | 26,6 | 26,9 | 25,0 |
| **Udvalgte indvandrerlande i alt** | **21,3** | **27,7** | **32,9** | **30,5** | **30,7** | **30,2** | **29,5** | **28,4** | **33,1** |
| Tyrkiet | 8,7 | 14,1 | 17,5 | 18,5 | 18,9 | 18,7 | 18,3 | 17,8 | 16,0 |
| Det tidligere Jugoslavien | 7,3 | 7,1 | 7,1 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,1 | 5,8 | 12,6 |
| Pakistan | 5,3 | 6,4 | 6,2 | 3,9 | 3,6 | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 2,9 |
| Marokko | 0,0 | 0,0 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,5 |
| **Udvalgte flygtningelande** | **0,5** | **2,2** | **7,3** | **24,2** | **25,0** | **26,1** | **26,6** | **26,9** | **25,0** |
| Afghanistan | - | - | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Chile | 0,4 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Etiopien | - | - | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 |
| Irak | - | - | 0,2 | 1,7 | 1,9 | 2,4 | 2,8 | 3,1 | 3,2 |
| Iran | - | - | 0,8 | 5,6 | 5,2 | 4,6 | 4,2 | 3,9 | 3,3 |
| Libanon | - | - | 0,1 | 2,0 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,0 |
| Polen | - | - | 1,3 | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,4 |
| Rumænien | - | - | 0,1 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Somalia | - | - | 0,1 | 0,4 | 0,7 | 1,2 | 1,9 | 2,6 | 3,1 |
| Sri Lanka | - | - | 0,2 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 2,9 | 2,6 |
| Statsløse[1)] | - | - | 0,3 | 4,7 | 5,3 | 5,7 | 5,6 | 5,3 | 4,7 |
| Vietnam | 0,1 | 1,3 | 3,3 | 2,3 | 2,2 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,2 |

1) Gruppen statsløse består hovedsageligt af statsløse palæstinensere og uoplyste. Om definitioner: Se bilag A1.
Kilde: Danmarks Statistik.

Lovtidende A

1996 Hæfte 126

4. august 1996. 4249 Nr. 729.

# Bekendtgørelse om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand

I medfør af § 10, stk. 5, i lov om social bistand, jf. lovbekendtgørelse nr. 110 af 26. februar 1996 som ændret ved lov nr. 290 af 24. april 1996, fastsættes:

**§ 1.** I denne bekendtgørelse forstås ved opholdskommune den kommune, som efter § 10, stk. 1-4, i lov om social bistand har pligt til at yde bistand efter loven.

**§ 2.** Udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand, modtager hjælp fra Dansk Flygtningehjælp efter følgende bestemmelser i lov om social bistand: Kapitel 7, § 33, stk. 2, nr. 8, og afsnit III, dog ikke § 43, stk. 10, § 46 c og § 48 a. Ydes der hjælp efter § 48 til merudgifter ved forsørgelsen til personer med handicap, og yder kommunalbestyrelsen i opholdskommunen samtidig andre handicapkompenserende foranstaltninger, kan det aftales mellem kommunalbestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp, at hjælpen efter § 48 ydes af kommunalbestyrelsen.

*Stk. 2.* Hjælpen efter stk. 1 ydes af Dansk Flygtningehjælp i 18 måneder, hvorefter hjælpen ydes af kommunalbestyrelsen i opholdskommunen. De 18 måneder regnes fra det tidspunkt, hvor udlændingen overgives til Dansk Flygtningehjælp. Overgives udlændingen før den 16. i en måned, regnes fristen fra den første i måneden, ellers regnes fristen fra den første i den efterfølgende måned.

**§ 3.** Uanset det i § 2, stk. 1, anførte yder kommunalbestyrelsen i opholdskommunen hjælpen

1) når modtageren er omfattet af § 134 a, stk. 1, nr. 4-6, i lov om social bistand, og modtageren er familiesammenført med en herboende udlænding, der ifølge § 2, stk. 2, ikke er berettiget til at modtage hjælp fra Dansk Flygtningehjælp, eller
2) når modtageren har opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring for forældre over 60 år, medmindre modtageren får opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8.

**§ 4.** Dansk Flygtningehjælp kan indgå aftale med kommunalbestyrelsen i opholdskommunen om, at kommunen yder den i § 2, stk. 1, nævnte hjælp før udløbet af det i § 2, stk. 2, omhandlede tidsrum.

**§ 5.** Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen kan indgå aftale med Dansk Flygtningehjælp om, at Dansk Flygtningehjælp yder den i § 2, stk. 1, nævnte hjælp efter udløbet af det i § 2, stk. 2, omhandlede tidsrum.

**§ 6.** Kommunalbestyrelsen i opholdskommunen kan beslutte at yde den i § 2, stk. 1, nævnte hjælp i stedet for Dansk Flygtningehjælp til udlændinge, der

1) er meddelt opholdstilladelse efter udlændingeloven i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien (bosniske krigsflygtninge), og
2) er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand, jf. dog denne bekendtgørelses § 3.

---

Indenrigsmin.,
Juridisk Afd., j.nr. 1996-3701-1673

PBEK

b/inn106308
ISSN 0106-8458

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsens beslutning efter stk. 1 omfatter alle udlændinge, der opfylder betingelserne i stk. 1.

**§ 7.** Forinden kommunalbestyrelsen træffer beslutning efter § 6, indhenter kommunalbestyrelsen en udtalelse fra Dansk Flygtningehjælp, herunder en vurdering af kommunens integrationsplaner.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen underretter Dansk Flygtningehjælp og Indenrigsministeriet om beslutningen.

**§ 8.** Kommunalbestyrelsens beslutning efter § 6 er bindende og kan tidligst træde i kraft 6 måneder efter, at kommunalbestyrelsen har givet Dansk Flygtningehjælp meddelelse om beslutningen, jf. § 7, stk. 2. Fristen regnes fra den første i den efterfølgende måned.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om ikke længere at yde den i § 2, stk. 1, nævnte hjælp, men overlade dette til Dansk Flygtningehjælp. Kommunalbestyrelsen underretter Dansk Flygtningehjælp og Indenrigsministeriet herom. En sådan beslutning kan tidligst træde i kraft 6 måneder efter, at kommunalbestyrelsen har underrettet Dansk Flygtningehjælp herom. Fristen regnes fra den første i den efterfølgende måned.

*Stk. 3.* De i stk. 1 og 2 nævnte frister kan fraviges ved aftale mellem kommunalbestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp.

**§ 9.** Kommunalbestyrelsen i en opholdskommune, der har truffet beslutning efter § 6, kan indgå aftale med Dansk Flygtningehjælp om, at Dansk Flygtningehjælp yder hjælp eller bestemte former for hjælp til nærmere angivne personer eller grupper af personer.

**§ 10.** Kommunalbestyrelsen i en opholdskommune, der har truffet beslutning efter § 6, har pligt til at levere de nødvendige oplysninger til Dansk Flygtningehjælp til brug for Dansk Flygtningehjælps centrale registrering af flygtningesammensætningen m.v.

**§ 11.** Bekendtgørelsen træder i kraft den 16. august 1996.

*Stk. 2.* §§ 7-8 finder ikke anvendelse over for kommuner, dear på tidspunktet for bekendtgørelsens ikrafttræden yder den i § 2, stk. 1, nævnte hjælp til den i § 6 omhandlede persongruppe.

*Stk. 3.* Socialministeriets bekendtgørelse nr. 14 af 4. januar 1993 om bistand til udlændinge, der er omfattet af § 134 a, stk. 1, i lov om social bistand, ophæves.

*Indenrigsministeriet, den 4. august 1996*

BIRTE WEISS

/ Hans B. Thomsen

# Bilag 4

**Tre eksempler til belysning af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats.**

De tre eksempler, som følger nedenfor, skal bidrage til at illustrere det daglige arbejde og de forløb, som typisk kan ske over integrationsprogrammets 18 måneders periode.

***Eksempel 1***

En 28 årig ugift mand fra Mellemøsten. Er blevet uddannet til ingeniør i Østeuropa. Tvunget tilbage til hjemlandet og derefter flygtet til Danmark. Præasylfase 2 ½ år.

Er blevet fordelt til en mindre provinsby uden uddannelsesinstitutioner tæt på. Der er kun få landsmænd i området.

NN afhentes ved toget på overgivelsesdagen og installeres i indkvartering, hvor han får udleveret en boligpakke med diverse sengelinned, husgeråd osv.

Senere på dagen modtagelse på integrationskontoret med en let anretning. Her foregår den første information om det nye sted, om personale, om ydelser (ydelseserklæring underskrives), boligkontrakt underskrives og de første aftaler med boligmedarbejder og

socialrådgiver træffes. Der indgås endvidere aftale om en rundvisning i byen/lokalsamfundet ved kulturformidleren.

Sekretæren foretager de nødvendige tilmeldinger til folkeregister, læge, sprogskole, bank, skattevæsen m.v.

Første samtale med boligmedarbejder/hjemmekonsulent, der indeholder følgende elementer:

1. ønske om boligplacering
2. indmelding i boligforeninger
3. tilfredshed/utilfredshed med indkvartering

Første samtale med socialrådgiver, hvor man starter afdækning/-afklaring af NNs baggrund (opvækst, udd., familiemæssige relationer i Danmark,) med henblik på at give en relevant rådgivning i et videre livsforløb.

Første kontakt med kulturformidleren - er på byrundtur og får introduktion til lokalsamfundet, herunder posthus, bibliotek, lægehus, politi, kirker/moskeer, bank m.v.

Invitation til værestedet - faste åbningstider, diverse aktiviteter, fællesskab.

Ovennævnte følges op indenfor de kommende tre måneder ved samtaler på kontor, ved hjemmebesøg, i værestedet og ved start af introduktionsforløbet.

Eksempel på introduktionsforløb "En studierejse i dit nye land" i samarbejde med sprogskolen, omfattende 2-3 fulde begynderhold. 12 temaer fordelt over 26 uger, afsluttet inden flygtningen har været i Dansk Flygtningehjælps forsorg i 9 måneder. Det forestås af alle faggrupper i Integrationsafdelingen og i samarbejde med eksterne fagpersoner.

Introduktionsforløbet afvikles i sprogskole, ved udflugter og ekskursioner over flere dage.

De tolv temaer er: Danmarks natur, Danmarks historie, fritidsliv, kulturliv, hvad lever danskerne af ?, hvordan lever danskerne ?, livets gang fra fødsel til død, retsvæsen, socialforsorg, sundhedsvæsenet, Danmark og de fremmede, folkestyret og hovedstaden.

NN har stort udbytte af selve introduktionsforløbet. Følgende problemstillinger viser sig dog i samme periode:

1. Han føler sig isoleret i byen, savner familie og samvær med landsmænd.
2. Larm fra familier i indkvarteringen.

3. Vil gerne flytte til anden indkvartering/permanent bolig

**Uddannelsesområdet:**

NN følger undervisning på sprogskolen sideløbende med introprogram. Hans eksamenspapirer sendes til vurdering i den relevante faglige organisation.

**Boligområdet:**

Boligmedarbejder starter søgning efter permanent bolig til NN og en sådan findes efter ca. 6 måneder. Hjemmekonsulenten støtter i indflytningsfasen med gode råd i div. spørgsmål (gardiner, varmeforbrug, elforbrug etc.)

I 12. måned af integrationsforløbet har NN bestået basis 2 på sprogskolen. Han søger ind på VUC 9. kl. dansk og tysk, samtidig med at han følger EDB på aftenskole.

Får i 14. måned besked fra Ingeniørforbundet om, at man accepterer hans uddannelse. Erhvervs- og uddannelsesmedarbejderen går i gang med at skaffe en praktikplads.

NN vælger at færdiggøre sin 9. kl. dansk og tysk, har mulighed for at skifte til aftenhold, såfremt praktikplads findes. Det lykkes i 16.

måned at fremskaffe en praktikplads, men da arbejdsgiveren erfarer, at flygtningen kommer fra Mellemøsten, meddeler han, at han ikke kan antage flygtningen på grund af hensynet til medarbejderne.

Ved overgivelsen til kommunen er flygtningen fortsat i gang med VUC og venter fortsat på en praktikplads. Flygtningen forekommer stille, lidt trist og er fortsat ensom. Overvejer repatriering.

***Eksempel 2***

Familie NN fra Mellemøsten bestående af forældre plus to børn og et i vente. Præasylfase 2 år.

Faderen, NNA, er 35 år og ufaglært med 5 års skolegang. Moderen, NNB, er 25 år med 3 års skolegang. Har altid været hjemmegående. Det ældste barn er 7 år og det yngste 5 år.

Er blevet fordelt til en større by, men ønsker omfordeling til Hovedstaden, hvor manden har tætte familierelationer.

Modtages af integrationskontoret som i eksempel 1. Straks ved ankomsten til indkvarteringen meddeler NNA (faderen), at familien slet ikke har ønsket at komme til x-køb̈ing, idet han har en bror i en større forstad til hovedstaden, og der ønsker familien også at

bo. Efter megen parlamenteren lykkes det boligmedarbejder og socialrådgiver - godt bistået af tolken - at få familien til at indse, at de må flytte i indkvarteringen samme dag.

NNA fastholder, at familien ikke ønsker at deltage i velkomstprogrammet og den første introduktion og modtagelse på kontoret.

Det lykkes ikke at få familien til at underskrive boligkontrakt til indkvarteringen, men ydelseserklæringen, således at familien kan få penge. Næste dag står NNA med kone, børn og bagage på kontoret - familien vil omfordeles nu.

Boligmedarbejder og socialrådgiver forklarer med bistand fra tolken om reglerne og proceduren for omfordeling, og proceduren går i gang.

