

# Integrationsgrunduddannelsens implementeringsudfordringer

Obstacles in relation to the implementation of  
**The Basic Education of Integration (IGU)**

Et studie af de  
implementeringsmæssige  
udfordringer ved  
Integrationsgrunduddannelsen (IGU)  
i et kommunalt perspektiv

A study of the implementation-related obstacles  
in relation to the execution of  
the Basic Education of Integration (IGU)  
in a municipal perspective.

# Indholdsfortegnelse

1.0 PROBLEMFELT .....	3
1.1 PROBLEMFOMULERING .....	5
2.0 ERKENDELSESSKEMA OG PROJEKTDESIGN .....	6
3.0 TEORIER .....	8
3.1 SABATIER OG MAZMANIAN .....	8
3.1.1 Model for implementeringsprocessen .....	9
3.1.2 Betingelser for en vellykket implementeringsproces .....	10
3.1.3 Sabatier og Mazmanian i praksis .....	11
3.2 FRONTMEDARBEJDER .....	11
3.3 NETVÆRK .....	13
4.0 KRITISK REALISME .....	15
5.0 METODE .....	17
5.1 MIXED METHODES DESIGN .....	17
5.2 AFGRÆNSNING AF FORSKNINGSFELT .....	17
5.3 REFLEKSIONER OVER VALG AF METODE OG EMPIRI .....	19
5.4 KVANTITATIV METODE .....	20
5.4.1. Udvælgelse af empiri .....	20
5.4.2. Produktion af empiri .....	21
5.5 KVALITATIV METODE .....	22
5.5.1. Caseudvælgelse .....	23
5.5.2 Præsentation af informanter .....	25
5.5.3 Produktion af empiri (semistrukturerede kvalitative interview) .....	25
5.6 ANALYSESTRATEGI .....	28
6.0 ANALYSE .....	30
6.1 PRAKTISERING AF LOVGIVNINGEN .....	30
6.1.1 Delkonklusion .....	34
6.2 BEVILLING AF RESSOURCER .....	34
6.2.1. Faglige og økonomiske ressourcer .....	34
6.2.2. Udfordringer ved samarbejde med AMU som ekstern aktør .....	41
6.2.3 Delkonklusion .....	44
6.3 DEDIKATION OG AFVÆRGEMEKANISMER .....	44
6.3.1 Tilgang .....	45
6.3.2 Afværgemekanismer .....	50
7.0 DISKUSSION .....	57
8.0 KONKLUSION .....	62
9.0 PERSPEKTIVERING .....	64
10.0 LITTERATURLISTE .....	67
11.0 BILAG .....	69

## 1.0 Problemfelt

Den 1. juli 2016 kom den nye integrationsgrunduddannelse (IGU) til verden. En uddannelse af to års varighed der er målrettet flygtninge og familiesammenførte mellem 18 og 40 år, som har haft opholdstilladelse i mindre end 5 år. Ordningen trådte i kraft, efter at statsministeren, Lars Løkke Rasmussen, i marts måned 2016 præsenterede den i forbindelse med en ny trepartsaftale. Her sagde statsministeren, at der var tale om store skridt for regeringen, lønmodtagerne og arbejdsgiverne i retning mod at minimere menneskelige og økonomiske omkostninger forbundet med migrationskrisen (Politiken, 2016). Integrationsgrunduddannelsen blev sågar i omtalt som selve »omdrejningspunktet« for trepartsaftalen på integrationsområdet (Beskæftigelsesministeriet, 2017). Men ved Udlændinge- og Integrationsministeriets opgørelse den 30. april 2017 over antal indrapporterede IGU-forløb, ti måneder efter at loven trådte i kraft, var der stadigvæk 16 kommuner i Danmark, hvor der ikke var en IGU-elev med bopæl i kommunen. Så man på antallet af kommuner, hvori IGU-elever var ansat på virksomheder, var der 22 kommuner i Danmark, hvor der ikke var en eneste IGU-elev ifølge opgørelsen fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) (SIRI, 2017).

I projektets indledende fase er det således i over halvdelen af landets kommuner, at der ikke er en eneste IGU-elev (Ugebrevet A4, 2017a). Det er her vi i første omgang blev nysgerrige på, hvorfor der er så stor en kommunal divergens i antallet af IGU-forløb. En undren, der nu er endt ud i dette projekt. Men inden vi når til projektets egentlige fokus, vil vi gennemgå nogle af de litteratursøgningsstudier, vi har lavet forud for etableringen af selve dette projekt. I januar måned og sådan set også i dag er der ikke nogen akademisk litteratur på området om selve IGU-ordningen, hvilket også er en af hovedårsagerne til, at vi i denne opgave har samarbejdet med Ugebrevet A4 i forbindelse med at tilegne os viden om IGU-ordningen. Ugebrevet A4 er nemlig den aktør, der har beskæftiget sig mest med indsamling og formidling af viden om IGU-ordningen. Dertil skal vi understrege, at vi er fuldt ud klar over, at Ugebrevet A4 har en interesse i at bedrive journalistik og opsøge det sensationelle og journalistisk egnede på vidensområdet, da de bevæger sig indenfor en anden genre, end vi gør, da vi i højere grad søger at analysere og generere ny viden på området indenfor det akademiske felt.

I første omgang har vi nærlæst lovgivningen (Retsinformation, 2016a) og trepartsaftalen (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016a). I midten af januar anmoder vi for første gang i samarbejde med Ugebrevet A4 om aktindsigt i en liste med oplysninger over de virksomheder, der

har en eller flere IGU-elever ansat. På daværende tidspunkt er der som sagt stadigvæk ikke en eneste IGU-elev i over halvdelen af landets kommuner (Ugebrevet A4, 2017a).

Den 17. januar 2017 bliver der afholdt et opstartsarrangement for mulige kommende IGU-forløb i Bornholms Landbrug. Vi tager et par dage efter mødet telefonisk kontakt til direktør i Bornholms Landbrug Thomas Bay Jensen, der er med til at afholde arrangementet. Her får vi at vide, at man har en ambition om at oprette IGU-forløb i det bornholmske landbrug pr. 1. februar 2017, men det viser sig, at der minimum skal oprettes otte IGU-aftaler, før Campus Bornholm vil oprette et hold med en dansk-underviser. Efter mødet den 17. januar er der kun fire landmænd, der er klar til at oprette IGU-forløb, hvorfor IGU-forløbene i første omgang må udsættes. Denne barrierer for oprettelsen af IGU-forløb, skal vise sig at blive en af de centrale problemstillinger i dette projekt. Ligeledes er der pr. 30. april 2017 blot indrapporteret ét IGU-forløb på Bornholm (SIRI, 2017). Den 14. marts 2017 bringer Ugebrevet A4 en artikel, hvor det lyder, at en del af virksomhederne finder det besværligt at ansætte IGU-elever. Konklusionen kommer på baggrund af et spørgeskema, som vi også har fået adgang til, som er blevet sendt ud til 127 virksomheder, der på afsendelsestidspunktet har en eller flere IGU-elever ansat i deres virksomhed. 40 virksomheder af de 127 svarer på undersøgelsen. Af de 40 virksomheder har 18 tilkendegivet, at de i ”nogen grad”, ”i høj grad” eller ”i meget høj grad” har oplevet processen med at få en flygtning eller familiesammenført ansat på en IGU-kontrakt som bureaukratisk (Ugebrevet A4, 2017b).

I artiklen forlyder det ifølge direktøren for Foreningen Nydanser, Torben Møller Hansen, at ordningen har manglet en effektiv implementeringsproces i kommunerne og ”mange virksomheder løber panden mod en mur i kontakten med kommunale sagsbehandlere og konsulenter, som ikke har vidst, hvordan et IGU-forløb skal skrues sammen, og hvordan man laver et passende undervisningsforløb” (Ibid.). Foreningen Nydansers vidensinteresse er ligeledes som ovenstående interessenter et andet sted end vores eget, og Foreningen Nydanser har i første omgang fokus på flygtninge og familiesammenførtes interesser, men fælles for alle aktører er, at de er interesseret i at få IGU-ordningen til at fungere bedre, end den gør. Når det er sagt, siger direktøren for Foreningen Nydanser noget, der leder os i den retning, som projektet har taget udgangspunkt i; nemlig det kommunale eller rettere bestemt jobcentrenes rolle i implementeringen af IGU-ordningen. For som vi kommer dybere ned i litteratursøgningen, står det klart, at jobcentrene har en væsentlig rolle i

implementeringen af IGU-ordningen, hvilket vi finder paradoksalt, da jobcentrenes rolle ingen steder i lovgivningen om IGU står beskrevet.

På ovenstående litteraturmæssige baggrund har vi således undersøgt vidensområdet for eksisterende viden om IGU-ordningen, og vi mener, vi har et stærkt udgangspunkt forud for produktionen af egen empiri og ligeledes formuleringen af en god problemformulering (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 37f).

Vores ønske er at finde frem til nogle af de centrale implementeringsmæssige udfordringer, der gør, at IGU-ordningen har et så divergerende fodfæste på tværs af landets kommuner. I særlig grad har ovenstående italesættelse af problematikker om implementeringen af ordningen vakt vores interesse, hvilket har ført til følgende problemformulering:

## 1.1 Problemformulering

Hvilke implementeringsmæssige udfordringer ligger bag udbredelsen af integrationsgrunduddannelsen (IGU) i et kommunalt perspektiv.

## 2.0 Erkendelsesskema og projektdesign

Dette afsnit vil indeholde vores erkendelsesskema. Erkendelsesskemaet skal give et overblik over de refleksioner, der er fundet sted fra udarbejdelsen til besvarelsen af vores arbejds spørgsmål.

Arbejds spørgsmålene er således vores vej til besvarelse af problemformuleringen (Olsen, 2014: 182f.).

Erkendelsesopgaver	Arbejds spørgsmål	Datatilgang	Resultat
At generere viden om, hvorvidt IGU-lovteksten har konsekvenser for, hvordan jobcentrene implementer ordningen.	Hvilke implementeringsmæssige udfordringer ligger der i formuleringen af jobcenterets rolle i IGU-ordningens lovtekst?	Nærlæst IGU-lovteksten og bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Kvalitativ interview og udsnit af svarene fra den kvantitative undersøgelse.	Der er ikke en klar ansvarsfordeling for implementeringen af ordningen, hvilket kan betyde, at jobcentrene kun løfter IGU-opgaven efter behov. Ligeledes stemmer virksomheders og IGU-elevs kompetencer ikke overens med, hvad der forventes af dem i lovteksten.
At generere viden om, hvilken betydning ressourcer har for implementeringen af IGU-ordningen i jobcentrenes perspektiv.	Hvilke implementeringsmæssige udfordringer ligger der i, at jobcentrene ikke har fået tilført økonomiske ressourcer til implementeringen af IGU-ordningen?	Interview med frontmedarbejdere og en chef fra jobcentrene i Jammerbugt og Morsø Kommune, samt svarene på spørgeskemaet til frontmedarbejderne og jobcentercheferne i landets jobcentre, analyse ud fra Sabatier og Mazmanians samt Lipskys implementeringsteorier og ligeledes Rhodes netværksteori.	Mangel på ressourcer er i flere henseender en barriere for udbredelsen af IGU-forløb, og de enkelte kommuner prioriterer ressourcer til ordningen vidt forskelligt.
At generere viden om, hvilken betydning medarbejdernes dedikation har for praktisering af lovgivning, og dermed for den divergerende udbredelse af IGU.	Hvilken betydning har den enkelte frontmedarbejders dedikation til IGU-ordningen for den divergerende udbredelse af ordningen på landsplan?	Kvalitative interview samt spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejderne i landets jobcentre analyseres ud fra Sabatier og Mazmanians samt Lipskys implementeringsteorier. I sidste del af analysen vil der være særlig fokus på afværgemekanismer.	Frontmedarbejdernes dedikation og tilgang til ordningen kan have betydning for, om det pågældende jobcenter fokuserer på ordningens udfordringer eller muligheder når ordningen praktiseres, samt om frontmedarbejderne benytter sig af afværgelsesmekanismer.
At diskutere om bonusordningen til virksomhederne kan prioriteres på andre poster, der kunne føre til en mere vellykket implementeringen af ordningen.	I hvilken grad vil den bonusordning som IGU-ordningen indeholder til virksomhederne gøre mere gavn andre steder i IGU-ordningen?	Resultater af analysen samt inddragelse af resultater fra spørgeskema til virksomheder med IGU-elever og ekstern litteratur.	Bonusordningen ser ud til at have en minimal effekt hos virksomhederne. Derfor kan det diskuteres om midlerne i stedet vil gøre mere gavn som en støtteordning til IGU-eleverne, støtte til IGU-elevernes transport, flere tolke samt efteruddannelse af frontmedarbejderne.

# Projektdesign

## Problemfelt

I problemfeltet spores der ind på opgavens problemformulering, hvor vi via litteratursøgninger om IGU-ordningen finder centrale kommunale problemstillinger om IGU-ordningen, som er udgangspunktet for opgaven.

## Problemformulering

Hvilke implementeringsmæssige udfordringer ligger bag udbredelsen af integrationsgrunduddannelsen (IGU) i et kommunalt perspektiv.

## Erkendelsesskema

Ved hjælp af et erkendelsesskema udarbejder vi centrale arbejdsspørgsmål, som skal hjælpe os med at besvare problemformuleringen.

## Teori

Til at besvare problemformulering har vi fundet relevant teori om implementering, og Sabatier og Mazmanians top-down-, Lipskys street-level-bureaucracy- og Rhodes netværksimplementeringsteori vil således danne teoretisk grundlag for projektets analyse og diskussion.

## Metode

Metodemæssigt benytter vi os af et indlejret mixed-methods design, hvor vi benytter os af kvantitative spørgeskemaundersøgelser og kvalitative forskningsinterview med hovedvægt på sidstnævnte.

## Videnskabsteori

Projektet placerer sig i det videnskabsteoretiske felt kritisk realisme.

## Analyse

Analysen er en tredelt analyse, hvor vi analyserer ud fra punkterne: 'praktisering af lovgivning', 'bevilling af ressourcer' og 'dedikation og afværgemekanismer'.

## Diskussion

I diskussionen diskuterer vi, hvorvidt midlerne fra de private virksomheders bonusordning bliver brugt det rigtige sted i forhold til at sikre en vellykket implementering af IGU-ordningen.

## Konklusion

Problemformulering besvares på baggrund af det akkumulerede resultat af analysen og diskussionen.

## Perspektivering

I perspektiveringen kommer vi med et bud på diskursteori og diskursanalyse som en alternativ teori og metode, der muligvis kunne give analysen flere nuancer.

## 3.0 Teorier

I projektet benytter vi os af teori om implementeringsprocessen til at undersøge, hvilke udfordringer der har været i forbindelse med implementeringen af IGU-forløb. Vi vil anvende Lipskys bottom-up tilgang kaldet street-level-bureaucracy, som fokuserer på frontmedarbejderens betydning for implementeringsprocessen. Samtidig vil vi inddrage Sabatier og Mazmanians top-down tilgang til at forstå, hvad der er nødvendigt for beslutningstager at tage stilling til, hvis en implementering skal have stor sandsynlighed for at lykkes. Denne teori vil danne ramme om projektet, da beslutningstager gennem formulering af lovtæksten kan have indflydelse på frontmedarbejderens mulige ageren i sidste ende. Kombinationen af de to teoretiske tilgange til implementering er således nødvendig for forståelsen af implementeringsprocessen i sin helhed samt for at undersøge de faktorer, der kan have skabt udfordringer for implementeringen af IGU-forløbene. Til slut vil vi kort præsentere netværksteori, som vil blive anvendt perifert i analysen.

Selvom vores to implementeringsteorier blev formuleret tilbage i slutningen af 1970'erne og 1980'erne, har de stadig stor relevans i det 21. århundrede og bliver brugt blandt flere forskere. Et eksempel er Winters integrerede implementeringsmodel fra 2008, hvori han blandt andet kombinerer elementer fra Sabatier og Mazmanians top-down tilgang med Lipskys bottom-up tilgang. Pointen her er, at det er svært at analysere implementeringsprocessen ud fra blot en af de teoretiske tilgange. Derfor er det en fordel at kombinere delteorier, der kan beskrive forskellige dele af implementeringsprocessen (Damgaard, 2013: 68f). I dette projekt har vi således ladet os inspirere af denne tilgang til vores teoriapparat, men vi vil dog ikke gå nærmere i dybden med Winters model.

### 3.1 Sabatier og Mazmanian

Sabatier og Mazmanian har undersøgt, hvilke faktorer der skal være til stede, for at en implementeringsproces får de bedste forudsætninger for at lykkes. Dette afsnit vil først komme ind på de variabler, som ifølge Sabatier og Mazmanian påvirker implementeringsprocessen. Herefter vil afsnittet opstille og uddybe de fem betingelser, som Sabatier og Mazmanian ser som vigtige for, at en implementeringsproces kan blive vellykket. Første afsnit skal således ses som baggrund og forståelse for, hvorfor det netop er disse betingelser, der kan være afgørende for implementeringens udfald. Til slut vil teoriens styrker og svagheder blive ridset op.



### 3.1.1 Model for implementeringsprocessen

Ifølge Sabatier og Mazmanian er der flere variabler, som har indflydelse på implementeringen af et lovforslag. Sabatier og Mazmanian har opstillet en model over variablerne (Lester & Bowman, 1989: 733).

Modellen deler variablerne op i tre kategorier: Variabler der henvender sig til problemets sporbarhed, variabler der omhandler implementeringsstrukturen og variabler, der ligger udenfor lovgivningsprocessen, men som stadig har indflydelse på implementeringsprocessen. Pointen med modellen er, at variablerne på skift påvirker dele af implementeringsprocessen (op.cit. p. 733f). Der er tale om en flydende proces, hvor variablerne kan gå ind og påvirke processen af flere omgange, men også have effekt på hinanden indbyrdes (op.cit. p. 751).

Problemets sporbarhed handler om udfordringerne ved at måle, om der rent faktisk er sket en ændring, efter forslaget er blevet indført og udfordringer ved at påvise denne ændrings årsag tilbage til målgruppen (op.cit. p. 735). I forhold til IGU-forløb kan det godt nok opgøres i tal, hvor mange flygtninge og familiesammenførte der kommer i IGU-forløb. Det er først svære at måle, når vi taler om de langsigtede effekter – hvor stor en betydning IGU-forløbet har for integrationen – samt at sætte mærkat på, om det rent faktisk er IGU-ordningen, der er årsag og ikke andre faktorer, der spiller ind. I dette projekt vil vi dog ikke gå ind og måle resultaterne af implementeringen af IGU-forløb. Det skyldes, at der er tale om en forsøgsordning, og derfor er det ikke muligt at måle på et resultat på nuværende tidspunkt.

Variablerne, der har betydning for implementeringsprocessens struktur, indeholder blandt andet aspekter vedrørende ressourcer afsat til implementering, den hierarkiske orden og lovtekstens ordlyd – om det er klart, hvordan forslaget skal implementeres (op.cit. p. 739). Flere af disse variabler er centrale for Sabatier og Mazmanians betingelser for en vellykket implementeringsproces. Derfor vil disse blive gennemgået nærmere under afsnit *3.1.2 Betingelser for en vellykket implementering*.

Variablerne udenfor processen vedrører de socioøkonomiske og teknologiske forandringer i samfundet. Disse er svære for lovgivere at kontrollere, men de har samtidig stor betydning for, om der er opbakning til forslaget, og om denne opbakning er fortsat gennem hele implementeringsprocessen (op.cit. p. 743). Hvis der ikke er opbakning fra befolkningen og politiske interesser, kan forslaget nemlig ikke implementeres optimalt. Derfor er det centralt, at embedsmænd

og frontmedarbejdere, som er involveret i implementeringen, er dedikerede til forslaget og kan opfylde målene inden for de ressourcer, der er afsat (op.cit. p. 744f).