Men her og nu får familien valget mellem at flytte tilbage til indkvarteringen eller gå på gaden, hvorefter familien vælger indkvarteringen og boligkontrakten underskrives. Diverse tilmeldinger iværksættes, men det viser sig imidlertid senere, at i x-køb̀ing kan børn ikke skrives på venteliste til daginstitution, med mindre begge forældre er i beskæftigelse.

I lighed med eksempel 1 starter de første samtaler med familien. Afdelingen vælger at lade kulturformidleren "bryde isen".

Indenfor de første 3 måneder sker der yderligere følgende:

1. Det skolesøgende barn begynder i modtagelsesklasse.
2. NNA er til visitationssamtale på sprogskole.
3. NNB er gravid i 5. måned.
4. Familien introduceres til klubben af landsmænd i x-køb ing, og her tilbringer NNA en del tid.
5. Jævnlig forespørgsel om omfordelingsansøgningen fra NNA

I 2. måned får familien besked om, at hovedstadsregionen vil modtage dem på betingelse af, at familien selv fremskaffer et passende boligtilbud. NNA rejser til forstaden for at søge lejlighed sammen med broderen. Han finder en lejlighed, søger boligtilskud, men får afslag, fordi lejligheden er for dyr.

I 4. måned holdsættes NNA til begynderhold på sprogskolen, men møder ikke op, fordi han vil være sammen med sin hustru, som har født ham en søn. Han indkaldes derefter til samtale, hvor socialrådgiveren gør opmærksom på rådighedsforpligtelsen og på, at han i ydelseserklæringen har skrevet under på, at han ville stå til rådighed for arbejdsmarked.

NNA oplyser, at han ikke har fået gennemgået indholdet af ydelseserklæringen og mener sig i sin gode ret til at udeblive. Vil-

kår og konsekvenser ridses påny op, og han indser nødvendigheden af at gå i sprogskole. Denne proces varer ca. 14 dage.

NNA begynder på sprogskolen. Efter kort tid viser det sig, at det er vanskeligt for ham at følge med, fordi han i virkeligheden er latinsk analfabet. Nyt alfa-hold starter om ca. 1-1½ måned.

I folkeskolen går det godt med datteren, og hun er skrevet op til skolefritidsordning.

I forbindelse med det nyfødte barn har hjemmekonsulenten været på besøg, og der er etableret kontakt til sundhedsplejersken fra kommunen. Denne har været på besøg, men kunne ikke tale med familien. Hun ønsker tolk med næste gang, men tolken er meget optaget og vil først kunne stå til rådighed for sundhedsplejersken om 2 måneder.

Ved hjemmebesøg har hjemmekonsulenten konstateret, at familien brugte ajax til at vaske op i, at gardinerne er bundet sammen i en knude, og at lejligheden er klam på grund af manglende udluftning. Der sættes ind med vejledning fra hjemmekonsulenten.

Kulturformidleren orienterer NNB om, at der i værestedet er en syklub for kvinder, hvor hun kan møde landsmænd. Børn kan

medbringes. Hustruen kan ikke overskue tilbuddet og er samtidig usikker på, hvad manden vil sige.

I de forløbende måneder har socialrådgiveren haft flere samtaler med NNA både på kontoret og i hjemmet for at få en ide om, hvad han gerne vil, og hvor hans ressourcer ligger. Det viser sig, at NNA - udover at have været politisk aktiv - har arbejdet som tømrer i den flygtningelejr, hvor han har boet i hele sit liv. Han er dygtig med hænderne, men føler sig boglig svag. Han giver udtryk for, at han gerne vil arbejde som tømrer.

I 6. måned bliver NNA holdsat til alfa-hold, og han begynder undervisningen. Uddannelses- og erhvervsmedarbejderen er orienteret om NNAs erhvervsønske og begrænsninger og prøver i samarbejde med AMU at finde et passende kursustilbud.

I 7. måned tilbydes datteren plads i skolefritidsordningen. Da det går op for faderen, at det koster penge, afslår han tilbuddet med den begrundelse, at han også er bange for, at pigen vil blive præget i dårlig retning.

Pigen er blevet så god til dansk, at hun nu deltager i gymnastiktimerne og musiktimerne i 1. klasse. Da NNA erfarer at pigen har gymnastik sammen med drenge, tager han pigen ud af skolen.

Sammen med socialrådgiveren aflægger han besøg på skolen, hvor man finder en ordning, som alle kan leve med.

NNAs bror har fremskaffet et nyt boligtilbud, og familien har i mellemtiden lånt pengene privat til indskud. De flytter derfor i 8. måned, og sagen omfordeles til Hovedstadsregionen.

Status efter de første 9 måneder i integrationsfasen:

1. To mindste børn er uden pasning.
2. Datteren, der klarede sig godt, skal starte forfra i ny klasse med nye kammerater.
3. NNB er ikke kommet i gang endnu på grund af barselsorlov og manglende børnepasning.
4. NNA var netop startet i alfa-klasse, men afventer nyt tilbud.

Hovedstadsregionen modtager sagen. Der er 9 måneder tilbage af integrationsforløbet med ny introduktion, nye samtaler med bolig-medarbejder/hjemmekonsulent, socialrådgiver, kulturformidler og øvrigt personale.

Børnene søges skrevet op til daginstitution, og NNA skrives op til sprogskole og holdsættes i 12. måned på et alfa-hold.

Datteren starter ny skole modtageklasse og kreative fag i 1. klasse, og NNB er gravid i 2. måned. I den kommende tid passer NNA sin sprogskole, dog med en vis forsømmelsesprocent, idet han har svært ved indlæring. Fritiden tilbringer han for en stor del i klubben af landsmænd og i fredagsmoskeen.

I 12. måned kontaktes Dansk Flygtningehjælp af boligforeningen. Naboer klager over støj og lugtgener.

Det går meget langsomt fremad. De forskellige tilbud i form af introforløb, værestedsaktiviteter, sommerlejr og udflugter benytter familien sig ikke af. De oplyser, at de har nok i at være sammen med familien og landsmænd.

Ved overgangen til kommunen går NNA fortsat på alfahold. Det har ikke været muligt at finde et passende AMU-tilbud på grund af flytning og sprogvanskeligheder, og NNB har ikke nået at få et relevant tilbud om skole på grund af graviditeter og børnepasning.

Den 7-årige datter klarer sig bedst og bruges af den øvrige familie i forskellige tolkesituationer.

*Eksempel 3*

Enlig forsøger (afrikansk kvinde) på 30 år med 5 børn. Hun er analfabet. Ægtefællen, som hun blev gift med som 17-årig, opholder sig i 3. land. Præasylfase 7 måneder. Er blevet fordelt til en mellemstor provinsby. Mulighed for etablering af netværk.

Børnenes alder: 12 år, 10 år, 9 år, 7 år og 6 år.

Familien modtages på integrationskontoret som beskrevet i eksempel 1. Da familien er den eneste, der overgives denne dag, er der arrangeret velkomst sammen med en afrikansk kvindegruppe.

Familien installeres i indkvartering i umiddelbart nærhed af kontoret og sammen med to andre enlige kvinder. Sekretæren foretager de nødvendige tilmeldinger til folkeregister, læge, folkeskole, dagsinstitution, bank, sprogskole, skattevæsen m.v.

Første samtale med socialrådgiver foregår i hjemmet. Under samtalen kommer det frem, at det vigtigste for NN er at få kontakt med ægtefællen, der befinder sig i 3. land. Hun har ikke haft nogen kontakt med ham, siden de under flugten blev skilt fra hinanden. Hun regner med, at det ældste barn, en dreng på 13 år, er sammen med faderen. Familien blev skilt fra hinanden for 3 år siden. Socialrådgiveren lover at anmode Dansk Røde Kors om at

iværksætte en eftersøgning via International Røde Kors' eftersøgningstjeneste.

NN kan i øjeblikket intet overskue. Efter en samlet vurdering i Integrationsgruppen bliver det derfor besluttet, at den kvindelige kulturformidler skal give NN lidt ekstra støtte, da hun har god kontakt til den afrikanske kvindegruppe, hvor der er sytilbud, gymnastik og almindeligt socialt samvær. Alle børn starter i modtageklasse.

Efter tre måneder er moderen klar til et egentligt integrationsforløb.

1. Første samtale med boligmedarbejder/hjemmekonsulent (se eksempel 1).
2. Grundig samtale med socialrådgiver (se eksempel 1).
3. Videre kontakt med kulturformidler vedr. byrundtur, introduktion (se eksempel 1).

Sprogskolen kontaktes påny med henblik på visitation til alfa-hold med forventet start i fjerde måned.

NN er til det første forældremøde i modtageklassen, hvor en tolk deltager. De tre ældste har presset på for at få lov til at være med i

gymnastiktimerne, og NN har accepteret. De to mindste er søgt optaget i skolefritidsordningen.

Internationalt Røde Kors har meddelt, at de ikke har nogen oplysninger på ægtefællen og sønnen. Det slår NN helt ud, men hun har fået en god kontakt til afrika-kvindegruppen og henter der megen støtte.

I fjerde måned starter NN på sprogskole i en alfa-klasse. Det hele virker overvældende på hende - skole, hjem, børn - og hun synes, det er svært. Hun er indstillet på at prøve og får i hjemmet god hjælp af de to ældste døtre på 12 og 11 år.

Fra landsmænd hører NN, at hendes mand og søn er set i et Østland.

Internationalt Røde Kort kontaktes på ny, og lover at gøre, hvad der er muligt. NN ønsker hjælp til at få manden og sønnen til Danmark og orienteres om reglerne for familiesammenføring. Sagen vanskeliggøres ved, at samtlige attester mangler.

Børnene klarer sig godt i skolen. De to mindste er på vej over i de almindelige klasser. Alle børn er aktive sportsudøvere i de forskellige foreninger i byen. Familien gør brug af de tilbud Dansk Flygtningehjælp har om udflugter og lejrture.

I sjette måned har NN fået dagligdagen til at fungere. Hun savner fortsat ægtefælle og søn meget, men accepterer tingenes tilstand. Hun er blevet meget glad for at gå i skole og er nysgerrig efter at få at vide, hvilke muligheder hun og børnene har i Danmark.

NN er nu klar til for alvor at påbegynde den afdækning/afklaring af hendes baggrund, der skal til, således at hun kan få lagt en realistisk plan for sin fremtid. Kontakten mellem NN, børnene og socialrådgiveren intensiveres.

Samtalerne forløber over en periode på tre måneder og i niende måned går alle børn over i folkeskolens normalklasser. De to mindste er kommet i fritidsordning, hvor de trives.

Der er omsider opnået kontakt med ægtefællen og sønnen. NN har fået en opringning fra ægtefællen, og familiesammenføringssagen kan påbegyndes uden nødvendige dokumenter. Familien er permanent boligplaceret og føler sig hjemme.

I 12. måned lykkes familiesammenføringssagen, men da ægtefællen og sønnen er indrejst illegalt til et Østland, har de problemer med at få udrejsetilladelse. Dette er et hårdt slag for NN. Hun dropper ud af sprogskolen og bliver inaktiv. Efter en måned lykkes det alligevel ægtefællen og sønnen at nå frem, og familien for-

enes. Moderen vender atter tilbage til sprogskolen, og et introprogram starter for manden.

Sønnen begynder i modtageklasse i samme skole som hans søskende, og faderen kan starte på sprogskole. Den sidste del af integrationsforløbet bruges til:

1. At hjælpe med til at få familien til at fungere som familie (socialrådgiver/kulturformidler).
2. Faderen præsenteres for den afrikanske mandeklub.
3. Faderens baggrund afklares med henblik på det videre forløb.

Ved overgivelse til kommunen er familiens situation følgende:

- familien er permanent boligplaceret
- familien fungerer sammen
- børnene fungerer i skolen og fritidsordning
- moderen er ved at afslutte alfa-hold
- faderen går på begynderhold og vil gerne have en faglig uddannelse
- familien har et godt netværk i byen

# Bilag 5

**Eksempler til beskrivelse af introduktionen til det danske samfund under ophold i Dansk Røde Kors' asylcentre under "præ-asylfasen"**

**Eksempel 1. Om en familie på et asylcenter**

Det drejer sig om en somali-familie: mand og kone i trediverne, tre børn på henholdsvis 7, 4 og 1 år.

Familien ankommer til et af Dansk Røde Kors' opholdscentre i Jylland fra modtagecenter Sandholm en sen eftermiddag. De bliver modtaget af vagthavende centermedarbejder, der byder dem velkommen, viser dem deres værelse. Efter de har pakket ud og har fundet sig lidt til rette, får de en rundvisning på centret efterfulgt af en kop kaffe/te og en kort introduktion.

Dagen efter foretages en mere omfattende introduktion. Introduktionsfolderen "velkommen til center X" udleveres sammen med en rengøringsplan for måneden, og familien informeres om det lokale samfund, herunder indkøbsmuligheder, kulturelle aktiviteter m.v. samt om de aktiviteter, der tilbydes på centret.

Det ældste barn introduceres til skolen og begynder undervisningen dagen efter ankomsten. Det mellemste barn tilbydes at gå i centrets legestue, som er åben mellem kl. 9.00 og 15.00. Det yngste barn har centret p.t. ikke noget pasningstilbud til.

Et par dage efter ankomsten besøger centersygeplejersken familien på værelset og præsenterer sig. Derefter inviteres de til en samtale på klinikken. I mellemtiden har sygeplejersken fået familiens journal fra sygeplejersken på center Sandholm og kan derudfra danne sig et skøn over familiens sundhedsmæssige tilstand. Sygeplejersken fortæller i løbet af samtalen, hvilken tilbud hun er i stand til at give/formidle. De to ældste børn tilmeldes skoletandplejen. Det yngste barn tilbydes det almindelige forebyggende sundhedsplejerske besøg. Endelig fortæller sygeplejersken, hvem familiens læge bliver, hvor hun bor, og hvordan man kommer dertil.

Målet er at sikre et kontinuerligt forløb, så familien mærker flytningen mindst muligt.

Det bærende element i opholdet på et asylcenter er, at den enkelte asylansøger tager ansvar for sig selv og ved hjælp af den vifte af tilbud, der gives, selv sammensætter en meningsfyldt og aktiv hverdag. På den måde kan man bedst sikre, at asylansøgerne ikke gennem et langt ophold gøres inaktive, hvadenten de får opholdstilladelse eller bliver sendt tilbage til deres hjemland.

I løbet af den første uge kontaktes familien af en af skolens lærere med henblik på at få etableret voksenundervisning, som primært handler om danskundervisning.

Det foregår dog på en sådan måde, at der i undervisningen tages udgangspunkt i noget orientering om det danske samfund, den danske demokratimodel, dansk levevis og lignende.

I løbet af præ-asylfasen på centret tilbydes tillige en række aktiviteter, som børn og voksne kan deltage i. Der kan være tale om aktiviteter på centret for eksempel deltagelse i værkstedsaktiviteter, foto-klub, systue m.v. og i det omkringliggende samfund f.eks. idrætsklubber eller andet.

Efter 3 måneder modtager familien afslag på asyl fra Udlændingestyrelsen. Brevet skaber fortvivlelse i familien og en centermedarbejder taler med familien med deltagelse af en tolk for at hjælpe familien med at bearbejde nyheden. Familien får herefter beskikket en advokat med henblik på sagens behandling i Flygtningenævnet, og da familien efter yderligere 3 måneder modtager indkaldelsen til nævnsmødet, aftales det første af op til flere møder med advokaten, der har til huse i København.

Efter Flygtningenævnets behandling af sagen meddeles familien asyl og efter 3 uger modtager familien et brev fra Flygtningehjælpen, der indeholder et skema som familien anmodes om at udfylde. I skemaet kan anføres eventuelle familiemæssige relationer eller anden tilknytning til andre steder i Danmark.

Da faderen har en søster, der bor i Odense, anmoder familien om at måtte flytte til dette område og inden for en uge herefter, gør familien sig klar til at flytte fra Røde Kors Centret. Centrets sygeplejerske udfylder de seneste oplysninger i familiens sygejournal, der efter samtykke fra familien, sendes til flygtningehjælpens hovedkontor, der videresender disse oplysninger til Odense Kommune. Centrets medarbejdere arrangerer transporten til Odense og på familiens sidste aften på centret, afholdes en lille fest for at tage afsked med familien.

**Eksempel 2. Om en kvindelig asylansøger på et asylcenter**

En yngre kvinde fra det tidligere Jugoslavien indrejser i Danmark i sommeren 1994 sammen med sine forældre. Under et kort ophold på modtagecenter Avnstrup afhøres kvinden af udlændingemyndighederne og oplyses om asylsystemet i Danmark. Der foretages en indledende sundhedsundersøgelse, hvorefter kvinden flytter til et såkaldt § 15-center, der er et asylcenter for bosniske krigsflygtninge. Under opholdet på § 15-centret, der varer 18 måneder, bli-

ver kvinden gravid, og kvinden ønsker ikke at oplyse faderens identitet.

Under opholdet på § 15-centret udviser kvinden en tiltagende aparte adfærd. Efter flere samtaler med Dansk Røde Kors' psykolog tilkendegiver psykologen, at opholdet i centret og den tætte konstante kontakt med andre asylansøger kan være årsagen til den aparte adfærd, og det anbefales, at kvinden får mulighed for at blive indkvarteret uden for centret.

En medarbejder fra Dansk Røde Kors finder herefter en mindre lejlighed, og Udlændingestyrelsen ansøges om kaution til såkaldt alternativ indkvartering. Efter kautionen er indhentet indgår Dansk Røde Kors' asylafdelings juridiske sektion aftale om lejekontrakt og Røde Kors hjælper med at indrette lejligheden med de mest basale fornødenheder.

Indkvarteringen i lejligheden sker sammen med hendes forældre efter ca. 1 ½ års ophold i Danmark. Det viser sig dog allerede efter et par måneder, at kvindens adfærd får mere og mere karakter af regulær psykisk sygelighed.

Kvinden bliver aggressiv overfor forældre og andre beboere, har udadreagerende og støjende adfærd, og hun ødelægger inventar og lejlighed. Kvinden bliver i september 1995 indlagt på psykiatrisk

afdeling sammen med hendes barn, en dreng født februar 1995. Efter en måneds indlæggelse udskrives kvinden med sit barn og visiteres til Dansk Røde Kors' specialcenter Kongelunden uden sine forældre, de bliver - efter eget ønske - anbragt på et andet Røde Kors center.

Dansk Røde Kors center Kongelunden er et center, der er særligt indrettet og normeret til at tage sig af asylansøgere, der har særlige fysiske eller psykiske problemer.

Center Kongelunden iværksætter en vurdering af kvindens omsorgsevne overfor eget barn samt barnets udvikling. Moderens psykiske tilstand udredes, og der udarbejdes en handlingsplan med henblik på den videre behandling. Efter få dages ophold på centret fremgår det, at en ekstraordinær indsats er påkrævet, da kvindens adfærd er kilde til flere konfrontationer med andre beboere: Kvinden er meget mistroisk overfor andre end medarbejdere. Hun kommer op at toppes med især afrikanske kvinder, hun åbner sin dør på klem og farer ud med en kæp og slår til alle, som kommer forbi på gangen. Der kræves stor indsats fra personalet for at opretholde en vis orden og for at undgå "lynch-stemning" blandt andre beboere.

Kvindens evne til at opdrage og give omsorg til banet er på grund af kvindens psykiske tilstand meget dårlig: Barnet er tydeligt un-

derstimuleret, ligger konstant passivt hen, hvorved kraniet er blevet fladt og skævt i nakken. Kvinden er ikke opmærksom på barnets basale behov og kan ikke tyde barnets signaler, endvidere er der risiko for underernæring af barnet. Endvidere forlader kvinden ofte barnet og ved ét tilfælde forlader hun centret i nattøj og iført en morgenkåbe. Hun bliver fundet af politiet på Amagerbrogade.

Disse observationer foretages i løbet af den første uge på Center Kongelunden, og der iværksættes en handlingsplan for kvinden. Handlingsplanen omfatter:

- Hyppige planlagte samtaler af støttende karakter.
- Orientering til Dragør Kommune angående omsorgssvigt af barnet.
- Opbakning fra personalet til omsorgsopgaven for barnet.
- Motivation af kvinden til at påtage sig ansvaret for barnet.
- Vejledning af sundhedspersonalet, samt skærpet overvågning af barnets ernæringstilstand.
- Tæt observation af mor/barn forhold.
- Hjælp til barn og moders personlige hygiejne.
- Psykiatersamtaler.
- Skemalægning af kvindens hverdag.

På trods af disse tiltag forværres kvindens tilstand yderligere, og kvinden må efter kort tid indlægges på psykiatrisk afdeling, idet

kvinden vurderes som psykotisk. Under forløbet og efter kontakt med Dragør Kommune anbringes barnet på Bagsværd observationshjem.

Indlæggelsen varer en måned, hvor kvinden medicineres med psykofarmaka, hvorefter hendes udadreagerende adfærd dæmpes væsentligt. Efter udskrivelsen vender kvinden tilbage til centret, og tilknyttes der en støtteperson ordning med henblik på at få barnet hjemgivet.

Efter ca. 1 måned hvor kvinden jævnligt sammen med støttepersonen har besøgt barnet vurderer Bagsværd Observationshjem og Dragør Kommune, at barnet kan hjemgives til moderen, hvor støttepersonen og centret kan opretholde en massiv støtte til kvinden. I december 1995 meddeles kvinden opholdstilladelse og skal herefter overgå til integrationsprogrammet under Dansk Flygtningehjælp.

Center Kongelunden udfærdiger i forbindelse hermed en fyldestgørende rapport med orientering om hvilke behov og tiltag, der har været nødvendige i Røde Kors' regi. På baggrund af rapporten anmoder Dansk Flygtningehjælp om en forlængelse af kvindens ophold på centret, da man fra Dansk Flygtningehjælps side ikke umiddelbart kan honorere behov og tiltag. Flygtningehjælpen tager i de næste måneder kontakt med kvinden samt Dragør Kommune.

Fra Dansk Røde Kors er der krav om at støttefunktionen skal bibeholdes så længe kvinden opholder sig i Røde Kors' regi.

Dette foranlediger flygtningehjælpen til at tage kontakt til Dragør Kommune med henblik på at afklare de økonomiske forhold vedrørende de særlige støttebehov, da kommunen har ansvaret for kvinden og barnet, sålænge kun har bopæl på centret. Forløbet i "overgivelsen" til Flygtningehjælpen trækker ud til medio april dvs. næsten 4 måneder.

I denne periode fortsætter Røde Kors støtteforanstaltningerne, herunder hjælp til dagligdags gøremål, lægehjælp, syge/sundhedspleje, psykolog, supervision af støtteperson m.v.

**Eksempel 3. Om et uledsaget mindreårigt flygtningebarn**

En torsdag eftermiddag i november 1995 bliver personalet på Dansk Røde Kors center Sletten, der er et center for uledsagede mindreårige flygtningebørn, kontaktet af en medarbejder fra Dansk Røde Kors' særlige bisidderordning i center Sandholm, der oplyser, at der netop er ankommet en 12 årig dreng fra Somalia, der hedder Ali. Efter det oplyste, har drengen været ganske længe undervejs, og han er derfor både træt og sulten.

Medarbejderen oplyser, at politiet netop er ved at have færdiggjort det indledende interview med drengen, hvilket ifølge aftale mellem politiet og Dansk Røde Kors er sket under overværelse af en bisidder fra Dansk Røde Kors, der har til opgave at støtte den mindreårige og sikre, at afhøring af den mindreårige sker med en skånsomhed, der er afpasset sagens karakter og den mindreåriges alder. Medarbejderen fra bisidderordningen oplyser, at man forventer at ankomme til center Sletten inden for 45 minutter.

Da Ali og bisidderen ankommer til center Sletten, modtages de af en medarbejder fra centret, og derudover er der en anden jævnaldrende dreng fra Somalia, der er blevet anmodet om at være med at modtage Ali. Der er endvidere blevet redt en seng til Ali i det samme værelse som landsmanden.

Ali bliver budt indenfor og tilbydes en sandwich og et glas saftevand, men Ali sætter sig bare ned og begynder at græde. Hans landsmand forsøger at trøste ham og forklarer, at personalet vil forsøge at få fat i en telefontolk. Dette lykkedes efter et kort stykke tid, og via tolken får Ali at vide, hvor han er, og hvad der skal ske de kommende dage.

Endvidere får Ali at vide, at tolken vil komme på centret dagen efter, og at han kan henvende sig til personalet døgnet rundt, og at de i givet fald vil sørge for at ringe til en tolk. Drengen fortæller,

at han mor og to mindreårige søskende befinder sig i en flygtningelejr i Afrika, og at hans far er død. Han oplyser endvidere, at han har en fætter i Danmark, men at han ikke ved, hvor fætteren bor.

Herefter vises Ali rundt på centret, og værelseskammeraten viser Ali til rette på værelset. Drengen er faldet nogenlunde til ro men sover alligevel uroligt den første nat.

Dagen efter kører Ali sammen med en medarbejder til Sandholmlejren for at færdiggøre Ali's registreringspapirer. På centret møder de bisidderen, der overværer registreringen. Efter at dette er sket, tager medarbejderen Ali med til Sandholmlejrens tøjdepot, hvor de sammen finder tøj, der egner sig til det danske klima. Herefter følges de tilbage til Sletten.

På Sletten modtager man nu Ali's data, og han registreres i det særlige Røde Kors registreringssystem. Den ansvarlige medarbejder kontakter herefter Dansk Flygtningehjælp og orienterer dem om, at Ali er ankommet. Via Røde Kors registringssystemet og samarbejdet med Dansk Flygtningehjælp finder medarbejderen endvidere frem til hvor i Danmark Ali's fætter bor. Med hjælp fra en centermedarbejder ringer Ali til sin fætter og bliver tydeligt oplivet ved at tale med en person, som han kender. Det aftales

med fætteren, at han skal komme på besøg på centret et par dage efter.

Ali får herefter præsenteret sin kontaktperson på centret, og de går sammen til centret for at lægge det nyerhvervede tøj på plads og får derved lejlighed til at lære hinanden at kende. Ali er nu faldet noget til ro og kommer godt ud af det med sin værelseskammerat. Dog er han ked af det ved sengetid, og det aftales, at han ringer til sin fætter hver aften inden sengetid.

Nattevagten fortæller, at Ali vågner af og til om natten, og derfor får Ali tilbudt et nyt værelse, der støder op til personalekontoret. Ali vil dog helst bo på værelset sammen med sin landsmand.

Et par dage efter Ali's ankomst til centret kommer der påny en somalisk tolk, der fortæller Ali, at han skal gennemgå en lægeundersøgelse. Tolken informerer Ali om, at denne omfatter en almindelige lægelig undersøgelse, og at lægen samtidig vil stille ham en række spørgsmål om hans opvækst, tidligere skolegang, tidligere hjem m.v. Helbredsundersøgelsen gennemføres, og de væsentligste sociale oplysninger indføjes i en socialrapport, hvor personalets observationer af drengen tillige indgår.

Endvidere orienteres Ali om Røde Kors' internationale eftersøgningstjeneste, og da Ali ikke har set sin mor i de sidste tre måne-

der og iøvrigt ikke med sikkerhed ved, hvor hun er, tilbydes Ali, at man via International Røde Kors forsøger at eftersøge hende. Ali samtykker hertil og får samtidigt at vide, at der kan gå ganske lang tid med eftersøgningen, og at der ikke er nogen garanti for, at Røde Kors kan finde hans mor.