### **3.1.2 Betingelser for en vellykket implementeringsproces**

På baggrund af modellen opstiller Sabatier og Mazmanian fem betingelser, som er afgørende for resultatet af implementeringsprocessen. Listen kan dermed opfattes som en form for tjekliste for, hvornår der kan være tale om en vellykket implementeringsproces. Det er derfor centralt for projektet at undersøge, om betingelserne er opfyldt i implementeringen af IGU-forløb:

1. For det første skal processen hvile på en solid forandringsteori. Det vil vi dog ikke komme nærmere ind på i dette projekt, da vi finder de andre punkter mere relevante for vores problemstilling.
2. Forslaget skal være formuleret klart og utvetydigt, så målgruppen agerer på en sådan måde, at det fører til det ønskede slutresultat.
3. Der skal være nok ressourcer til, at forslaget kan blive ført ud i livet. Dette kræver, at implementeringsprocessen er velstruktureret, samt at der er nok økonomiske, tekniske og politiske ressourcer samt management skills tilgængelige hos dem, som skal udføre implementeringen. Samtidig skal der være en høj moral og opbakning til forslaget blandt embedsværket og medarbejderne.
4. Forslaget skal have opbakning fra organiserede interessenter gennem hele processen.
5. Til slut må forslaget ikke gå i konflikt med eksisterende politiske tiltag eller i konflikt med ændringer i den socioøkonomiske kontekst, som kan føre til, at det tekniske fundament for forslaget forsvinder og dermed den politiske opbakning (Sabatier & Mazmanian, 1979: 484f).

Den betingelse, hvor det er nemmest for politikerne at få kontrol over implementeringsprocessen, er den anden betingelse: Lovforslaget skal være klart og tydeligt formuleret. Dog er betingelsens betydning for processen til tider overset (op.cit. p. 487). Det vigtige her, for at implementeringen kan lykkes, er, at målene i den politiske aftale, der skal implementeres, er klart defineret og tydeligt rangeret i forhold til hinanden. Der skal samtidig være afsat midler og ressourcer i det skrevne forslag til administration, eksperter, teknik, og hvad der ellers kræves, for at forslaget kan gennemføres. Desuden er det en fordel ifølge Sabatier og Mazmanian, at implementeringen udføres

hierarkisk. På denne måde bliver antallet af vetopunkter nemlig reduceret<sup>1</sup>, samtidig med at politikerne kan få kontrol over, at de personer og organisationer, der står i spidsen for implementeringen, også er dedikerede til projektet (op.cit. p. 487ff).

### 3.1.3 Sabatier og Mazmanian i praksis

Sabatier og Mazmanian har fået kritik for at være for optimistiske overfor muligheden for at skabe en vellykket implementeringsproces. Samtidig er de blevet kritiseret for at overse frontmedarbejderens rolle i implementeringsprocessen (Damgaard, 2013: 63f). Derfor har vi valgt også at inddrage Lipskys street-level bureaucracy teori i dette projekt. Desuden er nogle af Sabatier og Mazmanians variabler i modellen over implementeringsprocessen ifølge to andre teoretiker Lester og Bowman svære at måle og kræver derfor en operationalisering. Det faktum kan føre til, at forskellige målemetoder af samme implementering kan føre til forskellige resultater. Derudover er variabernes betydning for implementeringen afhængig af hvilket politikområde, der er tale om. (Lester & Bowman, 1989:752f). Med kritikken for øje konkluderer Lester og Bowman dog, at Sabatier og Mazmanians teori er yderst velegnet til at analysere en implementeringsproces og identificere de faktorer, som påvirker processen (op.cit. p. 750). De kommer desuden frem til, at to variabler, som i deres undersøgelse havde stor effekt på implementeringsprocessen, var fordelingen af ressourcer samt medarbejdernes dedikation til sagen (op.cit. p. 753), som også vil blive to væsentlige fokuspunkter i dette projekts analyse.

## 3.2 Frontmedarbejder

I dette afsnit vil vi redegøre Michael Lipskys street-level bureaucracy teori. Teorien adskiller sig primært fra top-down-implementeringsteori ved at adressere policy-problemer og frontmedarbejdernes arbejdsvilkår, da implementeringens udfordringer forstås bedst fra frontmedarbejderens synsvinkel, som netop arbejder med at udbyde de offentlige servicetilbud til dagligt (Lipsky, 1980: 4). En bottom-up-teori som denne har omvendt ikke stort fokus på

---

<sup>1</sup> *Pressman og Wildavsky (1973) Vetopunkter er strukturelle hurdler, der kan hindre en implementeringsproces i at blive udført succesfuldt. Der er tale om en række beslutnings- og godkendelsespunkter, når en administrativ enhed eller interessent får mulighed for at tage stilling og komme med deres forslag til sagen. Ved hvert af disse punkter er der altså mulighed for, at det oprindelige forslag kan blive ændret fra udgangspunktet. Sabatier og Mazmanians teori er et bud på, hvordan man kan mindske antallet af disse vetopunkter (Damgaard, 2013: 62f)*

målopfyldelse – det vil sige fokus på overensstemmelse mellem lovgivning og implementering, hvilket står i kontrast til Mazmanian og Sabatier.

Med frontmedarbejdertilgangen ønsker Michael Lipsky at vende top-down-perspektivet på hovedet. Det er frontmedarbejderne, der definerer slutresultatet af beslutninger og ikke den lovgivende og udøvende magt, som sidder øverst i hierarkiet. Hos frontmedarbejderen bliver de politiske beslutninger omsat til praksis, politikken bliver målrettet den enkelte borger, og beslutningen får dermed direkte indflydelse på borgerens liv (op.cit. p. 8). Frontmedarbejderen har en stor indvirkning på implementeringen på to måder. Først og fremmest foretager frontmedarbejderen skønnet i forhold til lovgivningen og tager beslutningen om, hvilken service den enkelte borgere skal tilbydes. Ikke på den måde sagt at de søger at omgå loven - frontmedarbejderne er professionelle og forventes at kunne tage dette faglige skøn professionelt (op.cit. p. 13f). Den anden måde frontmedarbejderen påvirker implementeringsprocessen, sker ved, at frontmedarbejderens ageren og udøvelse af lovgivningen på sigt bliver til administrativ praksis (op.cit. p. 13).

For at en politisk beslutning kan realiseres og omsættes til praksis, kræver det, at frontmedarbejder kan og vil implementere beslutningen. Hvis ikke de får en række ressourcer til at implementere de politiske beslutninger, det kan være alt fra økonomiske til faglige ressourcer, så kan frontmedarbejderne blive nødsaget til at anvende afværgemekanismer. Det kan eksempelvis være følgende:

1. Begrænse efterspørgslen ved at gøre det svært for borgeren at finde information om servicen eller lave lange ventetider, hvilket kan være med til at gøre det ubehageligt for borgerne at bede om ydelsen.
2. Rationere servicen ved at prioritere lette sager (*creaming*) eller ignorere svære (*parking*).
3. Inddele sager i grove kategorier og anvende tommelfingerregler for på den måde at automatisere servicen.
4. Frontmedarbejderen sørger for, at selve sagsgangen foregår på egne præmisser for på den måde at få kontrol over borgeren (op.cit. p. 105ff).

Dette betyder ikke, at cheferne ikke har nogen magt eller indflydelse på frontmedarbejdernes ageren, og at det samtidig ikke er muligt at få indført et politisk forslag uden frontmedarbejdernes samtykke. Dette betyder, at frontmedarbejderne har nogle mekanismer at trække på, hvis de finder

forslaget uretfærdigt, opgaven umulig pga. manglende ressourcer eller lignende (op.cit. p. 24f). Der kan derfor være tale om en protesthandling, når frontmedarbejderen anvender afværgemekanismer, men det kan i lige så høj grad skyldes, at det ikke er muligt for frontmedarbejderen at løfte opgaven grundet manglende ressourcer, manglende vejledning på, hvad opgaven består i, eller andet.

### 3.3 Netværk

IGU-ordningen er baseret på en trepartsaftale mellem arbejdsmarkedets parter og staten: I trepartsaftalen står følgende:

“Regeringen og arbejdsmarkedets parter er derfor enige om at tilslutte sig LO og DA’s forslag i sin helhed om etablering af en ny integrationsgrunduddannelse som et væsentligt bidrag til at løse integrationsudfordringen” (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016a)

Den overordnede logik i trepartsaftalen er, at arbejdsmarkedsintegration bedst foregår i et netværk mellem flere parter, så aktørerne kan bruge hinandens kompetencer for at få flygtninge og familiesammenførte i arbejde.

Selvom netværk er en central del af IGU-ordningen, er det et element, vi kun berører kort i et enkelt afsnit i analysen. Det skyldes, at vi aktivt har valgt, at vi primært fokuserer på jobcentrenes rolle i aftalen. Men da flere eksterne aktører i IGU-ordningen spiller en større rolle for, hvordan jobcenteret løfter IGU-opgaven, vil vi sætte et par ord på, hvordan vi forstår netværk i projektet.

Vi definerer primært netværk ud fra den britiske sociolog Rod Rhodes definition i hans magtafhængighedsteori. Rhodes taler om, at organisationer er afhængige af hinandens kompetencer og ressourcer. For at en organisation eller et organ kan få sine mål opfyldt, kræver det, at organisationerne udveksler ressourcer. (Rhodes, 1998: 37). Rhodes siger ligeledes, at hver organisations handling i netværket er afhængigt af, hvordan andre i netværket agerer indenfor netværket, og deres handlinger påvirker de øvrige organisationer.

Vores forståelse af netværk er forankret i politologerne Jacob Torfing og John Andersen forståelse af netværk. Torfing og Andersen uddyber Rhodes afhængighedsteori i deres forståelse af netværk. De taler om, at netværkets natur blandt andet består af, at uafhængige aktører i staten, markedet og civilsamfundet når til en fælles forståelse af, at de er afhængige af hinandens ressourcer. Ligesom at netværket består af forhandling frem for hierarki, hvor staten er øverst, dernæst markedet og til slut

civilsamfundet. Derimod består netværk af fælles beslutninger er baseret på tillid. (Andersen og Torfing, 2002: 97).

## 4.0 Kritisk realisme

Vi har valgt kritisk realisme som vores videnskabsteoretiske tilgang i dette projekt, og dette afsnit vil uddybe, hvorledes denne tilgang vil blive forstået og anvendt. Afsnittet er primært baseret på Hubert Buch-Hansen og Peter Nielsens bog *Kritisk Realisme*, da denne giver en god indføring i denne videnskabsteoretiske tilgang og forskellige videnskabsteoretiker indenfor dette felt.

Ontologien i kritisk realisme går på, at virkeligheden består af tre domæner: det empiriske domæne, det faktiske domæne og det virkelige eller dybe domæne. Det vigtige i kritisk realisme er fokuset på det dybe domæne, som består af de underliggende strukturer og mekanismer, der understøtter og i visse tilfælde skaber begivenheder og fænomener i det faktiske domæne (Buch-Hansen & Nielsen, 2007: 24). Dette domæne er således ikke direkte observerbart, men videnskabens vigtigste opgave inden for kritisk realisme er at undersøge de strukturer og mekanismer, som påvirker det, der kan ses og opleves på det faktiske domæne. (op.cit. p. 24f). Når vi skal undersøge, hvilke faktorer der har betydning for implementeringen af IGU-forløbene, skal vi derfor ned i det dybe domæne og undersøge de underliggende mekanismer og strukturer, der spiller ind.

I kritisk realisme opfattes den sociale virkelighed som et åbent system. Der findes ikke empiriske regelmæssigheder, og kausale lovmæssigheder kan derfor udelukkende forklares som tendenser - nogen gange sker fænomenet, andre gange ikke. Det kommer an på, hvilke mekanismer der i det givne tilfælde spiller ind på hinanden, og de faktiske begivenheder og fænomener er derfor et resultat af et komplekst billede af forskellige mekanismers sammensatte virkning (op.cit. p. 25f). Der eksisterer dermed også en dualisme mellem aktører og strukturer, som gør, at aktørers sociale handlen altid er strukturelt betinget, men ikke strukturelt determineret. Aktørers handlen kan derfor ikke forklares alene ud fra strukturer (op.cit. p. 50ff).

Netop da vi har at gøre med åbne systemer i en kompleks verden, er det umuligt for videnskaben at forudsige fremtiden. Det er kun nutidige og fortidige fænomener og begivenheder, der kan undersøges. Kritisk realisme ser viden som en social produktion, hvor forskere hele tiden bygger deres forskning videre på allerede eksisterende viden. Viden er dermed social frembragt og midlertidig. Viden er således fejlbarlig, og derfor er det vigtigt, at forskeren selv er med til at vurdere den frembragte videns gyldighed (op.cit. p. 31ff). Kritisk realisme hælder generelt mest mod brugen af kvalitative metoder, men det er dog karakteren af det objekt, man vil undersøge, der afgør, hvilken metode og teori der skal anvendes (op.cit. p. 63f).

I kritisk realisme handler det som før nævnt om at undersøge de underliggende mekanismer og strukturer i det dybe domæne, og måden, man undersøger disse på, er gennem retroduktion. Retroduktion er et alternativ til induktion og deduktion ved at vende forholdet mellem konklusion og præmis på hovedet (op.cit. p. 61). Det handler dermed om at finde de strukturer og årsagssammenhænge i det dybe domæne for derved at finde den præmis, som konklusionen følger af. I projektet vil vi således finde årsagen eller præmissen bag, at IGU-ordningen har fået en så divergerende udbredelse på tværs af landets kommuner, og derigennem hvilke årsagssammenhænge i det dybe domæne der ligger bag. Vi vil således ud fra vores spørgeskema og interview søge at identificere og udvælge de præmisser, der ligger bag den divergerende udbredelse af IGU-ordningen, og herefter analysere præmissernes betydning for og bevægelsen mod konklusionen. Retroduktion er således tæt forbundet med abduktion (ibid.), og derfor er projektet ligeledes teoretisk informeret, men ikke mere end at informanterne og respondenternes synspunkter stadig får betydning for projektets udformning (Karpatschhof, 2015: 457). Dette vil blive uddybet i afsnit 5.6 *Analysestrategi*.

Da vi bevæger os indenfor kritisk realisme, vil projektet bevæge sig inden for et samfundskritisk perspektiv, da videnskabens opgave netop er at stille sig kritisk overfor samfundets institutioner ud fra et informeret perspektiv (Buch-Hansen & Nielsen, 2007: 66). Projektet vil derfor arbejde ud fra et normativt ideal, som læner sig op ad vores teoretiske ståsted, om hvordan en vellykket implementeringsproces kan skabes.



## 5.0 Metode

Dette afsnit vil redegøre og reflektere over vores metodiske valg og fremgangsmåde. Projektet tager udgangspunkt i mixed methods og vil derfor både anvende kvantitative og kvalitative metode i et samspil. Først vil afsnittet forklare vores overordnede mixed methods design, hvorefter der vil følge en afgrænsning samt refleksioner over vores metodiske valg. Til sidst vil der blive gået i dybden med vores kvantitative metode, case-selektion samt vores kvalitative forskningsinterview inden analysestrategien præsenteres.

### 5.1 Mixed Methodes design

Metodisk vil dette projekt benytte vi os af *mixed methodes*-forskningen (Frederiksen, 2015: 203), hvor vi både finder anvendelse af kvalitativ og kvantitativ metode. Projektet benytter et indlejret design til anvendelse af denne forskningsmetode, hvilket vil sige, at vi finder benytter af både kvalitative og kvantitative metoder i et samspil, hvor vores hovedfokus ligger på den kvalitative metode. Vores kvantitative spørgeskemaundersøgelse udgør således et delstudie, som skal supplere de kvalitative interviews løbende i analysen samt øge projektets validitet (ibid.).

Vores kvantitative undersøgelse består af to separate spørgeskemaundersøgelser: 1) en for landets jobcenterchefer og 2) en for frontmedarbejdere i landets jobcentre. På baggrund af resultaterne udvælges to kommuner til et *most-similar-most-different* casestudie (Jensen og Kvist, 2016: 49), hvor vi vil foretage kvalitative forskningsinterview med frontmedarbejdere og chefer. Vi finder dermed to kommuner, der ligner hinanden meget i geografisk placering, antal indbyggere og herunder antal flygtninge og familiesammenførte, men som samtidig har vidt forskellige antal IGU-forløb. På den måde dannes der grundlag for en komparativ analyse mellem de to kommuner for at undersøge, hvilke faktorer der ligger bag den divergerende udbredelse af IGU-ordningen i de to kommuner.

### 5.2 Afgrænsning af forskningsfelt

I dette projekt ønsker vi at afgrænse os til at undersøge kommunernes – herunder især jobcentrenes – rolle i forhold til implementeringen af treparternes nye integrationsordning, IGU. Fokus vil dermed ligge på jobcentrenes ageren i forhold til IGU-ordningen, og vi afgrænser os derfor fra et fokus på virksomhederne samt på de enkelte flygtninge og familiesammenførte. Vores afgrænsning

skyldes primært en undren over, at jobcentrene er skrevet ud af trepartsaftalen, hvilket betyder, at IGU-aftalen hviler på, at arbejdsgiver og arbejdstager selv finder hinanden og opretter et IGU-forløb (Retsinformation, 2016a). Det undrer os, da man kan argumentere for, at der er et særligt behov for en beskæftigelsesindsats fra jobcenterets side over for nytilkomne borgere, der endnu ikke kan beherske det danske sprog. Samtidig er IGU-ordningen ikke nævnt i *Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, mens andre tiltag som virksomhedspraktik, fleksjob og løntilskud er nævnt i bekendtgørelsen (Retsinformation, 2016b).

Problemfeltet antyder, at der også er mange andre steder, hvor vi kunne problematisere IGU-ordningen. Vi har valgt at prioritere jobcentrenes rolle i implementeringen af ordningen, da de forskellige jobcentres arbejde er langt mere systematiseret og ens end for eksempel to virksomheder, som kan have forskellige formål og målsætninger, også selvom de er indenfor samme branche. Desuden kan man argumentere for, at det ikke er virksomhedernes primære opgave at stå for beskæftigelsesindsatser over for eksempelvis flygtninge og familiesammenførte. Deres primære opgave og ansvar er at drive virksomhed, hvor andre faktorer som virksomhedens økonomi, drift og efterspørgsel oftest vil have større prioritering (Merkelsen, 2010: 263f). Derfor er der forbundet større udfordringer ved at analysere virksomhedernes rolle i implementeringen, da mange virksomheder sandsynligvis ikke ser implementeringen af IGU-ordningen som en opgave, den enkelte virksomhed skal påtage sig. Desuden viser det sig, at jobcentrene, modsat lovgivningens formål om at kontakten primært skal gå direkte mellem virksomheder og flygtningene, har svært ved at fralægge sig opgaven om at få flygtninge og familiesammenførte i IGU-forløb. Det er derfor interessant, at undersøge deres rolle i implementeringen af IGU-ordningen. Desuden har jobcentrene i forvejen erfaringer med at håndtere beskæftigelsesindsatser vedrørende flygtninge og familiesammenførte.

For at besvare vores problemformulering bedst muligt har vi ligeledes fravalgt flygtninge og familiesammenførtes perspektiv. Vi har fravalgt dette perspektiv, da vi har vurderet, at der her er tale om et nyt perspektiv, som vil være et helt projekt for sig. Desuden er det vigtigt at understrege, at jobcentrene er dem, der er bedst til at kunne give et kvalificeret svar på, hvilke udfordringer der er hos henholdsvis flygtninge og virksomhederne i forbindelse med IGU-ordningens udbredelse, da de er bindeleddet mellem arbejdsgiver og arbejdstager.

## 5.3 Refleksioner over valg af metode og empiri

I vores projekt anvender vi retroduktions tilgangen, som det fremgår af vores videnskabsteoretiske tilgang, og vi søger derfor at finde tendenser på mulige årsagssammenhænge og præmisser, som kan ligge bag den divergerende udbredelse af IGU-ordningen på landsplan. Samtidig er vi dog opmærksomme på, at vi ikke vil kunne identificere empiriske og kausale lovmæssigheder, men i stedet søge en viden i dybden om, hvad der kan ligge bag den divergerende udbredelse, som muligvis kan gøre sig gældende i flere kommuner landet over (Buch-Hansen & Nielsen, 2007: 62). Vi er samtidig opmærksomme på, at metode er kontekstafhængig, og vi har derfor søgt at finde den metode, der bedst besvarer vores problemformulering (op.cit. p. 64).