Dagen efter starter Ali i centerskolen, og Ali vender begejstret hjem med ny skoletaske, bøger og penalhus.

Et par dage efter kommer Ali's fætter på besøg. Ali, som ikke har set sin fætter i mere end fire år, virker lidt generet men er glad for besøget. Fætteren overnatter på centret. Ved afslutningen på besøget giver fætteren centerlederen alle relevant personlige data, og der aftales et ny besøg to uger senere.

Efter nogen tid er Ali for alvor faldet godt til på centret. Han klarer sig rimeligt godt i skolen, og han er begyndt at spille fodbold i den lokale fodboldklub. Fætteren kommer tit på besøg, og han tilkendegiver, at han gerne vil have Ali boende hos ham og sin familie. Kontaktpersonen til Ali vurderer, at fætteren er en god støtte for drengen. Der aftales herefter, at Ali den efterfølgende weekend skal på besøg hos fætteren, og kommunen, hvor fætteren bor, får besked om besøget.

Fætteren følger Ali tilbage til centret efter endt weekendbesøg, der er forløbet godt, og fætteren taler med personalet om at søge privat indkvartering. Ansøgningen udarbejdes efter aftale med fætteren og Ali, der meget gerne vil bo hos fætteren, og det aftales, at Ali bliver boende på centret, indtil tilladelsen til privat indkvartering foreligger, men at Ali kan komme på weekendbesøg hos fætteren og dennes familie.

I den efterfølgende tid observeres og beskrives Ali af personalet på centret, herunder af sygeplejersken, lærerne og den tilknyttede psykolog. Disse observationer indgår i socialrapporten.

Under behandlingen af ansøgningen om privat indkvartering besøger repræsentanter fra Dansk Røde Kors' Børnesektion, repræsentanter fra Dansk Flygtningehjælp og den lokale kommune fætteren og dennes familie, men disse konkluderer, at familien har for lidt plads til, at Ali kan bo hos dem.

Denne beslutning gør fætteren meget oprørt, og samarbejdet om weekendbesøg hos fætteren vanskeliggøres. Situationen kulminerer, da Ali ikke vender tilbage efter et weekendbesøg hos fætteren. Kontaktpersonen kontakter fætteren, og denne opfordres til at lade Ali vende tilbage til centret, hvilket fætteren dog nægter. De lokale sociale myndigheder orienteres om forholdet, og Ali meldes "forsvundet" i Dansk Røde Kors bookingsystem. Efter at Børne-

sektionen i Dansk Røde Kors gentagne gange har skrevet til og talt med fætteren, vender Ali endelig tilbage til centret, men er tydeligt mærket af konflikten.

Næsten samtidig hermed lykkes det at skabe kontakt til Ali's mor, der giver udtryk for, at drengen bør bo hos sin fætter. Ali har flere gang talt med sin mor, og via en tolk har kontaktpersonen endvidere haft lejlighed til at tale med moderen og forklaret hende om forholdene, hvorunder Ali nu bor i Danmark.

Kort tid herefter opnår drengen opholdstilladelse, og på trods af det skete anbefales det af såvel Dansk Røde Kors som af Dansk Flygtningehjælp, at Ali boligplaceres hos fætteren. Det aftales dog med Dansk Flygtningehjælp at udskyde Ali's overgivelse og boligplacering, indtil det er lykkedes fætteren at finde en større lejlighed, hvilket fætteren har oplyst, at han forventer snart kan ske.

Efter to måneder finder fætteren og dennes familie en større lejlighed, og Ali flytter fra center Sletten.

Den socialrapport, der er udarbejdet under Ali's ophold på Center Sletten, videregives til Dansk Flygtningehjælp til brug for integrationsindsatsen, og den "medicalrapport", som er udarbejdet af Dansk Røde Kors' læge og centersygeplejersken, sendes via Dansk Flygtningehjælp til Ali's nye lokale læge.

# Bilag 6

**Rapporter m.v. vedrørende Dansk Flygtningehjælps særlige integrationsindsats**

"Medgang og modgang - overgangen fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne", Socialforskningsinstituttet 1987.

"Beretning om statsrevisorernes besigtigelse af Dansk Flygtningeadministration i perioden 1988."

"Beretning om udgifterne ved dansk flygtningeadministration i perioden 1989 - 1992."

"Modtagelse og integration af flygtninge - En undersøgelse af modtage- og integrationssystemet for flygtninge", Finansministeriets turnusgennemgang juni 1988.

"Den røde tråd- og flygtninges møde med det danske vejledningssystem", projekt Kultur, Sprog, Uddannelse og Arbejde, Dansk Flygtningehjælp 1989.

"Flygtninge i Danmark - en undersøgelse blandt iranske, polske og vietnamesiske flygtninge", Socialforskningsinstituttet 1990.

"Alene i Danmark - om uledsagede flygtningebørn" Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp 1991.

"Hvad er på spil i det "samspilsramte" ? Om sociale problemer og integrations af flygtninge i dele af det almennyttige boligbyggeri", Dansk Flygtningehjælp 1993.

"At møde barrierer", Arbejdsmarkedsstyrelsen 1993.

Budgetanalyse vedrørende Dansk Flygtningehjælps aktiverings- og integrationsindsats, Finansministeriet, Indenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp 1994.

Frivillige organisationer og det offentlige. Bosniske flygtninge i Danmark", Projekt Offentlig Sektor 1996.

"Særlovsprogrammerne for bosniske flygtninge - en evaluering af Dansk Flygtningehjælps Aktiveringsprogram", Dansk Flygtninge-hjælp 1996.

"Bosniske flygtninge i praktik - en evaluering af praktikordningen under Vilkårsforbedringerne", Dansk Flygtningehjælp 1996.

Finanslovsforslag 1997.

Dansk Flygtningehjælps årsberetninger.

**Igangværende forskningsprojekter**

"Nordisk komparativt studie om modtagelse af bosniske krigsflygtninge set i et repatrieringsperspektiv", Det Danske Center for Menneskerettigheder og Institut for Antropologi, Københavns Universitet.

"Viden, magt og integration", Institut for Antropologi, Københavns Universitet, om integration af bl.a. somaliske og iranske flygtninge.

"Kvalitetsudviklingsprojekt", Undervisningsministeriet, Amtsrådsforeningen, om bl.a. gennemførelsen af det udslusende niveau af danskundervisningen.

# Bilag 7

**Nævnet for Etnisk Ligestillings publikationer**

"Årsberetning for Nævnet for Etnisk Ligestilling 1994".

"Årsberetning for Nævnet for Etnisk Ligestilling 1995".

"Katalog over film og videoer om, af og for indvandrere, flygtninge, danskere" af Linda Jonsen, 1995.

"Begreber i minoritetsdebatten." Konferencerapport, 1996.

"Race og ligebehandling - om dansk og international ret" af Lars Adam Rehof, 1995.

"Etniske minoriteter i kommunerne" af Shahin Laghaei, CASA 1995.

"Praktikpladssituationen for etniske minoriteter" af Runa Bjørn, PLS Consult 1996.

"Alternative løsninger af konflikter med racediskrimination" af Pia Justesen, 1995.

"Etnisk ligestilling og integration af etniske mindretal i Århus" af Inger Bruun, Mellemfolkeligt Samvirke 1996.

"Om politiet i Danmark - en orientering til etniske minoriteter om politiet og politiets arbejdsopgaver". Udgivet på dansk, bosnisk/-serbisk/kroatisk, urdu, tyrkisk og arabisk, 1996.

"De kommunale indsatser på ældreområdet for etniske minoriteter" af Charlotte Egeblad, 1996.

"Rapport om mulighederne for at skabe bedre klageadgang for etniske minoriteter", udvalgsrapport 1997.

"Etniske minoriteter og hverdagslivet" af Morten Ejrnæs og Üzeyir Tireli, 1997.

# Bilag 8

**Oversigt over puljer m.v.**

**Indenrigsministeriet**

**Støtte til drift af indvandrerforeninger.**

Efter Indenrigsministeriets driftsbevilling kan der efter ansøgning ydes tilskud til indvandrerforeninger henblik på dækning af indvandrerforeningens driftsudgifter. En forudsætning for støtten er, at foreningen afholder konkrete integrationsfremmende arrangementer såvel som løbende aktiviteter.

I 1997 er der afsat 3,3 mio. kr. på finansloven til bevillingen, der foruden enkeltforeninger også omfatter paraplyorganisationer og driftstilskud til bladvirksomhed.

For at opnå tilskud skal foreningen opfylde en række betingelser:

- Foreningen skal være demokratisk opbygget.
- Foreningen skal have eksisteret i minimum et år, regnet fra datoen for ansøgningsfristen.
- Der skal betales et kontingent til foreningen pr. voksent medlem på gennemsnitlig 120 kr. pr. år.

- Foreningen skal som hovedregel have mindst 50 voksne kontingentbetalende medlemmer.
- Foreningen skal afholde integrationsfremmende aktiviteter, herunder aktiviteter af kulturel og social karakter.
- Der skal indsendes et budget for det pågældende tilskudsår.
- I reglen ydes der kun tilskud til foreninger, der repræsenterer lande uden for Norden, EU og Nordamerika.

Tilskudsberettigede driftsudgifter er de angivne udgiftsposter på budgettet for administrationsudgifter (husleje, el, varme m.v.), abonnement på danske blade/aviser, transportudgifter i relation til aktiviteter og udgifter til generalforsamling. Herudover gives støtte til udgifter til integrationsfremmende aktiviteter.

Som eksempler på aktiviteter som anses som integrationsfremmende kan nævnes:

- Udarbejdelse af informationsmateriale om f.eks. kommunale foranstaltninger, herunder undervisningstilbud, arbejdsmarkedsforanstaltninger, daginstitutionstilbud m.v.
- Samarbejde med de offentlige myndigheder om afholdelse af foredragsrækker eller lignende om ovenstående forhold.
- Aktiviteter, der bringer foreningens medlemmer sammen med lokalbefolkningen, herunder kulturelle, sociale og sportslige

aktiviteter, d.v.s. aktiviteter for og om både indvandrere/flygtninge og danskere.

Der ydes tilskud både til landsdækkende paraplyorganisationer og til selvstændige foreninger.

En tilskudsberettiget forening kan aldrig opnå højere tilskud end det samlede budgetterede underskud for samtlige aktiviteter plus et grundtilskud på 50 kr. pr. medlem.

Endvidere kan en tilskudsberettiget forening aldrig opnå mere i tilskud end 3 x egenindtægten. Ved egenindtægter forstås alle foreningens indtægter (kontingent, overskud fra fester, renteindtægter etc.), dog ikke tilskud fra offentlige myndigheder.

Foreningens tilskud fastsættes som det mindste beløb, der fremkommer efter ovenfor nævnte beregningsmåde.

**Bevilling til kulturelle og oplysningsmæssige aktiviteter for og om indvandrere**

I forbindelse med ressortomlægningen ved regeringsskiftet i januar 1993, jf. kapitel 7, afsnit 7.3.2.1., fik Indenrigsministeriet overført Kulturministeriets bevilling til kulturelle aktiviteter for og om

indvandrere og Socialministeriets bevilling "Når mennesker mødes".

Indenrigsministeriet besluttede at lægge de to bevillinger sammen.

I 1997 er der i alt afsat 5,9 mio. kr. på finansloven til den samlede bevilling.

Bevillingen sigter dels på kulturmødet mellem indvandrere/flygtninge og danskere, dels på oplysning om indvandreres og flygtninges faktiske forhold.

Det er ønsket, at den indsats, der ydes, skal give et bidrag til at skabe større forståelse, tolerance og åbenhed over for fremmede i Danmark. Det kan bl.a. gøres ved at øge flygtninges/indvandreres og danskeres kendskab til hinanden på tværs af de kulturelle forskelle og derigennem skabe interesse for de forhold, andre lever under.

Der kan gives støtte til møder og kulturelle arrangementer i lokalområderne mellem danskere og flygtninge/indvandrere eller til generelt oplysningsarbejde.

Det kan være lokale arrangementer mellem flygtninge/indvandrere og danskere i lokale beboer- og borgermøder, ungdomsforeninger,

lejerforeninger, daghøjskoler, idrætsforeninger, arrangementer i sammenhæng med undervisning i skoler, oplysningsforbund m.v. Der tænkes i den forbindelse både på arrangementer i lokalområder, i kommuner og på tværs af kommuner. Der kan være tale om f.eks. teaterarrangementer, dans og musik m.v.

Det generelle oplysningsarbejde kan have form af fremstilling af informationsmateriale. Gerne tværkommunale, regionale eller landsdækkende aktiviteter i form af bogudgivelser med kulturelt og oplysningsmæssigt indhold, udgivelse af musik eller video/-film, publikationer, foldere og pjecer, bladvirksomhed, lokalradio og TV, vandreudstillinger, videofilmfestival med flygtninge/indvandrerproduktioner, landsdækkende konkurrencer for børn om forholdet mellem danskere og indvandrere/flygtninge m.v.

Der kan bl.a. ydes støtte til PR-udgifter, materialer, lokaleleje, leje af lys/lyd anlæg og i særlige tilfælde i begrænset omfang til løn og honorarer til medvirkende i relation til de kulturelle arrangementer og kulturelle produktioner, der søges tilskud til.

Der kan ikke opnås støtte til fester i anledning af nationale og religiøse helligdage, foreningsvirksomhed og lukkede arrangementer, støttearrangementer, som har til formål at indsamle penge, indvandrerpolitiske aktiviteter, kommercielle eller erhvervsmæssige formål, almindelige lærebøger/ordbøger (eksklusiv undervisningsma-

teriale i tilknytning til film/video produktioner), sædvanligt inventar, driftsomkostninger som husleje, varmeudgifter og kontorhold, rejse- og opholdsudgifter, lønninger og honorarer i stort omfang.

Der kan ikke ydes støtte til projekter/arrangementer, der alene retter sig mod asylansøgere og flygtninge med midlertidig opholdstilladelse.

Indenrigsministeriet har nedsat et bevillingsudvalg, der tager stilling til, hvorvidt en ansøgning skal imødekommes. Bevillingsudvalget er sammensat af en repræsentant for Indvandrernes Fællesråd i Danmark, en repræsentant for De Etniske Minoriteters Sammenslutning, tre repræsentanter for Rådet for Etniske Minoriteter, en repræsentant for Kommunernes Landsforening, tre repræsentanter udpeget af indenrigsministeren og tre repræsentanter fra Indenrigsministeriet.

Bevillingsudvalget holder møder seks gange om året.

**Puljen til forsøgsvirksomhed inden for indvandrer- og flygtningeområdet**

I 1994 blev der ved Akt nr. 353 af 24. juni 1994 bevilget 11,5 mio. kr. til en pulje i Indenrigsministeriets regi til forsøgsvirksomhed inden for indvandrer- og flygtningeområdet.

Bevillingen er videreført for 1995 og 1996. I 1996 var der afsat i alt 14,9 mio. kr. på finansloven samt tillægsbevillingsloven til bevillingen.

I 1997 er der på finansloven afsat en tilsagnsramme på 8 mill. kr. til puljen.

Puljen kan anvendes til særlige initiativer på indvandrer- og flygtningeområdet såvel i udlandet som i Danmark. Der tænkes i denne forbindelse på oprettelse af flygtningelejre nær hjemlandet, oprettelse af informationskontorer i udlandet, forskningsprojekter, kulturelle og sociale aktiviteter for asylansøgere, informationsindsats mod racisme og fremmedhad m.v.

For at modtage tilskud fra puljen skal følgende betingelser være opfyldt:

- Der skal som udgangspunkt være tale om tilskud til selvejende institutioner, fonde, private organisationer m.m.
- Der skal være tale om forsøgsvirksomhed, således at nyskabende og eksperimentelle aktiviteter nyder en vis fortrinsstilling.
- Projekter skal rette sig mod udenlandske statsborgere enten i Danmark eller i udlandet og beskæftige sig med deres livssi-

tuation i bred forstand, d.v.s. såvel oplysningsmæssige, bolig-, social-, beskæftigelses-, sundheds- og uddannelsesmæssige vilkår. Der kan være tale om forskningsprægede projekter eller aktivitetsprægede projekter, der direkte påvirker udlændinges livsvilkår.

- Det er som udgangspunkt et krav, at vedkommende projekt ikke er støtteberettiget efter andre offentlige bevillinger.
- Projektet må ikke have kommerciel, erhvervsmæssig, politisk eller religiøs karakter.

Der kan ydes tilskud til alle konkrete udgifter, hvis afholdelse er en forudsætning for, at projektet kan realiseres. Dog vil udgifter til sædvanligt inventar, løn og honorarer til de medvirkende eller til ekstern arbejdskraft, rejseomkostninger samt leje af lokaler kun kunne dækkes, hvis udgifterne har forbindelse med det konkrete arrangement og er nødvendige for projektets gennemførelse.

Tildeling af støtte kan ske på baggrund af en ansøgning eller på baggrund af ministeriets beslutning om uopfordret at tildele støtte til et projekt.

**Socialministeriet**

## Pulje til tværkulturelt arbejde for flygtninge og indvandrere (TAFI)

Som led i udmøntningen af satsreguleringspuljen i 1994 blev der til tværkulturelt arbejde for flygtninge og indvandrere afsat 1 mio. kr. årligt i perioden 1994-1997.

I 1994 blev hele beløbet afsat til Center for tværkulturelt kristent arbejde.

Fra og med 1995 er midlerne afsat som et puljebeløb til tværkulturelt arbejde for flygtninge og indvandrere.

Puljen har til formål at virke for, at etniske minoriteter finder sig bedst muligt til rette i Danmark. Dette gøres ved at støtte arbejde for øget forståelse, kontakt og fællesskab på tværs af kulturelle forskelligheder.

Støtten gives til informations- og oplysningsaktiviteter, som er landsdækkende, og til projekter og aktiviteter, som har både etniske minoriteter og danskere som målgruppe.

**Socialministeriets pulje til frivilligt socialt arbejde til fordel for socialt truede mennesker (PUF)**

Der er til puljen afsat ca. 50 mio. kr. årligt.

Der ydes støtte til frivilligt socialt arbejde, som udføres med henblik på at forebygge og afhjælpe problemer for socialt truede mennesker, herunder den fattigste del af befolkningen. Støtten kan gives til organisationer, foreninger, grupperinger samt til andre initiativer, der styrker den frivillige indsats.

Typisk kan integrationsarbejde for flygtninge og indvandrere ikke støttes med PUF-midler (i lighed med en række andre formål, f.eks. kvinde-, mande- og børneorganisationer/foreninger, menighedsarbejde, fagforeningsarbejde og patient- og sygdomsorganisationer/foreninger).

Dog kan der ydes støtte i forbindelse med denne type arbejde, hvis det drejer sig om særlige aktiviteter, der retter sig mod socialt truede mennesker.

**Sundhedsministeriet**

Sundhedsministeriets såkaldte Sundhedspulje vil eventuelt kunne støtte projekter af relevans for de etniske minoriteter. Puljen

støtter udviklingsarbejde, praktiske forsøg, forskning m.v., som kan bidrage til at styrke og udvikle den sundhedsfremmende og sygdomsforebyggende indsats.

**Kulturministeriet**

Kulturministeriet finansierer driften af Folkebibliotekernes Indvandrerbibliotek med 3,8 mio kr. årligt (1995). Indvandrerbiblioteket indkøber litteratur på fremmedsprog og videreudlåner den til folkebibliotekerne.

Kulturministeriet afsætter endvidere årligt 2 mio. kr. til "Idræt for flygtninge".

Endelig afsætter Kulturministeriet årligt 4 mio. kr. til udvikling, omstilling og forsøg. Heraf er der givet bevilling til følgende indvandrerorienterede aktiviteter:

- Idrætsforeninger og -projekter, der opmuntrer indvandrerbørn og -unge til at dyrke idræt.
- Klubber og projekter, der formodes at ville tiltrække danske børn og unge såvel som indvandrerbørn og -unge.
- Fremstilling og oversættelse af informationsmateriele om idrætsforeninger og idrætsprojekter.

## Arbejdsministeriet

Arbejdsmarkedsstyrelsen administrerer i samarbejde med amtskommunerne midler fra EU's socialfond. Der er i perioden fra 1994 til og med 1999 årligt afsat ca. 500 mio. kr. til bl.a. projekter, der letter tilgangen til arbejdsmarkedet for arbejdsløse truet af langtidsledighed, unge arbejdssøgende samt særlige udsatte grupper. Der gives endvidere støtte til foranstaltninger, der tager sigte på at lette tilpasningen for arbejdstagere truet af arbejdsløshed samt til industrielle ændringer og udviklinger.

## Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriets Erhvervsskoleafdeling råder over en tilskudspulje til forsøg og udvikling. For en række uddannelsesområder indgår integration af fremmedsprogede som et af seks temaer, der skal tillægges vægt ved prioriteringen af de indkomne ansøgninger.

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | I alt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Afghanistan | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Algeriet | | | | | 1 | | | | | | | | 1 |
| Argentina | 15 | 14 | 8 | 7 | 2 | | 2 | | 5 | | | | 53 |
| Bahrain | | | | | | | | | | | 7 | | 7 |
| Bolivia | | 1 | 2 | 3 | 10 | | | | | | | | 16 |
| Bosnien – Herceg. | | | | | | | | | | | | 14 | 14 |
| Botswana | | | | | | | | | | | 1 | | 1 |
| Brasilien | | | 2 | | | | | | | | | | 2 |
| Bulgarien | | | | | | | | | | 1 | | | 1 |
| Chile | 52 | 34 | 3 | 20 | 15 | 9 | 7 | 8 | 23 | 18 | 4 | 12 | 205 |
| El Salvador | | | | 1 | 2 | | | | | | 1 | | 4 |
| Etiophien | | | | | | 1 | | 1 | 1 | | | | 3 |
| Ghana | | | | | | | | | | | 4 | 1 | 5 |
| Irak | | | 1 | | 2 | 7 | | | 7 | 2 | 2 | 1 | 22 |
| Iran | | 28 | 39 | 31 | 31 | 34 | 26 | 86 | 48 | 27 | 23 | 28 | 401 |
| Jordan | | | | | 1 | | | | | | | | 1 |
| Kuwait | | | | | | | | 5 | | | | | 5 |
| Libanon | | 2 | 32 | 17 | 19 | 10 | 28 | 21 | 21 | 11 | 26 | 7 | 194 |
| Nigeria | | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Polen | | 5 | 6 | 2 | 3 | | 2 | 1 | 1 | | 2 | | 22 |
| Rumænien | | | | | | | 1 | | 3 | | | | 4 |
| Rusland | | | | | | | | | | 3 | | | 3 |
| Somalia | | | | | 1 | | 2 | | | 1 | 2 | 2 | 8 |
| Sri Lanka | | | 1 | 2 | 4 | 2 | 1 | 2 | 1 | | 1 | 1 | 15 |
| Sudan | | | | | 1 | | | | | | | | 1 |
| Sydafrika | | | | | 1 | | | 1 | 7 | 4 | 3 | | 16 |
| Syrien | | | | | | | | | | | | 4 | 4 |
| Tchad | | | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| Tjekkiet | | | | | | | | | | | 6 | | 6 |
| Tjekkoslovakiet | | | | | 1 | | | | | | | | 1 |
| Tyrkiet | | | | 1 | 1 | 6 | | | 1 | | | 2 | 11 |
| Uganda | | | | | | | | | | 1 | 2 | | 3 |
| Uruguay | 37 | 53 | 19 | 10 | 6 | 1 | | | | 6 | | | 132 |
| Vietnam | | | | | | | | | 6 | | | | 6 |
| Ægypten | | | | | | | | | | 3 | | | 3 |
| I alt | 104 | 137 | 113 | 95 | 101 | 70 | 70 | 125 | 125 | 77 | 84 | 72 | 1173 |

BILAG 9

# BILAG 10

Akkumuleret statistik for repatriering af flygtninge (incl. bosniere) og indvandrere for perioden 01.01.96 - 31.12.96

| Land | Antal | Land | Antal |
|---|---|---|---|
| Bosnien | 425 | Sri Lanka | 3 |
| Chile | 4 | Syrien | 1 |
| Eritrea | 1 | Tyrkiet | 3 |
| Iran | 24 | Uganda | 1 |
| Libanon | 8 | Ukraine | 1 |
| Polen | 3 | | |
| Somalia | 1 | Ialt | 475 |

# Bilag 11

**Eksempler på repatrieringsprojekter, som Dansk Flygtningehjælp har ydet udviklingsstøtte**

1) Etablering af samarbejde mellem bosniske lærere i Danmark og lærere (flygtninge) i Bosnien- Hercegovina.
2) Indsamling, renovering og transport af materialer til skoler i Oszak (Tørring Uldum Kommune).
3) Projekt "Rekognoscering/projektudvikling" (Kolding Kommune).
4) Etablering af erhvervskontakter mellem Danmark og Bosnien-Hercegovina (Vejle Kommune).
5) Projekt "Uddannelse og erhvervskontakter" (AOF med flere).
6) Projekt international projektleder, etablering af erhvervskontakter (EU-net, Vejle).
7) Landbrugsprojekt (Boruplund).
8) Kurser for ældre bosniske flygtninge samt andre kurser med repatrieringsperspektiv (Lynæsfort).
9) Etablering af en højskole i Bosnien-Hercegovina efter modificeret dansk model (Lynæsfort samt Det danske Kulturinstitut).

**BILAG 12**

(UDDRAG)

# TENDENSER I INTERNATIONALE MIGRATIONSBEVÆGELSER TIL DANMARK

SOPEMIRAPPORT TIL OECD

DANMARK - 1996

**Korrespondent**

**Cand. Scient. Soc.**

**Dorte Eltard**

**Arbejdsmarkedsstyrelsen**

# 4. VILKÅRENE PÅ DET DANSKE ARBEJDSMARKED

## 4.1. Arbejdsstyrken

**Arbejdsstyrken i Danmark omfatter fortsat 2,8 mill. mennesker. Indvandrernes og flygtningenes andel af denne arbejdsstyrke er stadig mindre end deres andel af befolkningen som helhed. Medens udenlandske statsborgere udgør 3,8% af befolkningen, udgør de således kun 2,7% af arbejdsstyrken.**

**I alt 80.285 udenlandske statsborgere tilhørte arbejdsstyrken i Danmark den 1.1.1995.**

**En fordeling på personer i arbejdsstyrken og uden for arbejdsstyrken fremgår af tabel 20.**

## Tabel 20.

**Befolkningen fordelt på personer i arbejdsstyrken og uden for arbejdsstyrken efter nationalitetsgrupper - 1.1.1995.**

| Nationali. | Arbejdsstyrken Antal | i % | Udenf. arbejdsty. Antal | i % | Befolkn. i alt Antal | i % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Danmark | 2.815.665 | 56 | 2.203.348 | 44 | 5.019.013 | 100 |
| Norden | 13.802 | 54 | 11.576 | 46 | 25.378 | 100 |
| EU | 19.868 | 59 | 13.853 | 41 | 33.721 | 100 |
| Øvrige Europa Heraf: | 23.742 | 42 | 33.171 | 58 | 56.913 | 100 |
| Ex-Jugo | 5.507 | 49 | 5.817 | 51 | 11.324 | 100 |
| Tyrk. | 13.811 | 39 | 21.156 | 61 | 34.967 | 100 |
| Afrika | 3.739 | 28 | 9.744 | 72 | 13.483 | 100 |
| Amerika | 4.020 | 46 | 4.706 | 54 | 8.726 | 100 |
| Asien Heraf: | 13.262 | 28 | 33.783 | 72 | 47.045 | 100 |
| Pakistan | 2.365 | 37 | 4.036 | 63 | 6.401 | 100 |
| Øvrige | 1.852 | 16 | 9.587 | 84 | 11.439 | 100 |
| Udlændinge | 80.285 | 41 | 116.420 | 59 | 196.705 | 100 |
| Samtlige | 2.895.950 | 56 | 2.319.768 | 44 | 5.215.718 | 100 |

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1996:27 tabel 7. EU er excl. de nordiske medlemslande.