Netop da vi arbejder med retroduktion, er vi startet med et problem, som vi ønsker at finde mulige tendenser på årsager bag (op.cit. p. 61). Vi er således startet uden en teoretisk tilgang, da vi først efterfølgende finder relevant implementeringsteori. Efter vores litteratursøgning bliver det nemlig klart, at det eventuelt kunne være i implementeringen, årsagen til den divergerende udbredelse af IGU-ordningen skal findes. Vi vælger derfor implementeringsteoriene som vores teoretiske værktøj, til at undersøge os frem til *causes of effects*, den præmis som går forud for vores konklusion om en divergerende udbredelse af IGU-ordningen, og de mekanismer og tendenser der kobler disse to sammen (Jensen & Kvist, 2016: 47f)

Forud for valget af metode og empiri afsøger vi således forskningsfeltet for relevant teori, og dermed er vi således teoretisk informerede forinden dette valg (Karpatschhof, 2015: 457). Det, vi stod med, var relevant baggrundsviden, en problemformulering og implementeringsteorier, der kunne bruges til at belyse implementering i et top-down-, et bottom-up- og et netværksperspektiv. Tilbage er nu at finde frem til, hvordan vi bedst muligt besvarer vores problemformulering. Det første metodiske valg går derfor på to kvantitative spørgeskemaundersøgelser, som vi sender ud til henholdsvis alle chefer og frontmedarbejdere i landets jobcentre, der beskæftiger sig med IGU. Vi vælger selv at foretage en spørgeskemaundersøgelse, da der ikke eksisterer lignende videnskabelig empiri i forvejen. Dette valg tager vi, da vi i første omgang ønsker at finde mulige tendenser på tværs af landets jobcentre i henhold til IGU-ordningens implementering. Dette valg er således truffet for at have en baggrund for en validering af de mulige tendenser på årsagssammenhænge, som projektets resultater vil vise. Derudover vælger vi at dele spørgeskemaundersøgelsen i to, da vi er opmærksomme på, at der kan være forskellige holdninger og synspunkter mellem jobcentercheferne og frontmedarbejderne internt. Samtidig ønsker vi at få et dybere perspektiv på,

hvad der gør sig gældende i et jobcenter blandt chefer og medarbejdere, som arbejder med udbredelsen af IGU-ordningen. Derfor vælger vi i kølvandet på de kvantitative spørgeskemaundersøgelser at udvælge to jobcentre, hvor vi ønsker at finde frem til en dybere viden gennem forskningsinterview med jobcenterchef og frontmedarbejdere. De to cases er blevet udvalgt på baggrund af nøje case-selektion, som fremgår af afsnit 5.4.1 *Udvælgelse af empiri*, og dermed kan denne nøje udvælgelse i samspil med vores kvantitative spørgeskemaundersøgelse føre til et resultat, der kan forklare mulige årsagssammenhænge bag den divergerende implementering af IGU.

I projektet samarbejder vi med Ugebrevet A4, som vi udsender vores spørgeskemaundersøgelse sammen med. Selve spørgeskemaundersøgelsen til jobcentrene har vi dog udarbejdet selv, og vil dermed blive uddybet i afsnit 5.4 *Kvantitativ metode*. I vores samarbejde med Ugebrevet A4 har vi ydermere fået indsigt i en spørgeskemaundersøgelse udarbejdet af Ugebrevet A4, hvor nogle af landets virksomheder, som har IGU-forløb, har besvaret det. Spørgeskemaet til virksomhederne har ikke haft et teoretisk udgangspunkt, som vores to spørgeskemaer til jobcentrene har, hvilket vi dog er opmærksomme på. Spørgeskemaet har dog stadigvæk haft til hensigt at finde frem til nogle problemstillinger i forhold til IGU-ordningen - her med fokus på virksomhedernes syn på IGU-ordningen.

## 5.4 Kvantitativ metode

### 5.4.1. Udvælgelse af empiri

For at kunne anspore tendenser i landets jobcentre, har vi valgt at udsende et spørgeskema til samtlige chefer og frontmedarbejder i landets 94 jobcentre. I forhold til indsamling af empiri har det været os en væsentlig hjælp, at vi har allieret os med Ugebrevet A4, da det giver vores spørgeskema en større pondus hos modtagerne, end hvis vores spørgeskemaer alene havde en bachelorgruppe fra Roskilde Universitet som afsender. Vi har således skrevet både Roskilde Universitet og Ugebrevet A4 på som afsender, men med betoning på, at svarene primært skulle anvendes i et bachelorprojekt. At finde frem til kontaktoplysninger kan være en udfordring, når vi har at gøre med en så omfattende undersøgelse, men på baggrund af kontaktoplysninger fra Ritzau Public, der besidder lister over kontaktoplysninger i det offentlige, som vi også har adgang til via samarbejdet, har det været muligt for os at samle kontaktoplysninger på alle landets jobcenterchefer. Spørgeskemaet til

frontmedarbejderne var således vedhæftet sammen med et ønske om, at jobcenterchefen ville sende dette spørgeskema videre til rette vedkommende.

### 5.1.2. Produktion af empiri

Til den kvantitative del af projektet har vi valgt at foretage to elektroniske spørgeskemaundersøgelser ved hjælp af online-spørgeskema-tjenesten Survey Monkey. Her har vi adgang til at udforme spørgeskemaer i et professionelt og velorganiseret layout, som vi anser for værende en medvirkende faktor i forhold til pondussen bag spørgeskemaet. Ligeledes har vi en formodning om, at et velformet layout kan være med til at sikre, at en højere svarprocent, grundet det professionelle udtryk.

I vores udformning af spørgsmålene har vi først og fremmest søgt at benytte begreber med en resonans, der i konteksten forstås snævert – altså således at begrebet ikke misforstås og tolkes anderledes af vores respondenter, end vi gør (Gerring, 2012: 117f). Det kunne for eksempel være begreber som *implementering* og *integration*, der isoleret kan have mange forskellige betydninger hos den enkelte, men når vi bringer dem ind i en beskæftigelseskontekst om IGU-ordningen, vil målgruppen forstå begreberne efter hensigten. Derfor har vi valgt at operationalisere begreberne, så respondenterne ikke fortolker de forskellige begreber efter en bredere resonans.

I vores udformning af spørgeskemaerne har vi ligeledes haft vægt på at stille spørgsmålene neutralt, så vi ikke unødigt påvirker vores informanter til at påtage sig en holdning. Dette kommer f.eks. til udtryk ved vores spørgsmål, hvor vi spørger ”I hvilken grad føler du (...)”. Her kunne man i stedet have spurgt ”I hvor høj grad føler du (...)”, men dette vil lade spørgsmålet mod at informanten svarer ”i høj grad” frem for ”i mindre grad”. Derfor har vi gjort en dyd ud af at stille os neutrale som spørgere (Olsen, 2006: 25ff).

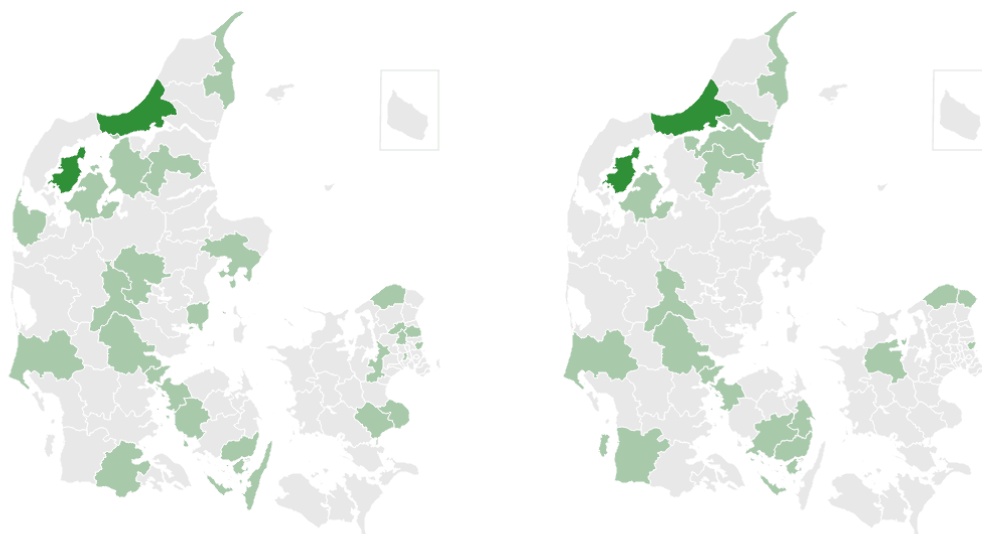
For at sikre forståelse af svarkategorier hos informanter har vi valgt at benytte os af svarmulighederne ”i meget høj grad”, ”i høj grad”, ”i nogen grad”, ”i mindre grad”, ”slet ikke” og ”ved ikke” frem for at angive cifre i en skala fra 1-10, da det er vores opfattelse, at en skala-angivelse skaber større grobund for fejltolkning hos informanten og dermed vil det kunne give os problemer i forhold til verifikationen af spørgeskemaundersøgelsen.

Spørgeskemaundersøgelserne er som sagt delt op i to – en til jobcentercheferne og en til frontmedarbejderne – da vi i spørgeskemaundersøgelsen til jobcentercheferne præsenterer nogle tekniske begreber og stiller spørgsmålet til jobcenterets overordnede rammer, som vi ikke kan

forvente, frontmedarbejderne kender til. Hos frontmedarbejderne spørger vi omvendt ind til, deres holdning til IGU-ordningen og deres generelle erfaringer med IGU-ordningen, som vi modsat ikke kan forvente, at jobcentercheferne har svar på (Bilag 4) (Bilag 5). I nedenstående figur har vi skitseret, hvilke kommuner der har svaret på vores to spørgeundersøgelser. Figuren illustrerer, at 29 (30,85 pct.) jobcenterchefer har svaret på spørgeskemaet, mens det samme gør sig gældende for 22 (23,40 pct.) frontmedarbejde. At det henholdsvis kun er 30,85 og 23,45 pct. af N, der har responderet på vores spørgeskema, kan i første omgang anses som et problem i forhold til at sige noget generelt om, hvad der gør sig gældende i alle 94 jobcentre. Omvendt har vi en relativ stor geografisk spredning i forhold til jobcentre, hvor vi har fået svar fra. Ligeledes er der også en stor spredning i forhold til, hvor mange indrapporterede IGU-forløb, der er i de respektive responderende kommuner.

Kommuner, hvor jobcenterchefen har svaret

Kommuner, hvor frontmedarbejdere har svaret



*Foto: På de to ovenstående landkort kan man se, hvor henholdsvis jobcentercheferne (til venstre) og frontmedarbejderne (til højre) har besvaret vores spørgeskemaundersøgelser. Jammerbugt Kommune og Morsø Kommune er begge markeret med en mørkere grøn end de øvrige responderende kommuner, da det er disse to, vi har udvalgt som case-kommuner.*

## 5.5 Kvalitativ metode

Når vi vælger at foretage kvalitative interview i projektet, fordi vi ønsker en dybere indsigt i informanternes syn på IGU-ordningen (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 31). En indsigt vi ikke kan få ved bare at se på resultaterne fra den kvantitative undersøgelse. Konkret er vores mål med de

kvalitative interview at rykke forskningen videre og med interviewene forsøge at identificere barrierer for udbredelsen af IGU-forløb i et kommunalt perspektiv (op.cit. p. 34). Den kvalitative metode vil således senere være vores hovedfokus i analysen, da vi hermed får en dybere indsigt i, hvad der kan være årsag bag eller præmissen for den divergerende udbredelse af IGU-ordningen på landsplan.

### 5.5.1. Caseudvælgelse

Vores udvælgelse af cases er sket ud fra *most-similar-most-different case*-tilgangen (Jensen og Kvist, 2016: 49), på baggrund af besvarelserne af spørgeskemaerne og andre udestående faktorer som geografisk placering og antal indbyggere. Udvalget af de to cases er således sket på baggrund af en informeret udvælgelse (Flyvbjerg, 2015: 507). Vi har udvalgt to kommuner, der ligner hinanden meget - *most similar* (Gerring, 2008: 668) - ved at søge at finde to cases, som er så ens som mulig i antal borgere på integrationsydelse, antal borgere i kommunen og geografisk placering. Det har samtidig været et kriterium, at jobcentrene har meldt tilbage i spørgeskemaet, at de indvilliger i at deltage i et forskningsinterview. Derefter har vi på baggrund af oplysninger fra Udlændinge- og Integrationsministeriet om antallet af IGU-forløb i hver enkelt kommune udvalgt en kommune, hvor de har relativt mange IGU-forløb i gang. Omvendt har vi valgt en kommune, hvor de har meget få IGU-forløb i gang – altså *most different* (op.cit. p. 671).

Grunden til at vi har valgt at lave et *most-different-most-similar-design* skyldes, at vi på denne måde får et bedre grundlag for at sammenligne faktorerne i de to kommuner, som kan have betydning for implementeringen. Når variabler som geografi, antal indbyggere og antal flygtninge er næsten ens i begge kommuner, er der mindre sandsynlighed for, at sådan en udestående variabel er skyld i udfaldet af implementering. Vi får således skabt kontrol over variablerne, og det bliver derfor lettere at sammenligne og undersøge, hvorfor udbredelsen af IGU-ordningen er så divergerende i de to kommuner (Jensen og Kvist, 2016: 49).

Vi er således interesseret i at undersøge, hvorfor to kommuner, der ligner hinanden så meget, klarer sig så forskelligt i forhold til IGU-ordningen. I forbindelse med *most-similar*-kriterierne har vi set på procentandelen af personer, der modtager integrationsydelse, i forhold til antal indbyggere i kommunen. Her ligger Morsø og Jammerbugt Kommune side om side, hvor Morsø Kommune har 0,68 pct. på integrationsydelse ift. kommunens samlede indbyggertal, mens Jammerbugt Kommune har 0,66 pct. på integrationsydelse ift. kommunens samlede indbyggertal. Omvendt er de to

kommuner forholdsvis langt fra hinanden, når vi ser på procentandelen af IGU-elever i forhold til antal indbyggere i kommunen. Her scorer Jammerbugt højest af alle de 29 jobcentre, som har besvaret vores undersøgelse med 0,077 pct. IGU-elever i forhold til det samlede antal borgere i kommunen. Her scorer Morsø Kommune noget lavere med blot 0,014 pct. Begge kommuner er desuden placeret i region Nordjylland. Tallene er trukket for marts måned 2017 via jobindsats.dk.

## UDVÆLGELSE AF CASE-KOMMUNER TIL KVALITATIVE INTERVIEW

Jobcenter	Region	Antal indbyggere	Borgere på integrationsydelse	IGU-elever bosiddende i komm.	Integrationsydelse pct. ift. indb. i komm.	IGU pct. ift. indb. i komm.
Morsø	Nordjylland	20.629	142	3	0,68835 pct.	0,01454 pct.
Jammerbugt	Nordjylland	38.466	256	30	0,66552 pct.	0,07799 pct.
Skive	Midtjylland	46.639	297	1	0,63681 pct.	0,00214 pct.
Gribskov	Hovedstaden	41.107	249	6	0,60574 pct.	0,01460 pct.
Frederikshavn	Nordjylland	60.246	327	8	0,54277 pct.	0,01328 pct.
Vejle	Syddanmark	111.743	513	4	0,45909 pct.	0,00358 pct.

Skive, Gribskov, Vejle og Frederikshavn Kommune har alle fire tilkendegivet, at de vil medvirke i et kvalitativt forskningsinterview og scorer alle fire lavere end Morsø Kommune, når det kommer til procentdelen af IGU-elever i forhold til kommunens samlede befolkningstal, hvorfor man kunne spørge, om de ikke er mere relevante at interviewe end Morsø Kommune. Vi ser det dog som vigtigere, at baggrundsvariablerne er så ens som mulig, da det giver bedre grundlag for sammenligning, og derfor er valget faldet på Morsø Kommune, da Morsø er mere lig Jammerbugt på de valgte parametre.

Der er dog en faktor ved vores most-similar-kriterier, der kan kritiseres, og det er ved vores parametre om antallet af borgere, der er på integrationsydelse i forhold til kommunens samlede befolkningstal. Det kritiserbare er, at integrationsydelsen er forbeholdt indvandrere og øvrige borgere, der har opholdt sig i Danmark i mindre end syv af de seneste otte år og er 18 år eller derover, mens IGU-ordningen kun er forbeholdt flygtninge og familiesammenførte, der har boet i Danmark i mindre end fem år, ikke er klar til at varetage et job på normale vilkår og er mellem 18 og 40 år. Vi kan altså ikke se, hvor mange af integrationsydelsesmodtagerne der er i den præcise målgruppe til IGU-forløb, da det ikke er muligt at lave denne selektion via jobindsats.dk.



## 5.5.2 Præsentation af informanter

I alt er der til dette projekt blevet foretaget tre interview, hvoraf et interview havde to respondenter. Det første interview var med frontmedarbejder fra Jammerbugt Kommune Lars Mortensen på jobcenteret i Jammerbugt Kommune d.11. maj 2017. De næste to interviews er fra Morsø Kommune og er foretaget samme dag på jobcenteret i Morsø Kommune. Her interviewede vi først de to frontmedarbejdere Rikke Jensen og Lotte Junker og herefter jobcenterchefen Jan Pedersen. Det var meningen, at vi efterfølgende skulle have foretaget et telefoninterview med Jammerbugts jobcenterchef, som ikke kunne deltage på dagen, men det lykkedes os aldrig at få kontakt til ham. Jammerbugt er dermed udelukkende repræsenteret gennem Lars Mortensen, men da frontmedarbejderne også er hovedfokus i den ene af vores hovedteorier - Lipskys street-level-bureaucracy, hvor frontmedarbejderen ses som den centrale faktor for lovgivningens implementering (Lipsky, 1980: 13f) - mener vi, at vi sagtens kan foretage analysen udelukkende på baggrund af frontmedarbejder-interviewet.

Der kan selvfølgelig ligge en fejlkilde i, at vi i Morsø interviewer to frontmedarbejder på samme tid. Vi havde forventet, at det blot vil blive med en frontmedarbejder, men det viste sig, at de begge havde planlagt at deltage i interviewet. Vi havde dog ikke mulighed for at vurdere, hvem af de to der var mest kompetent til at svare på vores spørgsmål, derfor valgte vi at gennemføre interviewet med begge frontmedarbejdere. Udfordringen ved, at der var to frontmedarbejder fra Morsø Kommune i vores interview, var primært at de afbrød hinanden flere gange, hvilket betød, at vi indimellem fik et halvt svar. Yderligere gav det også den udfordring, at begge frontmedarbejders tilstedeværelse påvirkede hinandens svar. De kiggede ofte på hinanden inden de gav svar for muligvis at få et mandat fra den hinanden, inden svaret faldt. Dog var der også fordele ved, at de sad to sammen i Morsø Kommune. De supplerede hinanden, når der var spørgsmål, der krævede større ekspertise, og de kom med eksempler fra hver deres område, som gav et samlet indtryk af, hvilke udfordringer Morsø Kommune har i forbindelse med IGU-ordningen.

## 5.5.3 Produktion af empiri (semistrukturerede kvalitative interview)

I nedenstående afsnit vil vi behandle vores produktion af interview ud fra Steinar Kvale og Svend Brinkmanns syv faser. Modellen med de syv faser fungerer som et idealiseret forløb for, hvordan man som forsker: "(...) bevarer sin oprindelige vision og sit engagement gennem hele

undersøgelsen” (Kvale & Brinkmann, 2009: 122f). Modellen, som vi konkret gennemgår punktvis nedenfor i forhold til vores projekt, har vi brugt som rettesnor for vores produktion af kvalitativ empiri.

### 1. Tematisering:

Tematisering handler om at identificere forskningsinterviewets formål - *hvorfor* og *hvad* er det, at interviewene skal afklare og dermed give svar på (op.cit. p. 122). Temaet for vores kvalitative interview er at søge og finde viden om barrierer for udbredelsen af integrationsgrunduddannelsen (IGU) i et kommunalt perspektiv. Vi ønsker at indhente denne viden fra en kommune, hvor de har succes med at oprette IGU-forløb, og en kommune hvor de ser ud til at have svært ved at oprette IGU-forløb. Gennem interviewene vil vi således berøre flere temaer som kan have betydning for IGU-ordningens implementering. Disse temaer er fundet ud fra vores teoretiske position samt fra den viden, vi har indhentet via respondenternes svar på spørgeskemaerne (Bilag 9). Således har tematiseringen banet vejen for en komparativ analyse, som vi vil komme nærmere ind på i analysestrategi-afsnittet nedenfor. Vi søger således at få viden, om informanterne har en forskellig opfattelse og tilgange til IGU-ordningens forskellige elementer og eventuelt også se, om der forskel på jobcenterchef og frontmedarbejderes holdninger og tilgange til IGU, og om dette har en betydning for ordningens implementering.

### 2. Design:

Efter tematiseringen planlægges interviewenes design med afsæt i alle Kvale og Brinkmanns syv faser og designes således, at vi opnår den tilsigtede viden som problemformuleringen efterspørger (Kvale & Brinkmann, 2009: 129f). Vi har dermed først formuleret vores tematisering og herefter udført en plan for, hvordan interviewene skulle foregå. Vi har således fundet frem til de relevante informanter fra Jammerbugt og Morsø Kommune og udført interviewguides, som interviewene skulle tage afsæt i.