**Generelt kan det fortsat konstateres, at 56% af de danske statsborgere er i arbejdsstyrken og 44% udenfor. Hvad angår udenlandske statsborgere er fordelingen stort set omvendt. Her er 41% i arbejdsstyrken, medens 59% er udenfor.**

Tendensen til at relativt færre udlændinge end danskere indgår i arbejdsstyrken dækker over store variationer. Der synes fortsat at være særlig stor forskel på indvandreres og flygtninges situation.

Flygtningegrupperne fra Asien, Afrika og "Øvrige" afviger således markant fra resten af udlændingegruppen ved kun at have mellem 16 - 28% af deres nationalitet i arbejdsstyrken. Næst dårligst placeret herefter ligger udlændinge fra Øvrige Europa og Amerika med andele på mellem 41 - 46%, medens Norden, Vesteuropa og danske statsborgere har andele på mellem 54 - 59%.

En del af forklaringen på de ovennævnte forskelle er følgende:

*De lave andele blandt flygtningenationaliteterne kan skyldes 2 forhold. For det første er gruppen meget ung, d.v.s. har en forholdsvis stor andel under den erhvervsdygtige alder på 15 år. For det andet skal gruppen som regel først igennem 18 måneders integrationsprogram eller mere (på grund af igangsat uddannelse) før, end udslusning på arbejdsmarkedet kan finde sted.

*De undergennemsnitlige andele blandt Øvrige Europa skyldes til dels, at mange af disse nationaliteter har en anden familietradition, hvor kvinden ikke er udearbejdende.

*Endelig skyldes de høje andele hos nordiske indvandrere og indvandrere fra EU, at disse primært er indvandret for at arbejde i landet (og ikke er kommet på grund af flugt) samtidig med, at deres andel af udearbejdende kvinder mere ligner den danske.

Sammenlignet med situationen sidste år er der ikke sket de store ændringer. Afstanden mellem de forskellige grupper er nogenlunde den samme 1.1.1995 som 1.1.1994.

En forskningsinstitution (AKF) har i 1995 udgivet en rapport, der bl.a sætter spørgsmålstegn ved den traditionelle afgrænsning af arbejdsstyrken.[19] Den anfører, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende den traditionelle afgrænsning af arbejdsstyrken i analyser, hvor flygtninge indgår.

Selv når der kun ses på personer i den erhvervsdygtige alder (15-66 år), har flygtninge således en markant lavere andel i arbejdsstyrken end andre grupper.

Som regel måles arbejdsmarkedstilknytning eller erhvervsfrekvens som det antal personer, i den erhvervsdygtige alder, der er i beskæftigelse eller ledige. Med ledige menes der enten arbejdsløshedsforsikrede ledige eller kontanthjælpsmodtagere, der er tilmeldt AF som arbejdssøgende.

Nu er det sådan, at en meget stor andel af flygtningene modtager kontanthjælp uden at være tilmeldt AF som arbejdssøgende. Forskerne til bogen mener, at hovedparten af disse flygtninge ville få arbejde, hvis der var fuld beskæftigelse. Som sådan kan de siges at udtrykke en skjult ledighed.

Det er selvfølgelig ikke alle, der i virkeligheden er potentielt arbejdssøgende - men en stor del er. Bogens forfattere vurderer, at de traditionelle opgørelser undervurderer arbejdsstyrkens størrelse blandt flygtningene, medens de nye opgørelser nok overvurderer tallet.

---

[19] "Etniske minoriteter, integration og mobilitet", august 1995 - af Hans Hummelgaard, Leif Husted, Anders Holm m.fl. AKF står for Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut.

**Med den nye opgørelsesmetode når forfatterne bl.a. frem til en arbejdsløshedsprocent blandt flygtninge, der er højere end arbejdsløshedsprocenten blandt indvandrere fra 3. lande.**

## 4.2.Beskæftigelsen

I Danmark er ca. 2.6 mill. mennesker i beskæftigelse pr. 1.1.1995. Knapt 57.000 er indvandrere eller flygtninge.

Fra 1994 til 1995 er beskæftigelsen steget med 32.230 personer. Danske statsborgere har oplevet en stigning i beskæftigelsen på 28.701 personer fra 1994 til 1995, svarende til en stigning i beskæftigelsen på 1,2 %. Udenlandske statsborgere har i antal oplevet en fremgang på 3.529, svarende til en stigning på 6 %. Set fra et relativt synspunkt har udviklingen således især har en positiv effekt for udenlanske statsborgere.

Der er store forskelle på de udenlandske statsborgeres tilknytning til det danske arbejdsmarked.

De forskellige nationalitetsgruppers fordeling på arbejdsstilling fremgår af henholdsvis tabel 21 og 22.

## Tabel 21.

## Beskæftigede fordelt på arbejdsstilling og nationalitetsgrupper - 1.1.1995.

| Nationali. | Selvstænd. | Funktio-nær. | Arbejdere | U.N.A | I alt |
|---|---|---|---|---|---|
| Danmark | 240.222 | 1.221.676 | 792.410 | 305.319 | 2.559.627 |
| Norden | 1.155 | 5.655 | 2.553 | 2.348 | 11.711 |
| EU | 2.318 | 6.040 | 4.677 | 3.643 | 16.678 |
| Øvrige Euro. Heraf: | 1.662 | 2.031 | 7.902 | 2.813 | 14.408 |
| Ex-Jugo | 153 | 502 | 2.525 | 692 | 3.872 |
| Tyrkiet | 1.165 | 589 | 4.366 | 1.119 | 7.239 |
| Afrika | 195 | 397 | 928 | 571 | 2.091 |
| Amerika | 358 | 1.308 | 719 | 839 | 3.224 |
| Asien Heraf: | 1.438 | 1.052 | 3.617 | 2.257 | 8.364 |
| Pakistan | 425 | 128 | 504 | 225 | 1.282 |
| Øvrige | 204 | 217 | 259 | 313 | 993 |
| Udlæn. i alt | 7.330 | 16.700 | 20.655 | 12.784 | 57.469 |
| Samtlige | 247.552 | 1.238.376 | 813.065 | 318.103 | 2.617.096 |

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1996:27, tabel 7. EU er excl. de nordiske medlemslande. U.N.A = uden nærmere angivelse

**Tabel 22.**

**Den procentvise fordeling af beskæftigede på arbejdsstilling og nationalitetsgrupper - 1.1.1995.**

| Nationa. | Selv | Funk. | Arb. | U.N.A. | I alt |
|---|---|---|---|---|---|
| Danmark | 9 | 48 | 31 | 12 | 100 |
| Norden | 10 | 48 | 22 | 20 | 100 |
| EU | 14 | 36 | 28 | 22 | 100 |
| Øvr. Europa Heraf: | 12 | 15 | 54 | 20 | 100 |
| Ex-Jugo. | 4 | 13 | 65 | 18 | 100 |
| Tyrkiet | 16 | 8 | 60 | 15 | 100 |
| Afrika | 9 | 19 | 44 | 27 | 100 |
| Amerika | 11 | 41 | 22 | 26 | 100 |
| Asien Heraf: | 17 | 13 | 43 | 27 | 100 |
| Pakistan | 33 | 10 | 40 | 18 | 100 |
| Øvrige | 21 | 22 | 26 | 31 | 100 |
| Udlæn i alt | 13 | 29 | 36 | 22 | 100 |
| Samtlige | 9 | 47 | 31 | 12 | 100 |

Kilde: Udregnet på baggrund af tabel 21.

**Sammenlignet med 1994 er der ikke sket de store ændringer. Der er fortsat en lille tendens til, at statsborgere fra Øvrige Europa, Tyrkiet, Asien og Pakistan forøger deres andele af selvstændige. Samtidig er der en lille tendens til at andelen af arbejdere er faldende på bekostning af kategorien UNA (det betyder uden nærmere angivelse- uoplyst) hos Øvrige Europa, Afrika og Asien.**

Ellers kan det konstateres, at udenlandske statsborgere fra Tyrkiet, Asien, Pakistan og Øvrige i højere grad end andre nedsætter sig som selvstændige, at Øvrige Europa, Afrika og Asien har meget få funktionærer, at Øvrige Europa - herunder især jugoslavere og tyrkere primært er ansat som arbejdere.

Ligesom i de forrige Sopemirapporter kan det konstateres, at indvandrere fra Norden, Vesteuropa og Nordamerika i højere grad har en placering på arbejdsmarkedet, der ligner danskernes, medens især flygtningegrupperne og indvandrere fra Jugoslavien, Tyrkiet og Pakistan i høj grad afviger herfra.

Fordelingen af udlændinge på hovederhverv fremgår af tabel 23 og 24.

## Tabel 23.

## Beskæftigede personer fordelt på hovederhverv og nationalitetsgrupper den 1.1.1995.

| Nationalitet | Landbrug* | Fremstilling | Bygge og Anlæg | Handel og Restau. | Transport | Finans | Off. adm. og ydelser | Uoplyst | I alt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Danmark | 144.521 | 468.902 | 150.214 | 440.504 | 170.108 | 280.192 | 892.009 | 13.177 | 2559627 |
| Norden | 232 | 1.597 | 368 | 2.000 | 852 | 1.589 | 4.888 | 185 | 11.711 |
| EU | 916 | 2.957 | 670 | 3.654 | 898 | 2.170 | 5.157 | 256 | 16.678 |
| Øvrige Euro. Heraf: | 323 | 4.326 | 195 | 3.316 | 840 | 1.838 | 3.411 | 159 | 14.408 |
| Ex-Jugo | 41 | 1.481 | 67 | 499 | 320 | 601 | 849 | 14 | 3.872 |
| Tyrk. | 132 | 2.194 | 52 | 2.221 | 374 | 738 | 1.421 | 107 | 7.239 |
| Afrika | 53 | 244 | 22 | 440 | 107 | 553 | 635 | 27 | 2.091 |
| Amerika | 71 | 439 | 79 | 532 | 177 | 558 | 1.297 | 71 | 3.224 |
| Asien Heraf: | 180 | 1.899 | 73 | 2.508 | 448 | 1.148 | 1.938 | 170 | 8.364 |
| Paki. | 9 | 160 | 5 | 502 | 139 | 166 | 242 | 59 | 1.282 |
| Øvrige | 25 | 153 | 38 | 268 | 64 | 116 | 304 | 25 | 993 |
| Udlæn i alt | 1.800 | 11.615 | 1.445 | 12.728 | 3.386 | 7.972 | 17.630 | 893 | 57.469 |
| Samtl. | 146.321 | 480.517 | 151.659 | 453.232 | 173.494 | 288.164 | 909.639 | 14.070 | 2617096 |

Kilde: Danmarks statistik, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1996:27, tabel 8. EU er excl. de nordiske medlemslande.

*) Vandforsyning og Energi er lagt til kategorien Landbrug.

## Tabel 24.

**Den procentvise fordeling af beskæftigede personer på hovederhverv og nationalitetsgrupper den 1.1.1995.**

| Nationalitet | Landbrug | Fremstilling | Bygge og Anlæg | Handel og Restau. | Transport | Finans | Off. adm. og ydelser | Uoplyst | I alt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Danmark | 6 | 18 | 6 | 17 | 7 | 11 | 35 | 1 | 100 |
| Norden | 2 | 14 | 3 | 17 | 7 | 14 | 42 | 2 | 100 |
| EU | 5 | 18 | 4 | 22 | 5 | 13 | 31 | 2 | 100 |
| Øvrige Euro. Heraf: | 2 | 30 | 1 | 23 | 6 | 13 | 24 | 0.4 | 100 |
| Ex-Jugo | 1 | 38 | 2 | 13 | 8 | 16 | 22 | 0.4 | 100 |
| Tyrk. | 2 | 30 | 1 | 31 | 5 | 10 | 20 | 1 | 100 |
| Afrika | 3 | 12 | 1 | 22 | 5 | 26 | 30 | 1 | 100 |
| Amerika | 2 | 14 | 2 | 17 | 5 | 17 | 40 | 2 | 100 |
| Asien Heraf | 2 | 23 | 1 | 30 | 5 | 14 | 23 | 2 | 100 |
| Paki. | 1 | 12 | 0.4 | 39 | 11 | 13 | 19 | 5 | 100 |
| Øvrige | 3 | 15 | 4 | 27 | 6 | 12 | 31 | 3 | 100 |
| Udlæ. i alt | 3 | 20 | 3 | 22 | 6 | 14 | 31 | 2 | 100 |
| Samtli. | 6 | 18 | 6 | 17 | 7 | 11 | 35 | 1 | 100 |

Kilde: Udregnet efter tabel 23.

Sammenlignet med sidste år er der sket visse forskydninger i udenlandske statsborgeres fordeling på hovederhverv.

Blandt stort set samtlige udenlandske statsborgere, excl. personer fra Norden og EU, er der forekommet et lille fald i antallet af beskæftigede personer inden for offentlig administration og tjenesteydelser. Det samlede fald fra 1994-95 er på 936 personer svarende til et fald på 5 %.