### 3. Interview:

Interviewene bliver nu foretaget med udgangspunkt i en interviewguide som er et af Brinkmann og Kvalets idealer. Vi har således tilgået interviewene med reflekteret tilgang for at opnå den ønskede viden (op.cit. p. 122). Alle fire interview, som vi ønsker at foretage, opbygger vi semistruktureret, da vi overordnet har et tema, som vi ønsker at holde os indenfor. Derudover udformes hovedparten af vores spørgsmål på baggrund af den relevante implementeringsteori, som vi benytter os af i

projektet, men også ud fra respondenternes besvarelser af spørgeskemaet, som sporer os i retningen af mulige tendenser. På den måde har interviewguiden bestået af vores forskningsspørgsmål, som omdannes til interviewspørgsmål. Vi har valgt at benytte den samme interviewguide til alle informanter, da kun få spørgsmål udelukkende er forbeholdt frontmedarbejdere eller jobcenterchefen, og vi mente derfor, at vi sagtens kunne anvende den samme interviewguide som vores værktøj i de semistrukturerede interviews (Bilag 9).

#### 4. Transskription:

Efter de fire interview transskriberes interviewene fra talesprog til tekst, for på den måde at gøre interviewene mere tilgængelige til at analysere (Kvale og Brinkmann, 2009: 122). I transskriptionsfasen har vi valgt at frasortere talesprog med interjektioner, da alt for direkte transskriptioner kan betyde, at informantens udtalelser kan tolkes og fremstå usammenhængende, hvilket kan bevirke, at informanten kan fremstå mindre intellektuel (op.cit. p. 209f.). Da interviewene var blevet transskriberet, foretog vi en datareduktion gennem en meningskodning, som skulle gå forud for den senere indholdsanalyse af interviewene (op.cit. p. 225). Vi valgte således at kode materialet ud fra tre koder, som er dannet på baggrund af vores teoretiske ståsted, samt hvad der gennem informanterne kommer til udtryk som havende væsentlig betydning for IGU-ordningens implementering. De tre koder var således: formidling af rollefordeling, økonomiske og faglige ressourcer samt frontmedarbejdernes dedikation og herunder eventuel brug af afværgemekanismer. Vi har således søgt at skabe tre koder som kommer vidt omkring de forskellige problemstillinger og som samtidig er defineret klart fra hinanden, således at citaterne aldrig vil kunne indgå under to koder. Dette er således gjort for at ensarte kodningen (op.cit. p. 227).

#### 5. Analyse:

Dette punkt skrives med henblik på at udforme en strategi for analysens udformning. Da dette er mere omfattende end som så, har vi valgt at skrive et længere afsnit herom. Dette uddybes således i afsnit 5.6 *Analysestrategi*. Dog skal det nævnes her, at vores analyse bliver udarbejdet med fokus på meningsanalyse.

#### 6. Verifikation:

I denne fase vil interviewenes validitet, reliabilitet og generaliserbarhed fastslås (op.cit. p. 122). Reliabilitet fokuserer på hvor konsistente resultaterne er, mens validiteten hentyder til om interviewene rent faktisk afspejler den viden, man ønsker at nå frem til (Ibid.). Interviewene undersøger viden om implementeringen af IGU-ordningen, hvilket netop er, hvad vi ønskede at opnå, og dermed kan interviewene siges at være valide. Dog er det problematisk, at de to kommuner ikke er repræsenteret ligeligt i interviewene, da vi på grund af udestående forhold endte med et frontmedarbejder interview i Jammerbugt Kommune mod to frontmedarbejdere samt jobcenterchefen i Morsø Kommune.

## 7. Rapportering:

I sidste fase skal undersøgelsens resultater og anvendte metoder kommunikeres ud således, at interviewene følger videnskabelige kriterier, tager hensyn til eventuelle etiske aspekter og resulterer i et læseværdigt produkt (ibid.). Projektet vil derfor løbende gennem hvert afsnit skitsere, hvad afsnittet vil handle om samt de anvendte teoretiske værktøjer. Desuden vil projektet skabe en rød tråd som følger problemformuleringen ved at anvende opsummeringer og orienteringer til læser undervejs. I forhold til etik, har vi forud for hvert interview gjort klart for informanterne, at anonymisering ville være muligt. Dog var der ingen af vores informanter, der ønskede dette, og derfor vil vi anvende deres fulde navn i projektet.

## 5.6 Analysestrategi

Dette afsnit vil forklare vores analysestrategi. Som før nævnt anvender vi mixed methods i et indlejret design, hvilket betyder, at analysen vil skabes i et samspil mellem vores to metodiske strenge: Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse og de kvalitative forskningsinterview.

Analysens dele vil således behandle projektets to forskellige empirier i et samspil, hvor hovedfokusset vil ligge på de kvalitative interviews. Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse vil således blive anvendt som et supplement til interviewene gennem analysen og derved bruges til at identificere mere generelle problematikker. (Frederiksen, 2015: 203).

Vores analyse vil således have hovedfokus på praksis i forhold til IGU-ordningen i Jammerbugt og Morsø Kommune, som kommer til udtryk via interviewene med frontmedarbejdere og en jobcenterchef. Her vil vores meningskodning af transskriptionerne danne baggrund for en opdeling af analysen i tre dele: Praktiseringen af lovgivningen om IGU, økonomiske og faglige ressourcer

samt frontmedarbejdernes dedikation og herunder brug af afværgemekanismer. Problemet vil således blive delt op i disse tre delelementer, som analyseres for til sidst at kunne give et samlet bud på, hvilke årsager og mekanismer der kan ligge bag den divergerende implementering af IGU-ordningen. Da vi arbejder med en retroduktions tilgang, ønsker vi i analysen at undersøge, hvilke underliggende mekanismer og årsagssammenhænge, der kan have betydning for den divergerende udbredelse af IGU-ordningen på tværs af landets kommuner. Vi vil dog i forlængelse af vores videnskabsteori ikke kunne finde empiriske og kausale lovmæssigheder, men derimod udelukkende finde tendenser og spores i retningen af mulige årsagssammenhænge og relationer mellem fænomener. Vi søger dermed gennem vores tre koder at finde en dybere forståelse for, hvorfor udbredelsen af IGU er så divergerende i de to cases (Buch-Hansen & Nielsen, 2007: 62).

## 6.0 Analyse

### 6.1 Praktisering af lovgivningen

I dette afsnit vil vi skitsere, hvilke implementeringsmæssige udfordringer der har været ved implementeringen i forbindelse med IGU-lovgivningens udformning. Afsnittet vil særligt have fokus på divergensen mellem, hvordan IGU-ordningen ifølge lovgivningen bør praktiseres, og hvordan ordningen bliver praktiseret i virkeligheden, hvor vi primært har fokus på ansvarsfordelingen i ordningen.

Ifølge lovgivningen om IGU-ordningen er det arbejdsgiver og arbejdstager, der skal finde hinanden og oprette et IGU-forløb. I *Lov om integrationsgrunduddannelse (IGU)* § 4 står der:

“Integrationsgrunduddannelsen omfatter ansættelse i en lønnet praktikstilling på en virksomhed og skoleundervisning med uddannelsesgodtgørelse. Aftale om integrationsgrunduddannelse kan indgås med såvel en privat som en offentlig virksomhed. Virksomheden udarbejder i samarbejde med udlændingen en plan med en beskrivelse af, hvad den samlede integrationsgrunduddannelse forventes at indeholde” (Retsinformation, 2016a).

Her er det bemærkelsesværdigt, at jobcentre ikke er nævnt. De forventes således ikke at være et naturligt element i implementeringen. Det betyder, at arbejdsmarkedets parter og regeringen forventer, at flygtninge eller familiesammenførte og virksomheder selv formå at finde hinanden for at indgå en IGU-aftale.

Det er som udgangspunkt ikke nødvendigt for jobcentre at være nævnt i de specifikke beskæftigelseslove, før de kan påtage sig en del af opgaven. I *Bekendtgørelsen af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* står det klart, at jobcenterets rolle er at bistå kontanthjælps-, integrationsydelsesmodtagere og ledige dagpengemodtagere til hurtigt og effektivt at komme i beskæftigelse, så de på et tidspunkt er i stand til at forsørge sig selv og deres familie (Retsinformation, 2016b). I det at borgere på integrationsydelse er jobcenterets ansvar, kan man argumentere for, at det ligeledes er jobcenterets ansvar at bistå disse borgere i forbindelse med IGU-forløb. Men det er ikke så enkelt igen. Jobcenterets opgave i forbindelse med IGU-ordningen står ikke nævnt i *Bekendtgørelsen af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, mens jobcentrenes opgave

står klart nævnt i andre beskæftigelsesindsatser som eksempelvis fleksjob-ordningen (Ibid.). Det kan skyldes, at lovens hensigt er, som den er formuleret klart i *Lov om integrationsgrunduddannelse (IGU)*, at det er arbejdsgiver og arbejdstager, der selv skal stable et IGU-forløb på benene.

Selvom jobcentrene ikke er nævnt i IGU-aftalen, og at IGU-aftalen ikke står i *Bekendtgørelsen af lov om aktiv beskæftigelsesindsatser*, så fylder IGU-ordningen en del i jobcentrenes beskæftigelsesindsats over for flygtninge og familiesammenførte. 57,14 pct. af jobcentercheferne svarer i vores spørgeskemaundersøgelse, at IGU-forløbet "i høj grad" eller "i meget høj grad" fylder i deres beskæftigelsesindsats over for flygtninge og familiesammenførte (Bilag 4: spm. 2). Samtidig siger 64,23 pct. af jobcentercheferne, at deres roller "i mindre grad" eller "slet ikke" står klart i lovtæksten (Bilag 4: spm. 3).

En af de jobcenterchefer som mener, at hans jobcenter spiller en stor rolle i implementeringen af IGU-forløbet, er jobcenterchefen i Morsø kommune, Jan Pedersen. Jan Pedersen fortæller, at jobcentrets opgave er altafgørende, når et IGU-forløb skal oprettes. Deres erfaring er, at arbejdsgiver og flygtninge ikke møder hinanden af sig selv og indgår en aftale, som loven tilskriver.

"Arbejdsgiver og arbejdstager tager ikke hinanden i hånden på det her, fordi der ligger også noget arbejde i at få det rene formelle papirmæssige, skoledelen og så videre lagt på plads i forhold til det her forløb, og hvis vi ikke sætter os ned og gør det sammen med dem, så bliver det her aldrig til noget" (Bilag 2: 2).

Det er ikke kun Jan Pedersen, der vurderer, at jobcenterets arbejdsindsats er afgørende for, at et IGU-forløb kan blive oprettet. Frontmedarbejderne i jobcentrene i henholdsvis Morsø og Jammerbugt Kommune understreger alle, at deres indsats er afgørende, og den spiller en stor rolle (Bilag 1: 4) (Bilag 3: 7). Selvom begge jobcenter vurderer deres arbejde vigtigt for IGU-forløbet, så opfatter de alligevel deres roller forskelligt.

I Morsø Kommunes jobcenter forstår frontmedarbejderne Rikke Jensen og Lotte Junker mere IGU-ordningen, som den er formuleret i lovtæksten. Altså at det som udgangspunkt er arbejdsgiver og arbejdstager, der selv skal finde hinanden. De sammenligner IGU-ordningen med et almindeligt

lærlingeforhold, hvor det er den enkeltes ansvar at skaffe sig en læreplads, med den detalje at jobcenteret altid står til rådighed, hvis der er brug for hjælp - især med at oprette skoleforløb (Bilag 1: 4). Sådan ser frontmedarbejder Lars Mortensen, der er frontmedarbejder i Jammerbugt Kommune, ikke på det.

"I den teoretiske verden skal virksomheden selv gå ud og finde en flygtning, som ikke kan tale dansk, og så skal de sammen på nettet finde noget, der hedder IGU og aftale et forløb. (...) Det er sådan, loven er skruet sammen. Det er jo sådan, at virksomheden skal slå det her IGU-job, som de ikke ved, hvad er, op på en database. Og så skal flygtninge, der ikke kan læse dansk, ind og finde det på den jobdatabase. Og så skal de finde hinanden. Det kunne vi jo godt se; det her det virker ikke" (Bilag 3: 6f).

Her er der en klar forskel mellem, hvordan Lars Mortensen fra Jammerbugt Kommune opfatter jobcenterets rolle i IGU-ordningen, og hvordan de to frontmedarbejder i Morsø Kommune ser deres rolle. I Jammerbugt opfatter frontmedarbejder Lars Mortensen jobcenteret som et vigtigt element i aftalen, hvis den skal realiseres. Især fokuserer han på, at IGU-aftalen ikke ser sproget som en udfordring, hvilket gør aftalen blot til en teoretisk aftale, hvis jobcenteret ikke skal spille en rolle. Da Lotte Junker og Rikke Jensen i Morsø kommune sammenligner IGU-ordningen med et almindeligt lærlingeforhold, tolker de derfor deres rolle i oprettelsen af IGU-forløb for værende mindre end i Jammerbugt Kommune. Denne divergerende forståelse af de to jobcentrets rolle i ordningen kan være en af forklaringerne på, at IGU-ordningen har haft en divergerende udbredelse i landet.

Ifølge Sabatier og Mazmanian er det vigtigt, at loven er formuleret klart og utvetydigt, så målgruppen og embedsmandsværket, der skal implementere lovgivningen, agerer på en sådan måde, at det fører til det ønskede slutresultat. Det er en af betingelserne for en vellykket implementeringsproces ifølge Sabatier og Mazmanian (Sabatier & Mazmanian, 1979: 487). Selvom lovgivningen om IGU er formuleret klart og utvetydigt for arbejdsgiver og arbejdstagere, så er den til gengæld ikke det for jobcentrene. Det kan blandt andet være derfor, at der er en disharmoni mellem lovgivningen, og hvordan loven bliver praktiseret i virkeligheden, i det jobcentrene har et stort ansvar og spiller en stor rolle, selvom de ikke står nævnt i *Lov om integrationsgrunduddannelse (IGU)*, og at IGU ikke står nævnt i *Bekendtgørelsen af lov om aktiv*



*beskæftigelsesindsatser*. Det vil i et implementeringsteoretisk perspektiv ifølge Sabatier og Mazmanian være en af årsagerne bag en ikke vellykket implementering, da opgave- og ansvarsfordelingen ikke er klar og utvetydig (Ibid.). Ligeledes kan det blandt andet være derfor, at slutresultatet er så divergerende fra kommune til kommune, da jobcenterets rolle i den enkelte kommune bliver tolket efter behov. Især er det bemærkelsesværdigt, at Jammerbugt og Morsø Kommune, der minder meget om hinanden på blandt andet antal af flygtninge og familiesammenførte, alligevel formår at have markant forskellige antal IGU-forløb. Morsø Kommune har kun formået at få igangsat tre i IGU-forløb, hvoraf jobcenteret selv har ansat to, mens Jammerbugt Kommune har fået 30 i IGU-forløb (SIRI, 2017). En af årsagerne til den divergerende implementering kan derfor skyldes den uklare definition af jobcenterets rolle i lovgivningen.

Det er ikke udelukkende den uklare og tvetydig lovtæst, der kan være årsagen bag, at udbredelsen af IGU-ordningen har været divergerende i de forskellige kommuner. Ser man på, hvad lovgivningen forventer af flygtnings, familiesammenførtes og virksomheders kompetencer, så er forventningerne ligeledes i disharmoni med virkeligheden. I lovgivningen er det ikke kommunerne, der har det administrative ansvar. Det er primært virksomheden og IGU-eleven selv, der skal stå for at oprette IGU-forløb (Retsinformation, 2016a). Det betyder reelt set, at virksomhederne skal have ressourcer og kompetencer til at forstå, hvad IGU-ordningen er, ligesom at en flygtning eller familiesammenført selv skal kunne slå ordningen op i en jobdatabase og forstå, hvad ordningen går ud på. Frontmedarbejder Mathias Dahl Cramer fra jobcenteret i Rebild kommune siger i spørgeskemaundersøgelsen, at det ikke er en opgave, som flygtninge og virksomhederne kan løfte:

“Kommunerne har ikke noget administrationsansvar, men det har vist sig, at virksomhederne sjældent vil påtage sig dette i udarbejdelsen af IGU-forløb. Som serviceenhed assisterer vi som kommune altid, men det er ressourcer og tid, der ikke nødvendigvis er disponeret med i den kommunale organisering - ej heller i lovgivningen. Herudover er det sproglige aspekt en kæmpe udfordring, da ordningen baserer sig på en antagelse om, at sprog ikke er en udfordring, når virksomhederne i 9/10 tilfælde siger det modsatte” (Bilag 5: spm. 12, svar 7).

Ud fra et teoretisk perspektiv skal der ifølge Sabatier og Mazmanian være faglige ressourcer

tilgængelig for dem, der skal implementere ordningen, hvis implementeringsprocessen skal være vellykket (Sabatier og Mazmanian, 1979: 487f). Disse ressourcer kan man ikke forvente, at virksomheder, flygtninge og familiesammenførte har.

### 6.1.1 Delkonklusion

På baggrund af denne analysedel, kan det konstateres, at den divergerende udbredelse af IGU-ordningen blandt landets kommuner blandt andet skyldes to lovmæssige faktorer. Først og fremmest er der ikke en klar ansvarsfordeling af, hvem der skal implementere ordningen, hvilket betyder, at landets jobcentre løfter IGU-opgaven efter behov. Den anden lovmæssige udfordring er, at de forventninger, lovgivningen om IGU har til virksomhedernes og IGU-elevernes kompetencer, ikke stemmer overens med de faktiske kompetencer, hvilket betyder, at der kan opstå en disharmoni mellem, hvordan loven burde udmøntes ifølge lovgivningen, og hvordan den bliver udmøntet i virkeligheden.

## 6.2 Bevilling af ressourcer

I denne del af analysen vil vi behandle den empiri, hvor vi analyserer ud fra Lipskys street-level-bureaucracy teori, Sabatier og Mazmanians top-down teori om implementering samt Rhodes netværksteori. Centralt i denne del af analysen er, at vi lægger vægt på de områder af teoriene, hvor der er fokus på ressourcer i forhold til en veludført implementering. Gennem analysen af ressource-delen, vil vi analysere vores kvalitative empiri og ligeledes fremvise og analysere på resultaterne af vores kvantitative spørgeskemaundersøgelser.

### 6.2.1. Faglige og økonomiske ressourcer

Det første punkt i analysen med fokus på ressourcer er spørgsmålet om, hvorvidt man føler sig fagligt klædt på i jobcentrene til at håndtere IGU-ordningen. I vores spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentercheferne svarer 42,31 pct. af respondenterne svarende til 11 respondenter, at de “i nogen grad” føler sig fagligt klædt på som jobcenter til at varetage opgaven om at få flygtninge og familiesammenførte i IGU-forløb. 50,0 pct. angiver, at de “i høj grad” føler sig klædt på, mens en enkelt angiver, at vedkommende “i mindre grad” er fagligt klædt på (Bilag 4, spm. 4).

I vores spørgeskemaundersøgelse til frontmedarbejderne virker det i højere grad end hos jobcentercheferne til, at man føler sig fagligt klædt på til at få flygtninge og familiesammenførte i IGU-forløb. Her svarer 27,27 pct. svarende til 6 respondenter, at de “i meget høj grad” føler sig

fagligt klædt på, yderligere 45,45 pct. svarer “i høj grad”, mens blot 22,37 pct. svarer “i nogen grad” (Bilag 5, spm. 5).

Hos de to kommuner, som vi har udvalgt til de kvalitative interview, er der stor forskel på antallet af oprettede IGU-forløb. Ved SIRI’s opgørelse fra 30. april 2017 havde Jammerbugt Kommune 30 IGU-forløb, mens Morsø Kommune havde tre IGU-forløb (SIRI, 2017). Trods den store divergens i antallet af forløb angiver frontmedarbejderne i begge kommuner, at de er klædt fagligt på til at varetage opgaven.

Men trods overbevisningen om, at man i begge kommuner er klædt fagligt på, er der divergerende tendenser, når man stiller de to kommuner op overfor hinanden. I Morsø Kommune har man på nuværende tidspunkt fokus på at få IGU-forløb i gang i den offentlige sektor, mens man i Jammerbugt Kommune har fokus på den private sektor, som også er primært fokus i loven. Det kan ses ved, at der er indført langt flere incitamentter til at få IGU-elever i den private sektor end den offentlige heriblandt elevløns-satsen.

Elevløns-satsen i den offentlige sektor er nemlig i langt overvejende grad lavere end i den private sektor, hvilket kan tænkes at give et større incitament for flygtninge og familiesammenførte til at søge mod den private. Et andet punkt, hvor den private sektor vises at være lovgivningens primære fokus, er i forhold til den bonusordning, som er indskrevet i loven. Her får private virksomheder mulighed for at få udbetalt 20.000 kroner, efter at IGU-eleven har været i virksomheden i et halvt år, og yderligere 20.000 kroner når IGU-perioden på de to år er fuldført (Retsinformation, 2016a). De offentlige virksomheder får ingen bonus. Et tredje argument for, at IGU-ordningen primært er målrettet det private arbejdsmarked, er, at det offentlige sparer penge, når private virksomheder går ind og varetager den økonomiske forsørgelse, når der indgås IGU-forløb i den private sektor.

I hovedtræk er målet med loven at få IGU-elever ud i den private sektor. Derfor kan man stille spørgsmålstejn ved, om frontmedarbejderne i Morsø Kommune har en forståelse for, hvordan loven skal implementeres efter hensigten. Jan Pedersen, der er jobcenterchef i Morsø Kommune, fortæller dog, at fokuset på den offentlige sektor frem for den private hænger sammen med, at de private virksomheder i Morsø Kommune ikke er villig til at betale meget mere end 8-10.000 kroner i løn for en IGU-elev, og så tror han også, at virksomhederne har nogle fordomme (Bilag 2: 4f). Derfor

ønsker han i første omgang ikke at oprette IGU-forløb i den private sektor. Yderligere forklarer Jan Pedersen, at han vil undgå for at “brænde broer” mellem kommunen og arbejdsgiverne.

“Det kan gå ud over alle (IGU’ere red.), fordi hvad er det nu, I kommer med? Jeg skal ikke have flere ude fra jer. Så kan vi ikke arbejde med det. Vi er simpelthen nødt til at behandle vores arbejdsgiver ordentligt” (op.cit. p. 5).

For ikke at “brænde broer”, som Jan Pedersen siger, ønsker han i stedet i første omgang at oprette IGU-forløb i den offentlige sektor.

“Vi arbejder så på nogle planer internt i kommunen i stedet for, for at se efter om vi ikke kan lave en god fornuftig business-case på at ansætte IGU-elever i alle kommunens afdelinger. Det kunne jeg godt forestille mig, at det lykkedes. Den ser fornuftig ud indtil videre” (op.cit. p. 6).

Morsøs fokus på den offentlige sektor kan derfor ikke udelukkende skyldes eventuelle manglende faglige kompetencer hos jobcenteret, men i stedet et forbehold fra virksomhedernes side, som gør det svært at praktisere IGU-ordningen i den private sektor.

Også frontmedarbejderne i Morsø Kommune genkender problematikken med at få de private virksomheder med på IGU-ordningen. Rikke Jensen, der er frontmedarbejder i Morsø Kommune, fortæller:

“(…) det er klart, at vi gerne vil have nogen i IGU-forløb, men det er også ret kompliceret. Både at få arbejdsgiveren til at sige ja til det og også efterfølgende at få uddannelsesdelen til at stemme overens med, hvad vi kan tilbyde, eller hvad uddannelsesinstitutionerne kan tilbyde, og hvad arbejdsgiveren gerne vil have, de får af kurser” (Bilag 1: 2).

Uddannelsesudfordringerne, som Rikke Jensen omtaler i ovenstående citat, skal vi komme tilbage til senere i analysen, men vi vil i første omgang bevare fokus på udfordringer med arbejdsgiverne, som man i Morsø Kommune altså både genkender hos frontmedarbejderne og jobcenterchefen.

I Jammerbugt Kommune har man 30 IGU-forløb modsat Morsø Kommunes tre forløb. Langt størstedelen af Jammerbugts IGU-forløb er oprettet i den private sektor. Hos Morsø Kommune antydede jobcenterchefen, Jan Pedersen, at virksomhederne ikke var villige til at betale meget mere end 10.000 kroner for en IGU-elev, hvilket i de fleste tilfælde er under EGU-satserne på det private arbejdsmarked, som IGU'erne følger. Lars Mortensen, der er frontmedarbejder i Jammerbugt Kommune, antyder i interviewet, at de private virksomhederne betaler en løn i omegnen 12-13.000 kroner, hvilket flugter med EGU-rammerne (Bilag 3: 5). Det tyder altså på, at de private virksomheder i Jammerbugt Kommune har villigheden til at betale det, som loven foreskriver modsat virksomhederne i Morsø Kommune. Der tegnes nu et billede af, at det udelukkende er virksomhedernes velvillighed til at ansætte IGU-elever i de to kommuner, der er afgørende for ordningens udbredelse i kommunerne. Men det er måske ikke den eneste forklaring.

En bagvedliggende årsag til den større omfavnelser fra de private virksomheder i Jammerbugt Kommune kan angiveligt spores til dedikationen og engagementet fra Jammerbugt Kommunes side. Morsø Kommune har ganske vist blot en enkelt IGU-elev ude hos en privat virksomhed, men hos Jammerbugt Kommune virker det til, at man er engageret i projektet, hvilket også kommer til udtryk ved, at man også tilbyder virksomhederne konsultationer gennem hele forløbet fra kommunens side.

“Vi tilbyder virksomhederne, at vi er påkøbt som konsulenter under hele forløbet, hvis virksomhederne ønsker det – det gør alle virksomheder sjovt nok. Der går vi så ind og er konsulent i forhold til uddannelsesdelen... Vi har folk i IGU, som er meget svære at kommunikere med – de kan jo ikke dansk eller engelsk” (op.cit. p. 10).

Hos begge kommuner angiver både frontmedarbejdere og jobcenterchefen i Morsø Kommune som tidligere nævnt, at de er fagligt klædt på. Men trods det er der stor forskel på, hvor mange ressourcer der bliver afsat og hvordan de faglige ressourcer bliver investeret i IGU-ordningen. Anskuer vi således implementeringen i forhold til spørgsmålet om faglige ressourcer i Sabatier og Mazmanians top-down perspektiv, kan vi pege på tendenser for, at man i Jammerbugt Kommune udviser bedre management skills end i Morsø Kommune (Sabatier og Mazmanian, 1979: 495f), men vi må her også lægge vægt på ordet tendenser, for opbakningen til ordningen ser også ud til at være præget af, hvordan man fortolker lovgivninger og ligeledes, hvilken dedikation man har for at

implementere ordningen. Dermed er graden af faglige kompetencer angiveligt bundet op på dedikation til ordningen, hvilket vi går mere i detaljer med i analyseafsnit 6.3 *Dedikation og afværgemekanismer*.

Både i Sabatier og Mazmanians top-down implementeringsteori og i Lipskys street-level-bureaucracy implementeringsteori finder vi et kriterium om, at der skal være nok økonomiske ressourcer til stede, for at implementeringen kan ske vellykket. Derfor henleder vi nu opmærksomheden på økonomiske ressourcer i forhold til implementeringen af IGU-ordningen.

I vores spørgeskemaundersøgelse til landets jobcenterchefer er der flere, der tilkendegiver, at der har været mangel på ressourcer hos kommunerne, da kommunerne og hermed også jobcentrene i lovgivningen slet ikke står nævnt, selvom det i praksis i høj grad er jobcentrene, der er tovholder for IGU-ordningen.

## HVAD HAR VÆRET DE STØRSTE UDFORDRINGER VED IGU-ORDNINGEN SET MED JOBCENTERETS ØJNE?

»Uklarheden om "rollefordelingen" mellem arbejdsmarkedets parter og jobcentrene ved vedtagelsen af IGU-ordningen«.

Per Rasmussen, jobcenterchef i Middelfart Kommune.

»At der lovgivningsmæssigt har været lagt op til, at det er virksomhedernes ansvar at tilrettelægge og udfylde uddannelsesplanen, men at de reelt ikke er klædt på til det og har en forventning om at Jobcentrene gør det«.

Johanne Luise Pedersen, jobcenterchef i Gentofte Kommune.

»Opgaven er aftalt mellem andre parter end jobcentrene, men opgaven forventes løst der. Og der er ikke fulgt midler med til implementering«.

Torben Lønberg, jobcenterchef i Langeland Kommune.

Kilde: Bilag 5. Rundspørge til jobcenterchefer, Survey Monkey.

Der er altså ikke som sådan bevilliget penge til kommunerne og jobcentrene fra statens side i forhold til at implementere IGU-ordningen. Der har altså ikke fulgt nye økonomiske ressourcer med til implementeringen af ordningen, som implementeringsteoriene foreskriver (Sabatier og Mazmanian, 1979: 488f) (Lipsky, 1980: 37). Dette kan i første omgang anses som en barriere for implementeringen, men sekundært må der også stilles spørgsmålstegn ved, hvor meget de enkelte

kommuner prioriterer deres egne økonomiske ressourcer i forhold til implementeringen af ordningen, når staten ikke bidrager økonomisk. Den manglende tilførsel af nye ressourcer til jobcentrene kan skyldes, at jobcentrene ikke er tiltænkt som en aktør, der skal implementere ordningen, som vi belyste i afsnit *6.1 Praktiseringen af lovgivningen*.

I vores to udvalgte case-kommuner - Jammerbugt Kommune og Morsø Kommune - er der også på området om økonomiske ressourcer stor forskel. Der er selvfølgelig også forskel på antallet af IGU-elever i de to kommuner, men omvendt investeres der langt mere i den enkelte elev fra Jammerbugt Kommunes side, end der gør i Morsø Kommune. Det første eksempel herpå er i forhold til logistiske udfordringer i store landkommuner som Jammerbugt og Morsø Kommune.

Her er man udfordret i forhold til IGU-elevernes mobilitet, da der ofte er store fysiske afstande mellem IGU-elevernes bopæl og deres arbejdsplads. Det er i særlig grad en udfordring, fordi den offentlige transport i kommunerne ikke flugter med IGU-elevernes arbejdstider, men snarer med gymnasiernes tidsplan (Bilag 3: 5). Dernæst beretter man fra Jammerbugt Kommunes side om, at busserne ikke kører, når gymnasierne holder lukket.

“Der kører også en bus, men det kører kun om morgenen og om eftermiddagen – og så kører den i øvrigt ikke, når skolerne holder sommerferie, så det helt fantastisk” (Ibid.).

I første omgang forsøgte man i Jammerbugt Kommune at klare sig med det eksisterende offentlige transportudbud og cykler, hvis folk selv havde en cykel, men efter at en IGU-elev i en periode havde cyklet i omegnen af 50 kilometer om dagen for at passe sit arbejde og sprogskolen, valgte man fra kommunens side at investere på området. Jammerbugt Kommune valgte herefter at investere i en række scootere, som IGU-elever, der har langt mellem bopæl og job, kan låne af kommunen, mens de er i et IGU-forløb (op.cit. p. 6).

“Vi er vist efterhånden ved at være den største kunde ved den lokale scooterforretning. Vi har simpelthen lige købt en ordentlig stak scooter. For vi siger ’keep it simple’ – altså; er det dét, der skal til? Så må vi jo finde nogle scootere. Og dem låner de så i en periode, og vi ved jo godt, at når man er på en IGU, så er der ikke så mange penge. Så det at spare sammen til

en scooter, det kan godt være lidt svært. Så får de lov til at låne en scooter i en periode” (op.cit. p. 5f).

I Morsø Kommune har man ikke fået indført en scooter-ordning, men det er omvendt noget, som de godt kunne tænke sig i fremtiden. Frontmedarbejderen Lotte Junker fra Morsø Kommune forklarer:

“Vi ønsker os faktisk - det lyder måske rigtig åndssvagt - men vi ønsker os virkelig at have sådan nogle udlånsscootere, hvor de kunne låne en scooter af jobcenteret i praktikperioden, som de kunne komme til og fra på” (Bilag 1: 17).

Her ses igen et eksempel på divergensen mellem de to kommuners prioritering af økonomiske ressourcer, hvor Jammerbugt Kommune har investeret langt mere for at imødekomme de logistiske udfordringer, end man har i Morsø Kommune. Her har man dog et ønske om at lave investeringer på området. Her er ses et eksempel på, at Jammerbugt Kommune har valgt at afsætte økonomiske ressourcer til at implementere ordningen succesfuldt, som både Lipskys street-level-bureaucracy teori og som Sabatier og Mazmaniers top-down teori foreskriver, for at implementeringen kan lykkes.

For selv om scootere umiddelbart ikke har noget med IGU-ordningen at gøre, så vurderer Lars Mortensen fra Jammerbugt Kommune, at investeringerne i transportmidler som scootere har været en kæmpe medfaktor for, at nogle af IGU-forløbene i Jammerbugt Kommune er kommet på plads:

“Ja, det er jo klart, når der er så langt fra den ene ende til den anden. Vi gør jo det, der giver mening. Jeg har også købt cykler til dem, der ikke bor så langt væk” (Bilag 3: 20).

Et andet sted, hvor vi har kunnet spore tendenser for en divergerende prioritering af ressourcer, er i forhold til bevillingen af tolke i henhold til IGU-ordningen. En post der givet koster penge for kommunerne, men når vi spørger ind til tolke i forbindelse med forskellige aspekter af IGU-ordningen, så får vi vidt forskellige svar fra de to respektive kommuner. Morsø Kommune italesætter bevillingen af tolke som et ressourcemæssigt problem, mens man i Jammerbugt italesætter det som en ressourcemæssig mulighed for at vinde noget på længere sigt.



Jobcenterchefen i Morsø Kommune, Jan Pedersen, lægger vægt på, at det er mange ressource at bruge på en person, når man ikke har så mange IGU-elever i kommunen. Især understreger han, at der kan være udfordringer ved at sende tolke med på holdforløb til eksempelvis traktorkørekort, da de få elever taler tre forskellige sprog, hvilket reelt set kræver tre tolke. (Bilag 2: 2). I Jammerbugt Kommune har man ganske vist flere IGU-elever, men det lyder ikke til, at det er økonomien her og nu, der er afgørende for, om kommunen vil investere i tolke eller ej. Lars Mortensen understreger, at det på sigt vil give god mening at investere i tolke, så IGU-eleven for eksempel kan tage et kørekort så tidligt i forløbet som muligt, da det netop vil sikre, at de i fremtiden kan varetage et stykke arbejde, der kræver et kørekort. (Bilag 3: 19).

Der kan klart spores en dedikation fra Lars Mortensen i forhold til at få IGU-ordningen til at lykkes ved at imødekomme virksomhedernes efterspørgsel på eksempelvis et kørekort. Omvendt ses der tendenser på, selvom afværgelsesmekanismer i teorien hører sig til frontmedarbejderne, at Morsø Kommunes jobcenterchef, Jan Pedersen, benytter sig af en afværgemekanisme som *parking*, idet han lader et problem stå til, således at udfordringen ikke løses. Derimod afventer han med at agere på udfordringen, som bevillingen af ressourcer til tolke virker til at være (Lipsky, 1980: 107f).

Morsø har dog ansat to IGU'ere i selve jobcenteret, og det er jobcenterets håb, at de på sigt skal agere tolke for kommende IGU'ere og øvrige integrationsborgere (Bilag 2: 3), men det ændrer ikke på, at man i Morsø Kommune kan få brug for tolke til andre sprog, end de sprog de to ansatte IGU-elever mestrer, og villigheden til at ansætte flere tolke er ikke lige så tydelig, som den ses hos Jammerbugt Kommune.

## **6.2.2. Udfordringer ved samarbejde med AMU som ekstern aktør**

Det sidste punkt, vi vil behandle i forhold til ressourcer, er en fælles udfordring i både Jammerbugt Kommune og i Morsø Kommune. De står nemlig begge med et problem på linje med en lang række andre kommuner i Danmark; tilrettelæggelsen af de 20 ugers skoleforløb som loven foreskriver.

Nærmere bestemt er det særligt arbejdsmarkedsuddannelsen (AMU), der volder kommunerne problemer. Der er således 15 af 28 jobcenterchefer, der i vores spørgeskemaundersøgelse angiver, at etableringen af skoleforløb med AMU-forløb er den største udfordring ved IGU-ordningen (Bilag 4: spm. 11).

Kravet i lovgivningen lyder: “For udlændinge, der har bestået prøve i dansk 1, 2 eller 3, skal arbejdsmarkedsuddannelse (AMU) udgøre mindst 8 uger af de 20 ugers skoleundervisning. Hvis udlændingen endnu ikke har bestået én af de tre danskeprøver, er det et krav, at arbejdsmarkedsuddannelse (AMU) indgår i undervisningsplanen, men der er ikke et krav til et bestemt antal uger” (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016b).

I Morsø Kommune gør man meget ud af at sigte efter, at IGU-eleverne skal bestå prøverne i dansk, så de kan deltage i et 8 ugers forløb på et AMU-center. Derfor starter Morsø Kommune ikke IGU-forløb op, hvis de ikke har styr på planlægningen af skoleforløbet

“Hvis du kigger op til Jammerbugt og spørger; hvordan går det så med din danskuddannelse deroppe? Så vil han sige, “ikke så godt, der er faktisk kun én ud af mine 33, der har bestået sin danskprøve”. Så vil jeg hellere have, at vi går den anden vej og siger: Så kan det godt være, at vi ikke skal satse så massivt på den måde, som det er lagt an der. Så skal vi tilrettelægge det på en anden måde, så de også består deres dansk” (Bilag 2: 9f).

I Jammerbugt Kommune har man omvendt ikke noget klart mål i forhold til skolen og agerer mere laissez-faire i forhold til tolkningen af loven på skoleområdet. Her er man også godt klar over, at det nok kun er ganske få, der bliver klar til at tage de 8 uger, da man i Jammerbugt i stedet har fokus på at få integrationsborgere ud på arbejdsmarkedet og knyttet til virksomhederne (Bilag 3: 5). Man er dog godt klar over, hvad der er lovens hensigt, men man føler sig nødt til at handle på denne vis, for at få IGU-ordningen til at fungere.

“Vi har simpelthen valgt her, at de ting dér ikke skal være en hindring for ikke at lave IGU’ere. Og så har vi sagt, at nu har vi IGU’erne, så må vi jo se, hvordan vi klarer det andet. Igen for at være lidt provokerende – i 29 ud af de 30, som jeg har – den sidste har fået sit AMU - men de andre der kan jeg reelt set hyre AMU til at lave et halvdagsforløb med førstehjælp – så har jeg opfyldt loven. Jeg har ikke opfyldt lovens intention, men det kan jeg reelt gøre” (op.cit. p. 11).

Bemærkningen fra Lars Mortensen kommer dog som en sarkastisk bemærkning, og det virker ikke som om, at det er deres hensigt at oprette et førstehjælpskursus. Man har fra Jammerbugts side dog valgt at afvente situationen i forhold til skoleforløb.

“Hvad kommer først? Hønen eller ægget? Vi har ikke tid til at sidde på vores hænder og vente på, at AMU for løst det her. Altså jeg har siddet her i fem år – hvis alle kommuner sætter sig ned og venter på, at der sker noget, så sker der ikke noget. Eller jo det gør der, men så er den her forsøgsperiode på tre år udløbet. Der valgte vi så en anden holdning, der siger; lad os nu bare for pokker få det her startet op, og så må vi finde ud af alt det her tekniske fnidder bagefter” (op.cit. p. 13).

For en ting er, at IGU-eleverne skal opfylde de ovenforstående krav, som er en del af lovgivningen. En anden og måske endnu større problematik er, at kursuscentrene, som udbyder AMU-uddannelserne, stiller minimumskrav 12-15 til antallet af IGU-elever i Jammerbugt Kommune for at oprette hold (op.cit. p. 11).

Her ser vi en problematik, som går bredere end jobcentrenes rammer, hvilket betyder, at AMU-centrenes krav til antallet af kursister - IGU-elever - er en barrierer for udbredelsen og hermed også implementeringen af IGU-ordningen. Dette er en problematik, som Rod Rhodes magtafhængighedsteori indrammer, hvor han hævder, at hver organisations handling i netværket er afhængigt af andre i netværkets ageren. Deres handlinger påvirker således de øvrige organisationer (Rhodes, 1998: 37). Jobcentrene, virksomhederne og de enkelte IGU-elever påvirkes altså af AMU-centrenes ageren i det samlede IGU-netværk.

Går vi videre i netværksteorien, og tager fat på Jacob Torfing og John Andersens forståelse af netværk, lægger de vægt på at netværkets natur består af, at aktørerne uafhængigt af hinanden i både staten, markedet og civilsamfundet når til en fælles idé af, at de er afhængige af hinandens ressourcer (Andersen & Torfing, 2002: 97), kan vi yderligere se tendenser for, at denne “fælles forståelse” ikke er en realitet endnu, i og med IGU-ordningen fortsat har barriere for udbredelse i forskellige dele af IGU-netværket.