Samtidig er udenlandske statsborgeres beskæftigelse inden for fremstilling, Handel og restauration samt overraskende nok også finanssektoren - steget.

Inden for de 3 hovederhverv kan registreres stigninger på henholdsvis 1.250, 1.297 og 1.181 personer fra 1994-95, svarende til stigninger på henholdsvis 12 %, 11 % og 17 %. Som det kan ses, er de ovennævnte stigninger større end faldet i beskæftigelsen inden for offentlig administration og tjenesteydelser. Som sådan skyldes den positive udvikling indenfor de 3 områder ikke kun forskydninger mellem hovederhvervene, men også den tidligere nævnte stigning i beskæftigelsen.

For en yderligere uddybning af indvandrere og flygtninges placering på det danske arbejdsmarked henvises til Sopemirapporten fra 1994.

## 4.3. Arbejdsløsheden

Arbejdsløsheden i Danmark er faldet fra 323.437 personer i 1994 til 278.854 personer i 1995. Det er et fald på 44.583, svarende til et fald på 14%.

Faldet i ledigheden er især kommet de danske statsborgere til gode. Her er ledigheden faldet med 43.637 personer, svarende til et fald i antallet af ledige på 15 %.

Til sammenligning kan nævnes, at ledigheden blandt udenlandske statsborgere kun er faldet med 996 personer svarende til et fald i deres ledighed på 4 %. At ledigheden er faldet mindre blandt udenlandske statsbrogere trods den registrerede relative større stigning i beskæftigelsen, skyldes den stigende tilgang til arbejdsstyrken i samme periode.

Ledigheden blandt udenlandske statsborgere var på 22.816 personer i 1995. Det svarer til en ledighedsprocent på 28. Til sammenligning kan nævnes, at danske statsborgere har en ledighedsprocent på omkring 9.

Udenlandske statsborgere er fortsat langt mere udsat for ledighed end danske statsborgere. Det gælder både m.h.t. risiko for at blive ledig og m.h.t hvor længe ledigheden varer.

En fordeling af arbejdsløse på nationalitetsgrupper samt forskellene i ledighedsprocenter fremgår af tabel 25.

**Tabel 25.**

**Antal ledige samt ledighedsprocenten fordelt på nationalitetsgrupper den 1.1.1995.**

| | Ledige | Ledigheds-procenten |
|---|---|---|
| Danmark | 256.038 | 9 |
| Norden | 2.091 | 15 |
| EU | 3.190 | 16 |
| Øvrige Europa<br>Heraf: | 9.334 | 39 |
| Ex-Jugoslavien | 1.635 | 30 |
| Tyrkiet | 6.572 | 48 |
| Afrika | 1.648 | 44 |
| Amerika | 796 | 20 |
| Asien<br>Heraf: | 4.898 | 37 |
| Pakistan | 1.083 | 46 |
| Øvrige | 859 | 46 |
| Udlændinge i alt | 22.816 | 28 |
| Samtlige | 278.854 | 10 |

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1996:27, tabel 7. EU er excl. nordiske medlemslande.

**Udenlandske statsborgere er ikke lige hårdt ramt af ledighed. Indvandrere fra Øvrige Europa, Afrika og Asien hører til de hovedgrupper, der har flest ledige. Det gælder både antalsmæssigt og procentuelt.**

**Disse nationalitetsgrupper udgør tilsammen over 2/3 af samtlige ledige udlændinge i Danmark (70%) og har en arbejdsløshedsprocent på 37-48.**

Herefter følger indvandrere fra Amerika, EU og Norden med en arbejdsløshedsprocent på 15-16 og mindst ramt er danske statsborgere med en arbejdsløshedsprocent på 9. Det skal i øvrigt bemærkes, at de nordiske statsborgeres arbejdsløshedsprocent er rykket nærmere Amerikas og EU's inden for de seneste par år. Tidligere var afstanden til danskernes arbejdsløshedsprocent mindre markant.

I tabel 26 er ledighedssituationen i 1987,1992 og 1995 stillet op overfor hinanden.

## Tabel 26.

**Ledigheden den 1.1.1987, 1992 og 1995 fordelt på udvalgte nationalitetsgrupper.**

| | 1987 | | 1992 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | antal | i % | antal | i % | antal | i % | antal | i % |
| Danmark | 175.882 | 6 | 279.277 | 10 | 299.675 | 11 | 256.038 | 9 |
| Norden | 1.535 | 10 | 2.009 | 15 | 2.232 | 17 | 2.091 | 15 |
| EU | 1.793 | 11 | 2.976 | 17 | 3.327 | 18 | 3.190 | 16 |
| Øvr. Euro. Heraf: | 5.253 | 27 | 9.418 | 41 | 10.287 | 42 | 9.334 | 39 |
| Ex- Jugo. | 898 | 20 | 1.728 | 32 | 1.806 | 32 | 1.635 | 30 |
| Tyrkiet | 3.880 | 34 | 6.686 | 49 | 7.330 | 51 | 6.572 | 48 |
| Afrika | 671 | 30 | 1.337 | 43 | 1.570 | 47 | 1.648 | 44 |
| Amerika | 414 | 13 | 713 | 19 | 779 | 20 | 796 | 20 |
| Asien Heraf: | 1.734 | 22 | 4.092 | 35 | 4.804 | 38 | 4.898 | 37 |
| Pakistan | 694 | 29 | 974 | 45 | 1.095 | 47 | 1.083 | 46 |
| Øvrige | 77 | 15 | 644 | 40 | 763 | 44 | 859 | 46 |
| Udlænd. i alt | 11.297 | 18 | 21.189 | 29 | 23.762 | 31 | 22.816 | 28 |
| Samtlige | 187.179 | 6 | 300.466 | 10 | 323.437 | 11 | 278.854 | 10 |

Kilde: Sopemirapport 1994 tabel 24 + Sopemirapport 1995, tabel 25. EU er excl. nordiske lande.

**Tabel 26 illustrerer meget godt, at udviklingen i ledigheden for etniske minoriteter, følger den generelle udvikling i ledigheden.**

**Sagt mere firkantet kan det konstateres, at når det går godt med beskæftigelsen generelt, går det også godt med beskæftigelsen for de etniske minoriteter - bare ikke i samme grad. Det er den tendens der kan iagttages.**

Ses der på udviklingen i et ti-årigt perspektiv, kan det konstateres, at uligheden er blevet uddybet, idet afstanden mellem danskere og andre udlændingegrupper hvad angår ledighedsprocenter m.m. er blevet større.

Det sidste års positive beskæftigelsesudvikling tyder dog på en vis opbremsning, således at den afstand der er mellem grupperne hvad angår beskæftigelsesmuligheder ikke uddybes - men til gengæld mindskes den heller ikke.

Sammenholdt med de mange initiativer, der tages for at forbedre etniske minoriteters muligheder på arbejdsmarkedet, kan det godt virke overraskende.

Specielt siden 1994 med gennemførelse af barrierehandlimgsplanen er der sat en række ekstra-ordinære aktiviteter igang både for indvandrere og flygtninge. Det gælder m.h.t. sprogundervisning, vejledning, særlige uddannelsesaktiviteter, uddannelse af sagsbehandlere og undervisere, støtte til forsøg med utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesinitiativer, holdningsbearbejdende aktiviteter, tolkebistand m.m.

I 1995 og 1996 er indsatsen fulgt op med yderligere initiativer - herom senere.

Når man så ser på de resultater, der kan læses af den almindelige arbejdsmarkedsstatistik ,fristes man til at spørge: Nytter det overhovedet noget ?

Imidlertid skal man være opmærksom på de mangler den officielle arbejdsmarkedsstatistik har m.h.t. en belysning af, hvorledes det egentlig står til med indsatsen for de etniske minoriteter.

For det første belyser den officielle arbejdsmarkedsstatistik kun fordelingen på statsborgerskab, hvorved de personer, der har skiftet til dansk statsborgerskab samt deres efterkommere ikke indgår i statistikken.

Det er en hypotese, at statistikken derved udgrænser den gruppe af etniske minoriteter, som har klaret sig bedst arbejdsmarkedspolitisk. Derved kommer statistikken til at give et mere grelt billede af situationen for etniske minoriteter, end hvad der svarer til virkeligheden.

For det andet skelner den officielle arbejdsmarkedsstatistik ikke mellem 1. generations indvandrere og deres efterkommere, hvorved det ikke er muligt at undersøge om der er forskelle på deres arbejdsmarkedstilknytning.

For det 3. giver den officielle arbejdsmarkedsstatistik ikke mulighed for at skelne mellem forholdene for de indvandrere, der har opholdt sig i landet i få år og de, der har opholdt sig i landet igennem mange år. Derved er det ikke muligt at efterprøve om tiden (opholdets længde) er en afgørende variabel i spørgsmålet om integration på arbejdsmarkedet.

## 4.4. Nye forskningsresultater.

En forskningsinstitution - AKF - har i august 1995 udgivet en rapport om etniske minoriteters integration og mobilitet, der tager højde for de ovennævnte kritikpunkter[20].

I rapporten ses der bl.a på i hvor lang tid de etniske minoriteter har opholdt sig i Danmark og hvilken betydning det har for den arbejdsmarkedsmæssige integration. Rapporten bruger afstamning (oplysninger om forældrenes fødested kombineret med statsborgerskab) i stedet for statsborgerskab alene - til identifikation af

---

[20] "Etniske minoriteter, integration og mobilitet", august 1995 - af Hans Hummelgaard, Leif Husted, Anders Holm m.fl. AKF står for Amternes og kommunernes Forskningsinstitut.

**etniske minoriteter. Derved indgår de personer der har skiftet statsborgerskab - og deres efterkommere - i analysen [21].**

**I rapporten undersøges den arbejdsmarkedsmæssige situation for gruppen over en 6-årig periode 1984-91. Der ses kun på personer i den erhvervsdygtige alder, d.v.s. 15-66 år. Derudover skal det nævnes, at indvandrere defineres som immigranter excl. Norden, Vesteuropa og andre højindkomstlande, medens flygtninge defineres på tilnærmelsesvis samme måde som Indenrigsministeriet [22].**

**Analysen viser, at opholdstiden i Danmark har stor betydning for, hvor integreret de etniske minoriteter kan forventes at være på arbejdsmarkedet.**

***Opholdstidens betydning.***

**Efter 1 år er kun 8% af flygtningene og 46% af indvandrerne en del af arbejdsstyrken. Tallene viser en overraskende forskel mellem indvandrere og flygtninges arbejdsmarkedstilknytning det 1. år. Overraskende fordi de fleste indvandrere er kommet til Danmark i forbindelse med familiesammenføring og formodentlig er forholdsvis unge og uden erhvervserfaring. AKF peger på, at den registrerede forskel skyldes, at der hos indvandrerne er etableret et socialt og familiemæssigt netværk, qua herboende indvandrere.**

---

[21] Der er anvendt samme definition som Danmarks Statistik anvender i deres nye statistik om indvandrere og efterkommere jv. afsnit 3.3.

[22] I definition af højindkomstlande udover Norden og EU er anvendt Verdensbankens definition fra 1994. Der er tale om følgende lande: Australien, New Zealand, Japan, Canada, USA, Brunei, Hong Kong, Singapore, Taiwan, Israel, Kuwait, Qatar, Forenede Arabiske Emirater, Bahamas, Bermuda og Cypern. Indenrigsministeriet definerer flygtninge som personer der har statsborgerskab i de største flygtningenationer. AKF vælger i stedet for statsborgerskab oprindelsesland. Frem til 1988 er følgende talt som flygtningenationer: Polen, Iran, Irak, Libanon, Afghanistan, Sri Lanka, Vietnam, Chile, Etiopien, og statsløse. Efter 1988 udgår Polen og Chile, medens Somalia og Rumænien indgår, jvf. AKF's rapport side 147-151.

Allerede efter 1 1/2 - 4 år er erhvervsdeltagelsen betydelig højere i begge grupper - 1/3 hos flygtningene og 2/3 hos indvandrergruppen - efter traditionel opgørelsesmetode[23].

Opholdstiden spiller også en rolle i forhold til, hvor udsat man er for ledighed. Analysen viser, at personer der har været i Danmark i over 10 år har en lavere risiko for at blive ledige, end personer der kun har været her kort tid. Men overraskende nok spiller det i mange tilfælde ikke nogen særlig rolle, om man har været i landet under 4 år eller i 4-10 år. Det tager altså tid inden, etniske minoriteters beskæftigelsesmæssige situation forbedres.

Analysen viser endvidere, at opholdstiden betyder langt mere for 1. generations flygtninge end for 1. generations indvandrere. Under 4 år har flygtninge højest arbejdsløshedsrisiko, efter 4-10 år er risikoen den samme for de 2 grupper, men efter 10 år er arbejdsløshedsrisikoen lavere for 1. generations flygtninge end for 1. generations indvandrere. Det gælder særlig for personer over 40 år.

Endvidere skal det nævnes, at ikke alle i 1. generation oplever en markant lavere arbejdsløshedsrisiko med tiden. Det gælder således ikke i så høj grad de store indvandrernationaliteter : tyrkere, marokkanere og personer fra Pakistan.

*Uddannelse - hvad ved vi ?*

Uddannelse indgår ofte i arbejdsmarkedsanalyser som en central variabel til forklaring af forskelle i arbejdsløshedsrisiko.

Der registreres desværre ikke uddannelsesoplysninger for flygtninge og indvandrere, når de får opholdstilladelse i Danmark. Kun undervisning modtaget på en

---

[23] Med traditionel opgørelsesmetode menes den metode, der anvendes af Danmarks Statistik. I rapporten anvender AKF nogle steder også en anden opgørelsesmetode. For yderligere oplysninger om denne skal henvises til afsnit 4.1 i denne SOPEMI-rapport.

dansk undervisningsinstitution registreres via indberetninger til Danmarks Statistik.