Et andet punkt, der skaber frustrationer i jobcentrene, er, at kursuscentrene ikke tilbyder særlig mange forskellige kurser. Det skaber store udfordringer, da IGU-eleverne sjældent er nok inden for et specifikt fagområde. Igen er det et punkt, hvor en øvrig aktørs handlinger - herunder krav - påvirker en aktør som jobcentrene negativt i at udbrede og implementere IGU-ordningen med succes. Rikke Jensen fra Morsø Kommune fortæller:

“Hvis det bliver sådan et meget specifikt kursus, som arbejdsgiveren ønsker, så er det måske en lille bitte smule svært” (Bilag 1: 3).

Udfordringerne om at samle nok IGU-elever til at starte AMU-kurser har dog fået jobcentrene til at overveje et tværkommunalt samarbejde, hvilket dog stadigvæk blot er noget, der spekuleres i, da man ikke har forhandlet en aftale på plads om dette endnu (op.cit. p. 6).

### **6.2.3 Delkonklusion**

Vi kan på baggrund af denne analysedel konkludere, at de økonomiske og faglige ressourcer i landets jobcentre er begrænset i det, at der ikke er blevet afsat nye ressourcer til at implementere ordningen ud over en bonusordning til virksomhederne. Det betyder, at man i eksempelvis Morsø Kommune har svært ved at skaffe midler til tolke, transport af IGU-elever i de store landdistrikt kommuner og har ligeledes udfordringer med uddannelsesforløbet, idet AMU-centrene stiller krav til antallet af elever, og ligeledes flugter udbuddet af kurser ikke med virksomhedernes behov. Yderligere kan IGU-lønningerne i flere erhverv - i særlig grad i det offentlige - være lavere end integrationsydelsen, hvorfor det for nogle flygtninge og familiesammenførte her og nu ikke kan betale sig komme i IGU-forløb, men omvendt kan man argumentere for, at der i et langsigtet perspektiv er værdi i et IGU-forløb, da det i på sigt kan udmunde i et job på ordinære vilkår eller en erhvervsuddannelse.

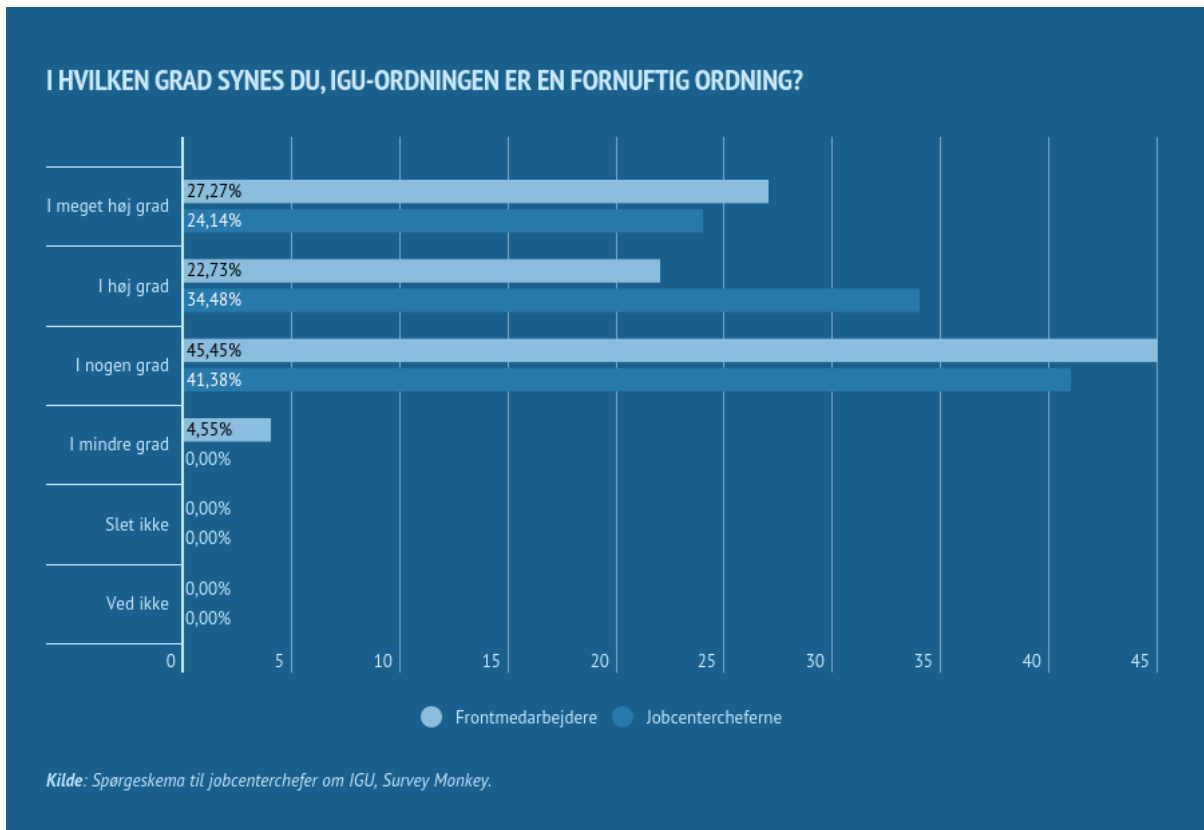
## **6.3 Dedikation og afværgemekanismer**

Denne analysedel tager sit udspring i Sabatier og Mazmanians betingelse for en vellykket implementeringsproces om, at der skal være opbakning til lovforslaget fra embedsværk og medarbejdere (Sabatier & Mazmanian, 1979: 484f). Der er således stadig fokus på de strukturelle variabler i Sabatier og Mazmanians implementeringsmodel (Lester & Bowman, 1989: 739). Analysen bevæger sig mod frontmedarbejdernes ageren, og derfor vil denne analysedel anvende

Lipskys street-level-bureaucracy-teori med fokus på frontmedarbejderens betydning for implementeringen og deres eventuelle brug af afværgemekanismer. Ifølge Lipsky har frontmedarbejderen nemlig den største betydning for implementeringen, da det netop er frontmedarbejderne, der omsætter de politiske idéer til praksis (Lipsky, 1980: 8). Analysen vil være todelt: Først vil de to jobcentres forskellige tilgange og dedikation til IGU-ordningen blive behandlet. Ifølge Lipsky er frontmedarbejdernes dedikation nemlig en forudsætning for eventuelt brug af afværgemekanismer (op.cit. p. 105ff) og samtidig et af de punkter, som Lester og Bowman kommer frem til i deres afprøvning af Sabatier og Mazmanians top down teori, der har størst indflydelse på den endelige implementering (Lester & Bowman, 1989: 753). Herefter vil der følge et afsnit om de to jobcentres brug af afværgemekanismer i forbindelse med IGU-ordningen. Her vil der derfor være særligt fokus på Lipskys fire afværgemekanismer i forbindelse med IGU: Begrænse efterspørgsel, rationere servicen, automatisere servicen samt kontrol med borgerne (Lipsky, 1980: 105ff) (op.cit. p. 117ff).

### 6.3.1 Tilgang

Analysen tager udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelsen. Her stillede vi cheferne og frontmedarbejderne i landets jobcentre spørgsmålet om, hvorvidt, de synes, IGU-ordningen er en fornuftig ordning. Der tegner sig her et billede af, at der for det første er forskel på jobcenterchefernes og medarbejdernes holdninger til IGU-ordningen, hvor jobcentercheferne generelt er mere positive end medarbejderne. Besvarelserne er i begge tilfælde overvejende positive, men det viser sig også, at der i begge tilfælde er en overvægt af besvarelser på vores midterkategori "i nogen grad" (Bilag 4: spm. 13) (Bilag 5: spm. 11).



Hos de to jobcentre, vi har udvalgt til vores undersøgelse, har Jammerbugt Kommunes frontmedarbejder svaret “i meget høj grad” og jobcenterchefen “i høj grad”, mens begge i Morsø har svaret “i nogen grad”. Da der i disse kommuner ikke er væsentlig uoverensstemmelse mellem cheferne og frontmedarbejdernes interne holdninger til ordningen, vil projektet i stedet have fokus på, om de to jobcentres forskellige tilgange til ordningen har betydning for IGU-ordningens divergerende udbredelse i de to kommuner.

Da vi er ude i de to kommuner, bliver vi begge steder mødt med en forholdsvis positiv indstilling til ordningen fra frontmedarbejdernes side:

”Den er skide god. Den har da sine mangler. Det har den da, og de bliver nok rettet op, men i det store hele så fungerer den” (Bilag 3: 17).

”Jamen overordnet, der er det jo en rigtig god idé (...), men det er også ret kompliceret. Både at få arbejdsgiveren til at sige ja til det og også efterfølgende at få uddannelsesdelen til at stemme overens med, hvad vi kan tilbyde, eller hvad

uddannelsesinstitutionerne kan tilbyde, og hvad arbejdsgiveren gerne vil have, de får af kurser” (Bilag 1: 2).

Frontmedarbejderne i begge jobcentre ser således IGU-ordningen som et godt initiativ, men samtidig er begge enige om, at ordningen har sine mangler. Der, hvor forskellen hos frontmedarbejderne i de to kommuner melder sig på banen, er ved, om frontmedarbejderne vælger at fokusere på IGU-ordningens udfordringer eller muligheder, hvilket også fremgår af ovenstående citater. Det første citat er fra frontmedarbejderen Lars Mortensen i Jammerbugt Kommune, som har fokus på, at ordningen primært fungerer trods sine mangler. Det andet citat er fra frontmedarbejder Rikke Jensen i Morsø kommune, som har større fokus på, hvilke udfordringer der ligger i ordningen. Spørgsmålet er derfor, om de to tilgange til IGU-ordningen har betydning for, hvordan jobcentrene anvender ordningen i praksis, hvilket i sidste ende kan være en del af forklaringen på den divergerende udbredelse.

Ifølge Sabatier og Mazmanian er det vigtigt for en succesfuld implementeringsproces, at dem, der beskæftiger sig med implementeringen af et lovforslag, er politisk for forslaget og kan se meningen i at få det implementeret. Hvis ikke risikeres det, at chefer og medarbejder agerer differentieret fra lovforslaget eller direkte afviger fra at opfylde lovttekstens mål (Sabatier & Mazmanian 1979: 488f). I tråd hermed må de to forskellige tilgange til ordningen i Sabatier og Mazmanians perspektiv forstås som en væsentlig årsag bag den divergerende udbredelse af IGU-ordningen - ser jobcenteret muligheder, bliver IGU-ordningen opfattet som en mulighed, ser jobcenteret udfordringer, er det udfordringerne og det besværlige, der tager fokus fra muligheden, når ordningen skal anvendes i praksis. På den måde påvirker de to jobcentres tilgange og holdninger til IGU-ordningen den måde, som jobcentrene udfører ordningen på i praksis.

I Jammerbugt Kommune ses fokuset på mulighederne i IGU-ordningen i praksis ved, at kommunen sender så mange flygtninge og familiesammenførte som muligt af sted i IGU-forløb:

”Det er simpelthen for at få dem ud. For det er ude på arbejdspladsen, du lærer sproget. Og det først når du kommer ud og har trygheden og føler, at der er brug for dig – når arbejdsgiver vil give dig løn. ”Jeg er her ikke bare, nej, det er brug for mig”. Når man er der, så rykker man også og det griber langt om sig, for det er jo ikke bare der... børn af flygtninge og indvandrere har jo også godt af at se, at mor og far går på

arbejde. Det stiller krav hele vejen rundt. Det har også noget med social arv at gøre”  
(Bilag 3: 5).

Hos Jammerbugt Kommunes frontmedarbejder er der dermed et idealistisk syn på IGU-ordningen, og formålet med ordningen bliver ikke blot, at IGU-eleven skal gennemføre et IGU-forløb. Det er for ham underordnet, om IGU-eleverne gennemfører forløbet, så længe de opnår en øget tilknytning til det danske arbejdsmarked, erfaring og forhåbentlig mulighed for ordinær beskæftigelse. Denne tilgang til ordningen betyder også, at Jammerbugt Kommune ikke har været tilbageholdende med at oprette IGU-forløb, selvom der for eksempel ikke er mulige skoleforløb til IGU-eleverne endnu. Det primære formål med IGU i denne kommune er således integration på det danske arbejdsmarked og derigennem i det danske samfund.

I Morsø Kommune gribes IGU-ordningen anderledes an. Her er der langt fra ligeså mange IGU-forløb i gang som i Jammerbugt Kommune, og frontmedarbejderne Rikke Jensen og Lotte Junker forklarer, at grunden til dette i høj grad ligger ved uddannelsesdelen. Uddannelsesdelen skal nemlig være på plads, før Morsøs frontmedarbejdere overvejer at sende en flygtning eller familiesammenført i IGU-forløb, hvilket ofte er en udfordring, da uddannelsesholdene ikke kan fyldes op. Lotte Junker forklarer, at denne kommune ser uddannelsesdelen som det væsentligste element i IGU-ordningen:

”(…) men der er selvfølgelig også det etiske spørgsmål i det, tænker jeg. Skal man bare sige, det er bare kun danskundervisning, det er sgu godt nok, og så er du IGU-elev i to år, og så er det det, hvor vi måske kærer os lige rigeligt, eller det ved jeg ikke, ej, men når de bruger to år på det her, så vil vi altså også gerne give dem det her springbræt, som vi lover dem, enten til arbejde eller til videregående uddannelse”  
(Bilag 1: 5f).

I Morsø Kommune handler det om at give flygtningene og de familiesammenførte et springbræt, hvor den færdiggjorte IGU således skal hjælpe vedkommende til ordinær beskæftigelse, en erhvervsuddannelse eller lignende efterfølgende. Danskundervisning er ikke nok; man skal have anden erhvervsrelevant uddannelse for at kunne danne et solidt springbræt. Her ses dermed den



væsentligste forskel for de to kommuner: Om formålet med IGU-ordning er erfaringer på det danske arbejdsmarked eller et mere uddannelsesmæssigt springbræt efter en færdiggjort IGU.

Vi ser hermed, at de to tilgange har en betydning for ordningens udførsel i praksis. Ifølge Lipsky udtrykker de to forskellige praksistilgange først og fremmest, at frontmedarbejderne i begge kommuner har fokus på borgerne. Frontmedarbejderne ser sig selv som dem, der skal hjælpe deres borgere og forbedre deres livssituation (Lipsky, 1980: 105). Frontmedarbejderne ser dog forskelligt på, hvordan de bedst forbedre flygtningenes og de familiesammenførtes liv gennem IGU-ordning. Forskellen ligger primært i, at Morsø Kommune fokuserer på at skabe et samlet forløb for den enkelte IGU-elev, som de pointerer, er en større udfordring, hvor Jammerbugt Kommune lægger fokus på muligheden for integration på arbejdsmarkedet og derfor har større fokus på at få oprettet forløbene så hurtigt som muligt. Disse to opfattelser af, hvordan man bedst hjælper borgerne, kan således være en del af årsagen bag, at der blot er tre IGU-forløb i Morsø Kommune mod Jammerbugt Kommunes 30.

Hvis vi skal se samme problemstilling fra et Sabatier og Mazmanian synspunkt, vil vi komme frem til, at en stor del af årsagen også skal findes i, at IGU-ordningen ikke er præcis i sin rollefordeling, hvilket blev præsenteret tidligere i analysen (Sabatier og Mazmanian, 1979: 491). Dog vil Lipsky forklare det anderledes. Lipsky erkender, at formuleringen af forslaget kan være en del af årsagsforklaringen, men pointerer, at frontmedarbejderen netop er ansat til at foretage et skøn ud fra lovgivningen, således at den virker bedst mulig i praksis (Lipsky, 1980: 14f). Det skyldes, at frontmedarbejderen agerer i situationer, som ofte er langt mere komplekse, end de ser ud på papiret, og derudover er der mennesker involveret med forskellige kompetencer og behov (op.cit. p. 15). Det kan således ikke forventes, at IGU-ordningen kan udføres præcis på samme vis i alle kommuner og med alle flygtninge og familiesammenførte. I projektet har vi dog at gøre med to cases, der minder så meget om hinanden, at der ikke burde være væsentlige faktorer inden for selve kommunerne, der er afgørende, jf. afsnit 5.5.1 *Caseudvælgelse*. Dog kan der være forskel på, hvordan frontmedarbejderne i to kommuner foretager deres skøn i forhold til flygtninge og familiesammenførte, når IGU-ordningen skal udføres i praksis. Vi vil derfor nu undersøge, hvordan frontmedarbejderne foretager disse skøn med fokus på afværgemekanismer.

### 6.3.2 Afværgemekanismer

Vi har nu fået afklaret, at der i Jammerbugt og Morsø Kommune er forskellig dedikation og tilgang til IGU-ordningen, hvilket er medvirkende til de to vidt forskellige måder, IGU-ordningen bliver praktiseret i de to kommuner med vidt forskellige resultater. Vi vil nu undersøge nærmere, hvordan medarbejdernes dedikation kan være med til at afføde brugen af afværgemekanismer, som kan have betydning for IGU-ordningens implementering. Det er dog vigtigt at pointere, at vi ikke ser afværgemekanismer som en nødvendigvis positiv eller negativ ageren fra frontmedarbejderens side. Ifølge Lipsky er afværgemekanismer et udtryk for, hvordan frontmedarbejderen agerer i lovgivningen, hvor der for eksempel er udfordringer med ressourcer, uklare retningslinjer at agere efter samt forskellige borgere og behov at tage hensyn til (Lipsky, 1980: 105f). Netop da frontmedarbejdernes ageren er meget afgørende i forhold til praksis og fremtidige procedurer (op.cit. p. 13f), kan frontmedarbejdernes brug af afværgemekanismer i jobcentrene ses som en mulig forklaringsårsag bag den divergerende udbredelse af IGU-ordningen.

Den første afværgemekanisme er, at frontmedarbejderne søger at begrænse adgangen til servicen for borgeren ved for eksempel at gøre det svært at finde information om servicen (op.cit. p. 90f). På baggrund af vores interview kan det siges, at dette hverken er tilfældet i Jammerbugt eller Morsø Kommune. I Morsø forklarer de dog, at materiale om IGU-ordningen på flygtningenes eget sprog først for nyligt er blevet tilgængeligt for jobcentrene (Bilag 1: 9). Ifølge frontmedarbejder Rikke Jensen er det højere oppe fra, at dette er blevet produceret, og derfor har der ikke været tale om afværgemekanisme fra frontmedarbejderne i jobcentrenes side. Dog kan man argumentere for, at frontmedarbejderne måske selv burde have pointeret denne mangel og eventuelt få sat noget i gang internt i jobcentret.

Den anden afværgemekanisme er rationering af servicen. Der er tale om at prioritere de lette sager i form af *creaming* og *parkere* de svære sager, heraf navnet *parking* (Lipsky, 1980: 107f). Denne afværgemekanisme gør medarbejderne i begge jobcentre på sin vis brug af i forbindelse med flygtningen eller den familiesammenførtes sprogkunderskaber, kompetencer, køn og motivation. Denne afværgemekanisme benyttes, da det kan give udfordringer både for frontmedarbejderne ved at finde virksomhed og uddannelsesforløb til den pågældende flygtning eller familiesammenførte, hvis vedkommende har dårlige sprogkunderskaber, mangel på kompetencer, er kvinde og har manglende motivation, og frontmedarbejderne går således videre med de borgere, som har stor

sandsynlighed for at få succes med IGU-forløbet (Ibid.). Samtidig påpeger frontmedarbejderne særligt i Morsø Kommune, at det i disse tilfælde også vil blive en udfordring for den pågældende IGU-elev at gennemføre et forløb. De fire faktorer, hvor der bliver anvendt *creaming* og *parking* i forbindelse med IGU-forløb, vil nu blive gennemgået.