I AKF's rapport oplyses det, at der kun findes uddannelsesoplysninger for 10 % af de etniske minoriteter, som har været her kort tid (under 18 måneder i landet). 90 % står således registreret under kategorien uoplyst.

Efter 1 1/2 - 4 år mangler oplysninger for knap 68 % af flygtningene og 80 % af indvandrerne. Selv når der ses på samtlige flygtninge og indvandrere, mangler der fortsat oplysninger for henholdsvis 52 og 56 %. Det betyder, at de registrerede uddannelsesoplysninger generelt ikke kan anvendes i analyseøjemed.

Uoplyst uddannelse kan således enten betyde, at personen ingen uddannelse har, eller at den pågældende har en kortere eller længere videregående uddannelse med sig fra hjemlandet. Dette problem eksisterer primært for 1. generations indvandrere. 2. generation, eller personer der er opvokset i Danmark, registreres ligesom danske statsborgere.

*2. generation, efterkommerne - hvordan står det til ?*

AKF's undersøgelse viser, at relativ flere efterkommere har en videregående uddannelse og relativ færre en erhvervsfaglig uddannelse, når der sammenlignes med den tilsvarende aldersgruppe af danskere (20-34 år).

Blandt de helt unge 20-24 år har 2. generation dog fortsat langt flere, der ikke er gået i gang med en kompetencegivende uddannelse (51 % mod 40 % hos befolkningen som helhed). Restgruppeproblematikken udgør således fortsat et ganske særligt problem for de unge 2. generations indvandrere. For at illustrere problemets omfang skal dertil fremdrages, at en væsentlig del af de ialt 3.600 2. genera-

tions indvandrere, der er registreret i Danmark (svarende til 80 %) er under 24 år.[24].

Når der ses bort fra denne markante overvægt af 15-24-årige, kan der ikke noteres nogen markant forskel på graden af uddannelse mellem efterkommere og befolkningen som helhed.

M.h.t. arbejdsløshedsrisiko og arbejdsløshedsprocenter kan der iagttages flere lighedstegn mellem befolkningen og 2. generation end mellem 2. generation og deres forældre. Medens den gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent 1984-91 var på 29 og 31 % for henholdsvis 1. generations indvandrere og 1. generations flygtninge var den tilsvarende procent for 2. generation kun 15. Det er tæt på befolkningens arbejdsløshedsprocent, der i samme periode var på 10.

Også når man ser på ledighedsrisiko ligger 2. generation tættere på befolkningen som helhed end på forældregenerationen.

*Opsamling.*
AKF's analyse viser på den ene side, at der foregår en positiv bevægelse i vilkårene for flygtninge og indvandrere - over tid. Analysen viser på den anden side, at tiden først virker som en positiv faktor efter mange år ( efter 10 år, ved skiftet mellem 1. og 2. generation eller senere).

Den tidsafhængige integrationsbevægelse som AKF identificerer kan ikke aflæses i de officielle statistikker. Den store tilgang af flygtninge, der er forekommet de sidste 6-8 år, lægger på den måde et slør over den udvikling, der er sket blandt de ældre 1. generations indvandrere og flygtninge samt deres efterkommere. Det stigende antal personer med en opholdstid på under 10 år i Danmark, viser sig således som en stigende ulighed i den officielle arbejdsmarkedsstatistik.

---

[24] De ca. 3.600 omfatter 2. genrationsindvandrere fra 15 år og opefter.

**AKF's analyse medvirker ved sine nye forskningsresultater til at give en mere nuanceret forståelse af de etniske minoriteters situation på arbejdsmarkedet. Resultaterne indikerer klart, at det nytter noget. Der er fremgang at spore, men det tager tid.**

SPECIALARBEJDERFORBUNDET I DANMARK
KAMPMANNSGADE 4 · POSTBOKS 392 · 1790 KØBENHAVN V
TLF. 33 14 21 40 · GIRO 6 00 00 29

**BILAG 13**

## SiD undersøgelse om arbejdsløsheden blandt udlændinge i Danmark.

Nærværende undersøgelse er udarbejdet med henblik på, at:

1. undersøge i hvilket omfang arbejdsløsheden generelt blandt udlændinge i Danmark - medlemmer af en A-kasse - har udviklet sig i takt med faldet i den generelle arbejdsløshed.

2. undersøge samme udvikling af arbejdsløsheden blandt SiD's 14.566 udenlandske medlemmer.

Undersøgelsen er en opfølgning på en lignende undersøgelse i 1993 og i marts 1995.

Opgørelsen vedrører perioden 4. kvartal 1995 - 3. kvartal 1996.

| Arbejdsløsheden generelt i % for alle A-kassemedlemmer. | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **4. kvt. 1992 - 3. kvt. 1993** | **1994** | **4. kvt. 1995 - 3. kvt. 1996** | **Fald i ledigheden fra 1992/93 til 1995/96** |
| **Danskere** | 15,1% | 12,6% | 9,4% | 37,7% |
| **Nordiske** | 25,8% | 17,0% | 14,3% | næsten halveret |
| **EU** | 27,0% | 19,9% | | |
| **Jugoslavien** | 40,1% | 31,2% | 21,3% | 46,7% |
| **Tyrkiet** | 53,4% | 49,5% | 36,1% | 32,4% |
| **Pakistan** | 56,2% | 46,5% | 33,6% | 40,2% |
| **Øvrige** | 50,6% | 32,6% | 24,5% | 51,6% |
| **Uoplyst** | 21,5% | 10,5% | 0% | - |
| **Total** | 15,8% | 13,1% | 9,8% | 38% |

**Konklusioner.**

1. Udlændinge, det vil sige A-kasseforsikrede med et fremmed statsborgerskab, har fortsat en arbejdsløshed på op til 4 gange arbejdsløsheden blandt A-kasseforsikrede danske statsborgere.

2. Arbejdsløsheden er generelt faldet siden 1992 med 38%.

3. Som noget nyt er arbejdsløsheden faldet ekstra markant for A-kasseforsikrede med fremmed statsborgerskab.

   For jugoslaviske statsborgere er arbejdsløsheden næsten halveret siden 1992 (faldet er på 46,7%).

   Der er nu en 1/3 færre arbejdsløse tyrkere (32,4%). Der er 40,2% færre arbejdsløse pakistanere.

For øvrige er arbejdsløsheden mere end halveret (51,6%).

Arbejdsløsheden blandt fremmede statsborgere er relativt set faldet mere end for danske statsborgere.

**Antal udenlandske A-kassemedlemmer i SiD.**

| | 1994 | 1995 |
|---|---|---|
| **Nordiske lande** | 951 | } |
| **EU** | 2.097 | } 3.472 |
| **EX-Jugoslavien** | 1.757 | 1.805 |
| **Tyrkiet** | 6.389 | 5.665 |
| **Pakistan** | 504 | 462 |
| **Øvrige lande** | 3.155 | 3.149 |
| **Uoplyst** | 122 | 13 |
| **Total** | **14.975** | **14.566** |

Totalt set har SiD siden 1994 mistet 409 medlemmer med fremmed statsborgerskab svarende til 2,7% af denne medlemsgruppe.

| **Arbejdsløsheden blandt SiD's udenlandske medlemmer.** | | | |
|---|---|---|---|
| | **1992/93** | **1994** | **4. kvt. 1995 - 3. kvt. 1996** |
| **Samlet SiD-arbejdsløshed** | 23% | 22,2% | 16,1% |
| **Danske medlemmer** | 21,9% | 21,0% | 15,4% |
| **Nordiske medlemmer** | 31,8% | 29,5% | } |
| **EU-medlemmer** | 29,4% | 28,1% | } 19,9% |
| **Ex-Jugoslaviske medlemmer** | 32,6% | 34,8% | 23,5% |
| **Tyrkiske medlemmer** | 52,0% | 54,9% | 40,6% |
| **Pakistanske medlemmer** | 52,2% | 55,8% | 38,5% |
| **Øvrige medlemmer** | 40,5% | 48,1% | 31,2% |
| **Uoplyst** | 12,2% | 13,9% | - |

**Konklusioner.**

1. Arbejdsløsheden blandt SiD-medlemmer generelt er fortsat højere end den gennemsnitlige ledighed for alle A-kasseforsikrede.

2. Arbejdsløsheden blandt udenlandske medlemmer af SiD er fortsat 1½ - 2½ gange højere end for danske A-kasseforsikrede medlemmer.

3. Arbejdsløsheden blandt SiD's udenlandske medlemmer er imidlertid siden 1992 faldet markant.

Eftersom undersøgelsen i 1994 viste, at "Arbejdsløsheden blandt jugoslaver, tyrkere og pakistanere og øvrige, primært udenlandske A-kasse medlemmer var steget forholdsmæssigt yderligere fra 1992/93 til 1994 på trods af det generelle opsving", er denne udvikling specielt interessant.

Nu falder arbejdsløsheden også blandt udenlandske medlemmer i tilnærmelsesvis samme takt som for danske ufaglærte arbejdere.

Det understreger endnu engang, at ufaglærte og specialarbejdere generelt - uanset nationalitet - besskæftigelsesmæssigt er stærkt afhængig af, at arbejdsløsheden falder betydeligt mere end hidtil. De dårligst uddannede kommer sidst i arbejde.

**Arbejdsløsheden i SiD efteråret 1996.**

Tallene for opgørelsen af arbejdsløsheden blandt udenlandske A-kassemedlemmer er gennemsnitstal for perioden 4. kvartal 1995 - 3. kvartal 1996 opgjort af Danmarks statistik.

Ifølge disse tal har SiD 279.733 A-kasseforsikrede medlemmer, hvoraf de 14.566 er udlændinge.

Totalt har SiD i gennemsnit i perioden haft 45.048 arbejdsløse, hvoraf de 4.576 er udenlandske medlemmer.

Udenlandske medlemmer bærer således 10,2% af den totale arbejdsløshed i SiD, selvom de antalsmæssigt kun udgør 5,2% af medlemskaren i A-kassen.

Arbejdsløsheden i SiD er pr. oktober 1996 faldet til 31.500. Såfremt ovenstående mønster også gælder for dette fald i arbejdsløsheden, må arbejdsløsheden også skønnes faldet yderligere blandt SiD's udenlandske medlemmer. Der findes dog ikke mere aktuelle tal end de heri anvendte.

Da SiD i 1992 for første gang opgjorde ledigheden blandt udenlandske medlemmer var mere end 65.000 SiD-ere arbejdsløse. Arbejdsløsheden er således mere end halveret de sidste 4 år.

**Udenlandske borgerskab, alder, arbejdsløshed og SiD.**

1. Hvor SiD-medlemmer generelt har en arbejdsløshed på 16,1% i opgørelsen for perioden 4. kvartal 1995 til 3. kvartal 1996 afviger aldersfordelingen af arbejdsløsheden blandt danskere ikke meget fra dette tal. Højest er arbejdsløsheden blandt de 55 - 66-årige.

2. For udenlandske medlemmer fra EØS-landene tegner sig et tilsvarende mønster, dog er arbejdsløsheden for aldersgruppen fra 15 - 34 år lavere end den gennemsnitlige

arbejdsløshed for disse medlemmer (19,9%). De 55 - 66 årige har derimod en ledighed på 30,9%.

3. For medlemmer fra Ex-Jugoslavien er arbejdsløheden for aldersgruppen 16 - 44 år mindre end den gennemsnitlige ledighed (23,5%) for gruppen.

   Arbejdsløsheden er til gengæld markant højere for de 55 - 66 årige.

4. For tyrkiske medlemmer er arbejdsløsheden for de 16 - 24 årige mindre end den generelle arbejdsløshed for gruppen. For de 45 - 54 år er arbejdsløsheden på 45,8% og for 55 - 66 årige 67,4%.

   Ved undersøgelsen i 1994 var arbejdsløsheden i denne aldersgruppe 90,1%. Arbejdsløsheden er altså også faldet i denne aldersgruppe.

5. For pakistanske medlemmer er arbejdsløsheden for de 16 - 24 årige nu en del under gruppens gennemsnitlige arbejdsløshed. For de 55 - 66 årige er arbejdsløsheden 55,6%.

6. For øvrige er arbejdsløsheden for de 16 - 24 årige markant lavere end gennemsnittet for gruppen. For de 55 - 66 årige er arbejdsløsheden nok højere end den gennemsnitlige arbejdsløshed, men ikke markant som for et par andre nationaliteter.

Initiativerne med at få givet unge en uddannelse eller sikre dem et arbejde synes at slå igennem - også overfor unge med udenlandsk baggrund.

**Ledigheden blandt udenlandske medlemmer blandt andre LO-faggrupper 4. kvartal 1995 - 3. kvartal 1996 (i %).**

| | SiD | KAD | HK | Metal | Byggefag | Fremstil-lingsfag |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Danskere** | 15,4% | 16,0% | 10,7% | 7,1% | 8,0% | 12,5% |
| **EØS** | 19,9% | 19,5% | 17,7% | 10,6% | 12,2% | 16,9% |
| **Ex-Jugosla-vien** | 23,5% | 20,9% | 15,9% | 14,5% | 10,9% | 19,8% |
| **Tyrkiet** | 40,6% | 33,5% | 32,3% | 30,0% | 35,8% | 32,0% |
| **Pakistan** | 38,5% | 35,9% | 32,0% | 26,7% | 33,3% | 47,1% |
| **Øvrige lande** | 31,2% | 18,4% | 25,6% | 27,4% | 19,7% | 25,3% |
| | | | | | | |
| **Total** | 16,1% | 16,6% | 10,8% | 7,3% | 8,1% | 13,0% |

2. december 1996
Claus Larsen-Jensen

ISBN nr.: 87-601-1816-4