Først og fremmest er der tale om en vurdering af flygtningen eller den familiesammenførtes sprogkunderskaber. Frontmedarbejderne i Morsø jobcenter forklarer, at manglende sprogkunderskaber kan give udfordringer for arbejdspladsen, men de største udfordringer ved sprogbarrieren er, hvorvidt flygtningen eller den familiesammenførte kan følge med på uddannelsesdelen i form af AMU-kurserne (Bilag 1: 3). Derfor kan sprogkunderskaber have en betydning for, om man udbyder et IGU-forløb i Morsø Kommune ligesom fem frontmedarbejdere i andre kommuner angiver i spørgeskemaet (Bilag 5: spm. 4). Ifølge Lipsky er dette et konkret eksempel på hensigten med *creaming*. Frontmedarbejderne har ikke mulighed for at gennemgå alle sager, og samtidig har alle sager ikke lige stor succesrate (Lipsky, 1980: 107f). Frontmedarbejdere bliver ifølge Lipsky udelukkende belønnet for det arbejde, der ender succesfuldt (op.cit. p. 197), og derfor vælger frontmedarbejderne at fokusere på de borgere, som i forvejen har sprogkunderskaber, da der er større sandsynlighed for succes i sidste ende for både borgeren og frontmedarbejderen. Dette kan dog være problematisk i forhold til IGU-ordningen, da et af formålene med IGU-ordningen ifølge *Lov om integrationsgrunduddannelse (IGU)* § 4 er, at den pågældende flygtning eller familiesammenførte skal tilegne sig sprogfærdigheder (Retsinformation 2016a). Vi ser hermed, at frontmedarbejderne agerer differentieret fra lovgivningens målsætning, da frontmedarbejderne mener, at det kan være for stor en udfordring for en flygtning eller familiesammenført uden sprogkunderskaber at gennemføre et IGU-forløb og at succesraten dermed er for lav.

I forbindelse med IGU-elevens kompetencer kunne dette i forlængelse af sprogkunderskabernes betydning tænkes som en naturlig forudsætning for, at den pågældende står i første række til et IGU-forløb. Seks af frontmedarbejderne i spørgeskemaet svarer også, at de har overvejelser om den pågældendes kompetencer i forbindelse med udbydelse af IGU-forløb (Bilag 5: spm. 4). Dog fremgår det ikke klart af svarene, på hvilken vis kompetencerne spiller ind. I Jammerbugt Kommune har kompetencer nærmest en omvendt virkning i forhold til udbydelse af IGU-forløb:

”Dem, der ikke kan et ord engelsk eller dansk, eller som har meget lidt skolegang, der er der faktisk nogle steder, hvor de passer bedre ind end dem med en uddannelse... Jeg sad i går med en tandlæge for eksempel. Jeg kunne jo aldrig drømme om at sende ham ud i et IGU-forløb som opvasker. Det skal jo give mening stadigvæk” (Bilag 3: 16).

Vi ser hermed, at jobcenteret ikke nødvendigvis tager de letteste sager først. Det ville højst sandsynlig være lettere at få vedkommende i dette eksempel ud i et IGU-forløb end vedkommende, som ikke har en uddannelse. Dog er det vigtigt for jobcenteret, at det giver mening. På den måde bliver *creaming* ikke anvendt i Jammerbugt Kommune i denne sammenhæng. Dette skal forstås ud fra Lipsky på den vis, at frontmedarbejderen ser et større potentiale for den pågældende (Lipsky, 1980: 105). Det kan derfor både hænge sammen med frontmedarbejderens ønsker for borgeren, men samtidig også, at denne borgere netop har en forholdsvis stor succesrate for at komme i ordinær beskæftigelse, som på sigt er målet med IGU. Kompetencer spiller derfor kun en rolle, hvis det giver mening i det pågældende tilfælde. I Jammerbugt er der således blevet ansat en ufaglært kok i et IGU-forløb relateret til den branche (Bilag 3: 18f), mens Morsø Jobcenter har ansat to IGU-elever i jobcenteret med stærke sprogkompetencer til at hjælpe jobcenteret som tolke (Bilag 1: 19). Det vigtige for jobcentrene ved prioritering af flygtninge og familiesammenførte til IGU-forløb i forhold til kompetencer er, om kompetencen kan anvendes på den givne arbejdsplads, og at kompetencerne ikke i sig selv er en vej til ordinær beskæftigelse.

I Morsø Kommune forklarer frontmedarbejderne, at køn også kan have en betydning. Grunden til dette skal ifølge frontmedarbejderne findes i, at kvinderne ofte har begrænsede faglige og sproglige kompetencer, men den største udfordring er, at de er mere ustabile på arbejdspladsen sammenlignet med de mandlige IGU-elever. Det skaber nogle udfordringer, som i nogle tilfælde betyder, at kvinderne bliver parkeret og dermed ikke står i første prioritet til at blive sat i et IGU-forløb:

”(...) vi har rigtig mange kvinder, der er ude i plejen i praktik, som et eksempel, og de er altså bare langt mere ustabile end de mandlige praktikanter, fordi, hvis det er, og de har jo oftest mere end et barn, tre, fire, fem børn, og når de bliver syge, så er det altså mor der bliver hjemme og passer dem. Og det betyder en masse fravær. (...) jeg sidder også med nogle arbejdsgivere som siger, at vi vil egentlig rigtig gerne hjælpe hende,

men vi kan jo ikke forsvare det, Lotte, for der går jo ikke en uge, hvor hun ikke har fravær pga. børnene, (...) der ligger en kæmpe ressource i dem ligesom der gør i mændene, men det kan blive svært at få dem til at shine, fordi at de er så udfordrede på børn” (op.cit. p. 14f).

Morsøs frontmedarbejdere forklarer, at udfordringerne både skyldes, at kvinderne ofte kommer senere til Danmark end deres mænd samt kulturelle årsager. Som de to frontmedarbejdere uddyber, at det er først og fremmest kvinden, der tager fri fra arbejde, når børnene er syge, og at der er tilfælde, hvor kvindernes mænd ikke accepterer, at kvinderne befinder sig på en arbejdsplads eller uddannelse med mandlige kollegaer eller studerende, hvilket er noget af en udfordring at finde i Danmark (op.cit. p. 15). Samtidig er arbejdsgiverne på Morsø ifølge frontmedarbejderne ikke vant til for eksempel kvinder med tørklæder, hvilket også kan skabe nogle udfordringer (op.cit. p. 16). Det er dog problematisk, hvis frontmedarbejdere vælger at parkere en hel gruppe fra IGU-forløb på baggrund af køn, da IGU-ordningen er et tilbud til både mænd og kvinder. Man kan også argumentere for, at det netop er kvinderne, der har mest brug for at komme i et IGU-forløb, for at de kan få tilegnet sig sproglige kompetencer og samtidig lære, hvordan det danske samfund og arbejdsmarked fungerer. Selve afværgemekanismen skal dog ses som et udtryk for, at frontmedarbejderne ser det som en stor udfordring at få kvinderne i IGU-forløb - og igen ser vi, at Lipskys argument om at frontmedarbejderne fokuserer på dem, der har den største succesrate (Lipsky, 1980: 107f). Dog kommer det til udtryk, at frontmedarbejderne ikke selv ser denne differentiering af borgere som optimal, og blandt andet Lotte Junker fortæller, at hun godt kunne tænke sig, at der havde været mere fokus på at imødekomme kvindernes udfordringer i IGU-ordningen (Bilag 1: 14). Det skal derfor ikke forstås som, at frontmedarbejderne generelt prioriterer mænd over kvinder. Der eksisterer også stærke restriktioner mod sådanne skilninger i det offentlige. Det ses blandt andet på de specielle lighedsgroundsætninger i dansk forvaltningsret, som netop skal sikre, at frontmedarbejderne aldrig må forskelsbehandle borgerne på grund for eksempel køn, etnicitet, handicap, religion og seksuel orientering (Bønsing, 2013: 312f). Frontmedarbejderne ønsker derfor at skabe forbedringer også i kvindernes liv, men de føler, at de mangler redskaber til at få kvinderne i IGU-forløb, og heraf opstår afværgemekanismen (op.cit. p. 105ff).

Det vigtigste kriterium, som frontmedarbejderen fra Jammerbugt Kommune går efter, når han skal overveje at sætte en flygtning eller familiesammenført i IGU, er dog hverken sprog eller kompetence, men derimod motivation hos den enkelte:

”(...) virksomheder, hvor vi godt ved, at der er en chance for en IGU-ansættelse eller ordinær beskæftigelse, der prøver vi jo selvfølgelig at finde de borgere, der er så klar som overhovedet muligt... ikke så meget med evner – faglige evner, men motivationen og lysten til det” (Bilag 3: 8f).

Dette er også en vigtig faktor for IGU i Morsø, hvor Rikke Jensen blandt andet forklarer, at det handler om arbejdsmoral hos den enkelte flygtning eller familiesammenførte. I spørgeskemaundersøgelsen forklarer frontmedarbejderne i hele 11 kommuner, at motivationen hos den pågældende flygtning eller familiesammenførte er afgørende for, om et IGU-forløb kan komme på tale (Bilag 5: spm. 4). Om en flygtning eller familiesammenført er ’klar’ til et IGU-forløb får dermed en helt ny betydning. Det handler nu om lysten frem for eventuelle faglige og sproglige kompetencer. Ifølge Lipsky kan dette være et udtryk for, at den pågældende flygtning eller familiesammenførte har tilegnet sig frontmedarbejderens sympati (Lipsky, 1980: 108). Flygtningen udviser, at vedkommende har lysten og motivationen til at blive en del af det danske samfund, og derfor får frontmedarbejderen en ekstra lyst til at hjælpe den pågældende med at komme i et IGU-forløb. På sin vis kan det ifølge Lipsky tolkes som, at frontmedarbejderen ser pågældende som mere værdig til at komme i et IGU-forløb, da vedkommende har et ønske om at blive en del af samfundet (op.cit. p. 109). Dette ses tydeligere i Morsø Kommune, hvor der ud over motivationen er stort fokus på selve arbejdsmoralen - flygtningen skal på den måde vise sit værd forud for et IGU-forløb.

I forhold til motivationen og lysten for IGU-forløb spiller en anden afværgemekanisme også ind: Kontrol over borgeren (op.cit. p. 117). I Jammerbugt Kommune har Lars Mortensen en bestemt politik over for de flygtninge og familiesammenførte, der decideret vælger at sige nej til IGU-forløb:

”Jeg har da nogle, hvor jeg siger, det her det gider jeg simpelthen ikke mere. Du kan få det dobbelte af, hvad du fik før, og det siger du nej tak til. Du kan ikke dansk, du kan ikke engelsk, og alligevel mener du, at du skal stille krav. Det kan jeg ikke arbejde

med; slut! Vi lukker den her, og så har vi et tilbud oppe på vores værksted. Det har vi sådan i bølger, og det rygtes sådan noget, og så har vi ro igen” (Bilag 3: 15).

Frontmedarbejderen i Jammerbugt Kommune søger her at skabe kontrol over borgerne ved at lukke de borgere ude, som ikke er villige til at tage imod tilbuddet. De bliver i stedet sat på et værkstedsforløb, hvilket ikke er nær så attraktivt for borgeren (ibid.). På den måde skaber han kontrol over situationen ved at skabe et rum, hvor negativ adfærd overfor kommunens tilbud ikke tolereres, og hvor den negative adfærd bliver lagt over på den enkelte borger frem for frontmedarbejderen. På den måde kan han sørge for, at flygtninge og familiesammenførte bevarer et positivt syn på IGU og forbliver motiverede.

Til slut vil vi analysere, hvordan jobcentrene kan vælge at automatisere servicen ved at lave grove tommelfingerregler. Nogle af de punkter, der blev behandlet under *creaming* og *parking*, kan i for sig også indgå her. Dog vil vi her fokusere mere på processen.

I Morsø forklarer frontmedarbejder Rikke Jensen, at de aldrig indgår et IGU-samarbejde, uden at der har været en forudgående virksomhedspraktik først (Bilag 1: 8). Der står dog ingen steder i selve lovgivningen om IGU-forløb, at der skal have været en virksomhedspraktik<sup>2</sup> forud for forløbet (Retsinformation, 2016a). Alligevel vælger jobcenterets frontmedarbejdere at sortere borgerne på denne vis. Årsagen til denne holdning skal måske findes tilbage ved, at flygtningen på en måde skal vise sit værd (Lipsky, 1980: 109). Gennem et virksomhedspraktikforløb får flygtningen eller den familiesammenførte mulighed for at vise sin motivation og sin arbejdsmoral forud for forløbet. Det hele grunder således igen i, at frontmedarbejderen ønsker at oprette succesfulde forløb (op.cit. p. 105f). Årsagen bag denne tommelfingerregel ligger nok også i, at Morsø Jobcenter lægger sig meget op af virksomhederne og arbejdsgivernes holdning til flygtninge, da de ikke vil brænde broer til erhvervslivet. Frontmedarbejder Lotte Junker forklarer også, at når de skal prioritere, hvilke flygtninge og familiesammenførte de skal tage i IGU-forløb først, så læner de sig op ad, hvad arbejdsgivers reaktion er på borgeren efter et praktikforløb (Bilag 1: 14). På denne måde søger frontmedarbejderne at sikre sig, at forløbene bliver succesfulde (Lipsky, 1980: 105f), da der netop

---

<sup>2</sup> *Virksomhedspraktik er et kort praktikforløb som i sidste ende skal føre til ordinær beskæftigelse eller opkvalificering for borgeren. Virksomhedspraktik kan således forstås som en lang jobsamtale, hvor arbejdsgiver og arbejdstager får mulighed for at se hinanden an (<http://www.jobsofgningsguide.dk/virksomheds-praktik>)*

har været en prøveperiode forud for forløbet. Samtidig søger frontmedarbejderen, at virksomheden skal få en tættere relation til den pågældende og dermed får lyst til at hjælpe. På den måde bliver Lipskys forklaring om, at frontmedarbejdernes sympati med borgeren kan have betydning for behandlingen af sagen (op.cit. p. 108) bliver rykket over på virksomhederne. Afvigelsen fra loven skal dermed ses på denne vis – evt. også som et forsøg på at få flere virksomheder til at tage IGU-elever, da det ifølge frontmedarbejderne er en større udfordring i Morsø Kommune.

### 6.3.3 Delkonklusion

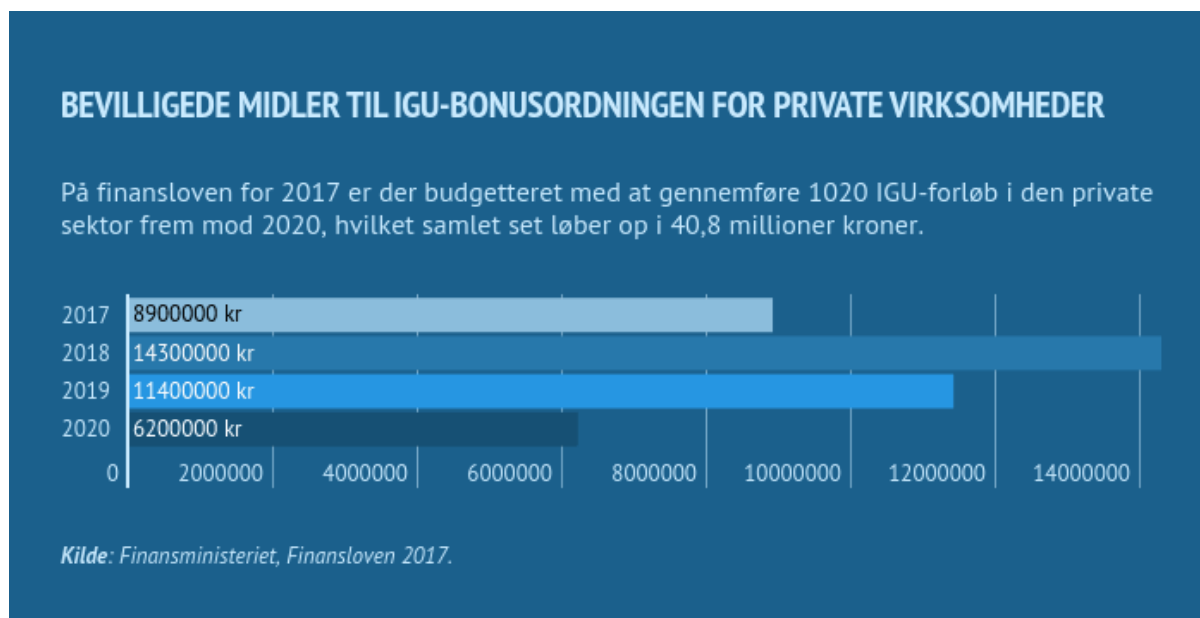
Vi kan nu konkludere, at Morsø og Jammerbugt, har to forskellige tilgange til ordningen. Overordnet set kan vi se, at Jammerbugt Kommune fokuserer på mulighederne for integration på arbejdsmarkedet og derigennem i det danske samfund, mens Morsø Kommune fokuserer på udfordringer ved ordningens praksis. Disse to tilgange har betydning for, både hvordan de to jobcentre griber ordningen an, men også brugen af afværgemekanismer, hvilket kan være en af årsagerne bag den divergerende udbredelse, hvor Jammerbugt har 30 IGU-forløb mod tre IGU-forløb i Morsø Kommune. Det tyder derfor på, at frontmedarbejdernes indstilling til IGU-ordningen har betydning for implementeringens udfald.



## 7.0 Diskussion

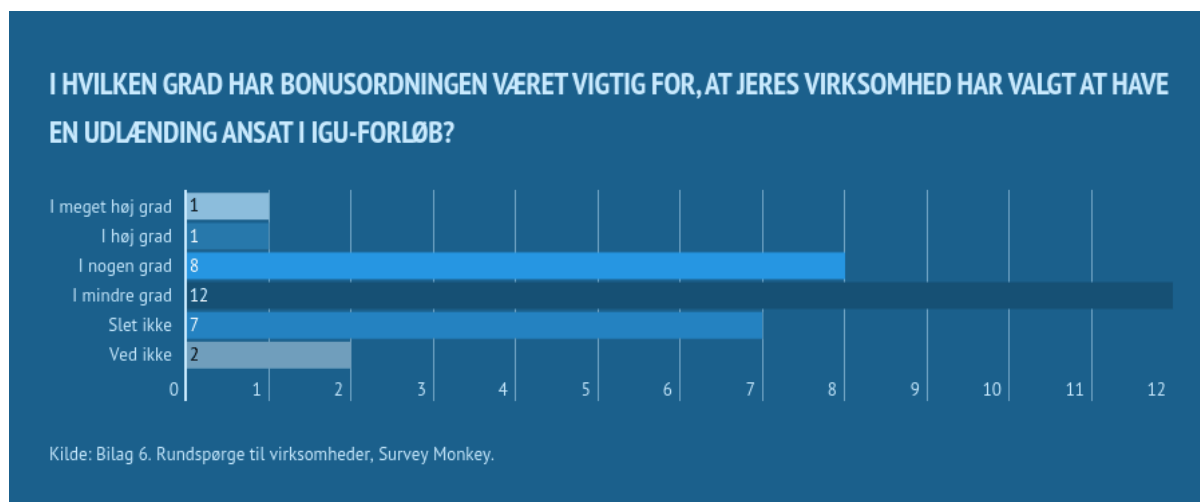
I følgende afsnit vil vi diskutere, om de midler der er afsat til bonusordningen for private virksomheder, som har IGU-elever, bør bruges andre steder inden for IGU-ordningen. Slutteligt vil vi med udgangspunkt i vores kvantitative undersøgelse og kvalitative interviews give en række bud på, hvordan og hvor midlerne fra den nuværende bonusordning kunne prioriteres anderledes, i henhold til at sikre en større udbredelse og et bedre implementeringsgrundlag for IGU-ordningen.

Når en privat virksomhed i dag opretter et IGU-forløb, kan de efter et halvt års IGU-ansættelse modtage 20.000 kroner fra staten pr. IGU-elev og yderligere 20.000, når IGU-forløbet afsluttes efter to år. Private virksomhederne har altså mulighed for at tage imod i alt 40.000 kroner fra staten som en bonus for at fuldføre et IGU-forløb (Retsinformation, 2016a). I Finansloven for finansåret 2017 har man afsat 40,8 millioner kroner til bonusordningen frem mod IGU-forsøgsordningens udløb. Omregnet til antal udbetalinger af bonusser svarer beløbet til 2040 udbetalinger, hvilket vil sige, at man på Finansloven for 2017 har budgetteret med, at IGU-ordningen vil kaste 1020 IGU-forløb af sig i sin eksistensperiode (Finansministeriet, 2016).



Paradokset ved denne bonusordning til private virksomheder er, at den ikke virker til at have den store betydning for at virksomhederne vælger at ansætte en flygtning eller familiesammenført i et IGU-forløb. I en spørgeskemaundersøgelse til virksomheder, der har IGU-elever ansat, som Ugebrevet A4 har foretaget (Ugebrevet A4, 2017b), er der således 61,29 pct. af de responderende

virksomheder - svarende til 19, der siger, at bonusordningen “slet ikke” eller “i mindre grad” har en betydning for ansættelsen af IGU-elever (Bilag 6: spm. 2). Dertil skal det nævnes, at der har været 40 virksomheder, som har besvaret undersøgelse, hvoraf nogle har været offentlige virksomheder, hvorfor de ikke har besvaret spørgsmålet om bonusordningen, da det kun er relevant for private virksomheder med IGU-elever.



Det er ikke kun virksomhederne, der siger, at bonusordningen ikke som udgangspunkt betyder noget for deres ansættelse af en IGU-elev. Både frontmedarbejdere i henholdsvis Morsø og Jammerbugt Kommune understreger, at bonusordningen ikke har den store effekt for om virksomhederne opretter IGU-forløb. Til et spørgsmål om, hvor meget bonusordningen med de to gange 20.000 kroner betyder for virksomhederne, svarer frontmedarbejder fra de to respektive kommuner følgende:

“Ikke en skid. Var det tydeligt nok? De er jo glade for at få dem, men jeg bruger det ikke i mit salgsoplæg, for de der 20.000 er jo peanuts,” fortæller Lars Mortensen, der er frontmedarbejder i Jammerbugt Kommune (Bilag 3: 19), mens Rikke Jensen, frontmedarbejder i Morsø Kommune, svarer følgende:

“Ikke alverden, nej. Der er ikke nogen, der gør det alene for de to gange 20.000. Så nej, det er ikke dét, der spiller en rolle for dem. Det er det ikke. Det gør de, fordi de gerne vil hjælpe borgeren, fordi de kan se en potentiel medarbejder fremover” (Bilag 1: 13).

Meget peger på, at bonusordningen til virksomhederne umiddelbart ikke har den store betydning for, hvorvidt virksomhederne opretter et IGU-forløb eller ej. Derfor kan man stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt de 40,8 millioner, som er bevilliget til finansiering af bonusordningen, er givet godt ud. Især fordi - det ifølge Finansloven for finansåret 2017 - er de eneste midler, der er afsat til selve IGU-ordningen. Det betyder reelt, at der ikke er blevet tilført nye økonomiske ressourcer til implementeringen af ordningen i det kommunale, som vi også kommer ind på i analysen, men at man som aktør i IGU-netværket må omprioritere eksisterende økonomiske ressourcer, hvis man vil bidrage til implementeringen af ordningen.

For mens virksomhederne ikke ser den store værdi i bonusordningen, så er der andre aktører i IGU-netværket som efterspørger midler i større eller mindre grad i forhold til at sikre en vellykket implementering af IGU-ordningen.

I analysen hører vi eksempelvis fra Morsø Kommune, at man godt kunne tænke sig at stille scootere til rådighed for IGU-eleverne, så de lettere kan komme til og fra arbejde og skole (op.cit. p. 17), mens man i Jammerbugt Kommune selv har fundet midler hertil, hvilket har haft stor betydning for ordningens succes i området (Bilag 3: 5f). Der er altså et logistisk problem i vores to udvalgte casekommuner, som vil kunne afhjælpes med flere økonomiske ressourcer, hvis man ikke selv kan finde midlerne som i Jammerbugt Kommune.

I analysen hører vi ligeledes at man i Morsø Kommuner oplever IGU-kandidater, som ikke vil tage et IGU-forløb, fordi det økonomiske udbytte er for lavt (Bilag 2: 7f). Den holdning har chef for Ramsdal Gruppen Karl-Erik Nielsen, der var blevet hyret af DI til at promovere ordningen blandt virksomheder i region Syddanmark, også. Han udtalte til Ugebrevet A4 den 22. februar 2017:

“Hvis de ikke har arbejdet i Danmark før, synes de egentlig, at 65 kroner i timen lyder meget godt, men så kommer det danske skattesystem, og så hører de måske om andre, der har fået et rengøringsjob eller et løntilskudsjob til 110 kroner i timen, og så er det svært at holde gejsten. Som jeg ser det, er man nødt til at gøre ordningen mere attraktiv. Der er nødt til at være noget mere gulerod,” (Ugebrevet A4, 2017c).

Andetsteds hos gartneriet PKM i Odense har man imødekommet netop denne problematik ved simpelthen at give pengene fra bonusordningen videre til den enkelte IGU-elev, for at holde gejsten oppe:

“Den bonus på 40.000 kroner, vi får fra staten, vil vi lade gå tilbage til IGU-eleverne, så de også kan se en gevinst i at hænge i. Vi vil jo gerne motivere eleverne til at arbejde her, og det er også en chance for at få flere udlært i en branche, hvor det er svært at rekruttere nye folk”, fortæller Anett Madsen, der er HR-chef hos PKM, i en artikel til Avisen.dk (Avisen.dk, 2017).

I vores interview med de to udvalgte jobcentre angiver alle, at de føler sig fagligt klædt på til at varetage opgaverne i forbindelse med IGU-ordningen, men som man kan se i vores analyse, tyder noget på, at man alligevel håndterer ordningen vidt forskelligt. Disse tendenser til forskellig håndtering af ordningen, mener direktør for Foreningen Nydansker, Torben Møller Hansen, også at kende til. Han antyder således i en artikel af Ugebrevet A4 fra 14. marts 2017, at jobcentrene ikke har haft helt styr på, hvordan man skulle håndtere IGU-ordningen (Ugebrevet A4, 2017b).

Et sidste punkt, hvor vi i vores analyse har kunnet anspore mangler på ressourcer, er i forhold til bevillingen af tolke til IGU-elever. I vores analyse ser vi, at man i Morsø Kommune anser det som en betragtelig udgift, at skulle bevilge penge til tolke i forbindelse med for eksempel skoleforløb:

“Jeg har sikkert fortalt jer bare det med landbruget, at vi har en herude, som skal have traktorkørekort og det er en mareridt bare få det kørt i gennem. Ingen kan sproget, der skal tolk med, og det skal tage længere tid, amen det jo (...) Det er rigtig mange ressourcer at bruge på én, ja. Så det er bare op ad bakke. Og vi har svært ved det, og du kan jo ikke lave holdforløb, vi har simpelthen ikke nok til. Lave sammen med andre, det har vi heller ikke kunne få til at lykkes, fordi det er der heller ikke nok til alligevel. Og så er det forskellige sprog, så er vi der igen – skal vi så have tre tolke,” lyder det fra Jan Pedersen, jobcenterchef i Morsø Kommune (Bilag 2: 1).

Med udgangspunkt i ovenstående problemstillinger kan man sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt det er fornuftigt at bruge 40,8 millioner kroner på en bonusordningen, som ikke har den store

betydningen for virksomhederne, når andre aktører i IGU-netværket efterspørger eller indikerer, at der er et behov for økonomiske ressourcer til at sikre en vellykket implementering af IGU-ordningen. Derfor vil diskussionen afrundes med mulige bud på, hvordan midlerne fra bonusordningen, kunne placeres anderledes for at sikre en vellykket implementering af IGU-ordning med fokus på de udfordringer, de oplever i landdistriktskommunerne. Det kunne blandt andet ske ved at placere ressourcerne på følgende fire områder:

## FORSLAG TIL ÆNDRING I BRUGEN AF AFSATTE MIDLER

Bonusordningen virker ikke ud til at have den store betydning for virksomhederne, mens der er klare tendenser blandt andre aktører i IGU-netværket for, at der er et behov for flere økonomiske ressourcer for at sikre en mere vellykket implementering af IGU-ordningen. Derfor kommer vi med dette bud på, hvor man alternativt kunne bruge de på Finansloven for finansåret 2017 afsatte 40,8 millioner kroner til bonusordningen.



### Flygtningebonus

Med dette forslag fjernes virksomhedsbonussen totalt. Istedet forslår vi, at man bruger nogle af midlerne på at give hver enkelt IGU-elev en bonus for at gennemføre et IGU-forløb, for på den måde at imødekomme problematikken omkring at incitamentet for at tage et IGU-forløb ikke er så stort.



### Transport

Hvis man brugte nogle af midlerne fra bonusordningen på transportmidler, vil man for eksempel kunne indkøbe scootere og cykler til landets jobcentre, som IGU-elever kan låne, så de lettere kan komme rundt i landkommuner, hvor den offentlige transport ikke imødekommer IGU-eleverne behov for transport.



### Tolke

Investerer man nogle af midlerne i at hyre tolke, åbner man mange døre for at komme tidligere igang med mange af IGU-ordningens forløb, og man imødekommer samtidig lovens oprindelige vision om, at sprogbarrierer ikke skal være en hindring for et IGU-forløb.



### Efteruddannelse af personale

Bruger man ydermere midler på efteruddannelse af personale i landets jobcentre, sikrer man, at der på tværs af landets kommuner og jobcentre kommer en mere strømlignet tilgang til implementeringen og anvendelsen af IGU-ordningen.

*Kilde: Tallene er udregnet på baggrund af budgetteringen af IGU-bonusordningen, Finansloven for finansåret 2017, Finansministeriet.*

## 8.0 Konklusion

Projektet har nu besvaret problemformulering, der lyder: *hvilke implementeringsmæssige udfordringer ligger bag udbredelsen af integrationsgrunduddannelsen (IGU) i et kommunalt perspektiv*. Her har vi med hovedfokus på Sabatier og Mazmanians top-down implementeringsteori og Lipskys street-level-bureaucracy implementeringsteori analyseret os frem til, at en kombination af en uklar rollefordeling for jobcentrene, mængden af de tilgængelige faglige og økonomiske ressourcer i implementeringen samt den enkelte frontmedarbejders dedikation ser ud til at have en stor betydning for, om IGU-ordningen implementeres vellykket i vores to udvalgte case-kommunerne. Samtidig kan vi anspejle tendenser for, at disse implementeringsfaktorer ligeledes kan have betydning for udbredelsen af IGU-ordningen på landsplan gennem vores spørgeskemaundersøgelser og ekstern litteratur.

Ifølge lovgivningen er det virksomhederne og IGU-eleverne selv, der skal igangsætte et IGU-forløb. Det kræver kompetencer, som hverken virksomhederne eller IGU-eleverne har, hvilket gør det nødvendigt, at jobcenteret påtager sig et ansvar, hvis ordningen skal implementeres vellykket. Men da jobcentrene ikke står nævnt i lovgivningen, kan det betyde, at landets jobcentre løfter opgaven efter behov.

Den enkelte frontmedarbejders dedikation og tilgang til IGU-ordningen har også stor betydning for, om implementeringen bliver vellykket. Jammerbugts frontmedarbejder har fokus på ordningens muligheder, mens man i Morsø har større fokus på ordningens udfordringerne. Dette har betydning for, hvordan de to jobcentre anvender ordningen i praksis. Morsø Kommunes frontmedarbejdere anvender en række afværgemekanismer, hvor flygtningene og de familiesammenførte prioriteres efter blandt andet køn, sproglige og faglige kompetencer, hvor man modsat i Jammerbugt udelukkende prioriterer efter vedkommendes motivation, når der skal tilbydes IGU-forløb.

Yderligere er de økonomiske og faglige ressourcer i landets jobcentre begrænset i det, at der ikke er blevet afsat nye ressourcer til at implementere ordningen ud over en bonusordning til virksomhederne. Derfor skal de enkelte kommuner selv prioritere midler fra deres eksisterende budget for at tilføjer økonomiske ressourcer til implementeringen af IGU-ordningen. Hos vores to case-kommuner virker det til, at man har prioriteret ressourcerne vidt forskelligt, hvilket i Morsø Kommune resulterer i, at der mangler midler til tolke og transport af IGU-elever, da kommunen ikke har bevilliget mange ressourcer til ordningen. I Jammerbugt Kommune har man omvendt fundet midler til netop disse ting, hvilket kan have medvirket til en vellykket implementering af IGU-ordningen i kommunen. Ligeledes har vi identificeret netværksmæssige udfordringer med

uddannelsesforløbet, idet AMU-centrene stiller krav til antallet af elever, og udbuddet af kurser flugter ikke med virksomhedernes behov eller IGU-elevs nuværende sproglige kompetencer.

Mange af ovennævnte observationer dannede sidenhen grundlag for et centralt spørgsmål, som vi stiller i diskussionen, nemlig hvorvidt bonusordningen til de private virksomheder er det mest hensigtsmæssige sted at placere midler til implementering af IGU-ordningen. Bonusordningen har en mindre betydning for virksomhedernes motivation til at oprette IGU-forløb, og derfor kan det diskuteres, hvorvidt de økonomiske ressourcer, der er afsat til bonusordningen, muligvis kunne anvendes et andet sted med større effekt for en vellykket implementering. Ud fra analysens resultater og ekstern litteratur når vi frem til, at midlerne eksempelvis kunne anvendes på en bonus til den enkelte IGU-elev for at gennemføre et forløb. Ligeledes kunne nogle af midler bruges på efteruddannelse af personale, transportmidler i landkommuner og tolke.

## 9.0 Perspektivering

I vores projekt har vi valgt at fokusere på, hvordan implementeringsteorier kan give et svar på den divergerende udbredelse af IGU-ordningen. Men i følgende afsnit vil give et bud på, hvordan en diskursanalyse eventuelt kunne tilføje ny viden til årsagen bag den divergerende udbredelse. Afsnittet vil bevæge sig på et mere overordnet plan. Havde vi decideret foretaget en diskursanalyse i projektet, havde denne naturligvis været mere tekstnær end dette afsnit. Baggrunden for dette afsnit er, at vi efter projektets tilblivelse er blevet opmærksomme på, at vi med fordel kunne have anvendt diskursteori og på den baggrund have foretaget en diskursanalyse i samspil med de øvrige metoder i dette projekt. Det skyldes, at vi er blevet opmærksomme på, hvor stor en betydning jobcentrenes tilgang og motivation har for implementering samt hvor tydeligt, denne kommer til udtryk gennem frontmedarbejderne og jobcenterchefernes italesættelse af både IGU-forløbet, flygtninge og de familiesammenførte.

“Diskursbegrebet peger på en diskursiv mediering af „fakta“, dvs. at fakta aldrig fremstår rent, men altid er givet en specifik betydning ved at være indskrevet i en bestemt diskurs” (Hansen, 2012: 235).

Ifølge diskursteori peger diskurs på en betydning eller mening frem for at søge at afdække kausale lovmæssigheder. Denne mening eller betydning som ”fakta” får, når det italesættes, er derfor aldrig neutral, men altid ladet og indordnet en bestemt diskursiv opfattelse som har en betydning for, hvordan samfundet opfattes. Betydningen kan dog ændres over tid, eller alt efter hvilket perspektiv individet ser ”fakta” udefra. Det er dog ikke individernes intentioner i sig selv, der afgør, hvad der bliver gjort og sagt – individerne er en del af nogle overordnede strukturer, som er med til at definere de herskende diskurser i samfundet (op.cit. p. 235). Hvis dette projekt havde haft en diskursteoretisk dimension, ville projektet derfor have haft større fokus på at finde frem til den kontekst, som giver hver enkelt sætning sin betydning – vi ville således søge at finde frem til, hvilke diskurser der var de herskende i landets jobcentre både om IGU-ordningen, men også deres holdninger til flygtninge, familiesammenførte og integration, da disse diskurser kan have betydning for, hvordan jobcentrene tilgår IGU-ordningen.

Metodisk ville vi med en diskursteoretisk dimension have foretaget en diskursanalyse, hvor respondenternes måde at italesætte IGU-forløb, integration og flygtninge ville være hovedfokus. Vi



kunne evt. have grebet diskursanalysen an ud fra Laclau og Mouffes diskursteori. Inden for denne teori er der fokus på antagonismer, som betegner de konflikter, der eksisterer mellem de konkurrerende diskurser i samfundet. De forskellige diskurser konkurrerer således om at få hegemoni og dermed blive den herskende diskurs, som fastlåser sproget i samfundet til denne betydning (Phillips, 2015: 313). Analysen ville således have fokus på, hvilke identiteter og grupper der diskursivt konstrueres, men samtidig have fokus på, hvordan de ufærdige diskurser dannes, omdannes og fastholdes (op.cit. p. 314f). Med diskursanalysen vil vi således kunne have skabt et nyt niveau på analysen af frontmedarbejdernes tilgang og dedikation til ordningen.

Forskellen på de to jobcentre ligger først og fremmest i, om jobcentrene betoner udfordringer i deres italesættelse af IGU-ordningen, som Morsø Kommune gør, eller mulighederne som Jammerbugt Kommune gør. Italesættelsen er i disse tilfælde med til at definere opfattelsen og motivationen til IGU-ordningen, som i sidste ende kan være afgørende for frontmedarbejderens ageren og eventuelt brug af afværgemekanismer ifølge Lipsky (Lipsky, 1980: 105ff). På den måde kan diskurserne være afgørende for udbredelsen af IGU-ordningen i de enkelte kommuner. Dernæst er der forskel på frontmedarbejderne i de to kommuners italesættelse af flygtningene og de familiesammenførte. Hvor Morsø Kommunes frontmedarbejdere anvender udtrykket: Integrationsborgere (Bilag 1: 1) eller IGU-borgere, vælger Jammerbugt Kommunes frontmedarbejder i oftere grad at betegne samme gruppe som borgere (Bilag 3: 7). Udover hvilken betegnelse jobcentrenes frontmedarbejder vælger at bruge om IGU-ordningens målgruppe, er der også forskel på, hvilke ord de ansatte bruger i beskrivelsen af målgruppen. I Morsø tales der i høj grad om de faktorer, der ligger uden om gruppen, når vi snakker om oprettelse af IGU-forløb. Det virker til, at virksomhedernes og arbejdsgivernes holdninger er dét, der bliver vægtet frem for målgruppens ønsker. Samtidig fokuseres der i høj grad på gruppens udfordringer i form af manglende sproglige, faglige kompetence samt kulturel forståelse. Det uddybes, at de integrationsborgere, som har motivation, er stabile og har arbejdsmoral, står først i kø til et IGU-forløb, hvis arbejdsgiverne har lyst til at ansætte dem (Bilag 1: 14). I Jammerbugt bliver der i stedet dvælet ved historier om specifikke borgere og deres historier, hvilke kompetencer har de haft, og hvordan har man som frontmedarbejder kunnet hjælpe dem bedst muligt (Bilag 3: 18f). Der tegner sig to diskurser, hvor Morsø ser integrationsborgeren som en sag i rækken, har Jammerbugt mere fokus på det enkelte menneske. På den måde dannes der en diskursiv opfattelse af målgruppens

identitet (Phillips, 2015: 315), som er med til at styre jobcentrenes ageren overfor den enkelte flygtning eller familiesammenførte.

Overordnet set kan det siges i forlængelse af Laclau og Mouffe, at der med IGU-ordningen er sket et skred i den diskursive opfattelse af integration, hvor IGU-ordningen er med til at udfordre det eksisterende hegemoni. Antagonismen eksisterer mellem den traditionelle opfattelse af integration som uddannelse og sprogkompetencer (European Commission, 2015) mod IGU-ordningens diskurs om integration via arbejdsmarkedet. Betydningen af integration er således søgt omdannet, men det er ikke sikkert, at den nye diskurs har slået den gamle diskurs af banen (Phillips, 2015: 313ff). Dette skal måske ses som en del af forklaringen på, hvorfor IGU-ordningens udbredelse på landsplan er så lav. Når Morsø Kommune for eksempel kan påpege sproglige udfordringer og manglende skoleforløb som syndere for få IGU-forløb, er det netop et tegn i denne retning. I Jammerbugt har man taget diskursen om integration via arbejdsmarkedet nærmere til sig, og det kan være en årsag bag den større udbredelse af IGU-forløb i denne kommune.

## 10.0 Litteraturliste

- Andersen, John & Torfing, Jacob (2002): *Det rummelige arbejdsmarked og de lokale koordineringsudvalg - nye vitaminer til det inkluderede velfærdssamfund?* i Henning Jørgensen et.al. (red.): *Arbejde og Politik Undervejs med CARMA*, no. 6, Center for arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet
- Avisen.dk (2017): *Slut med polske vikarer: Nu arbejder 13 flygtninge på Danmarks største gartneri*, Christensen, Allan, 10/02/2017, findes her: <https://www.avisen.dk/slut-med-polske-vikarer-nu-arbejder-13-flygtninge-p-429403.aspx> (set: 28-05-2017)
- Beskæftigelsesministeriet (2017): *Trepartsaftale om integration*, findes her: <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Trepartsforhandlinger%202016/Integration.aspx> (set: 27/05/2017)
- Buch-Hansen, Hubert & Nielsen, Peter (2007): *Kritisk realisme*, 1. udgave, 2. oplag, Roskilde Universitetsforlag
- Bønsing, Sten (2013): *Almindelig forvaltningsret*, 3. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Damgaard, Bodil (2013): *Implementering i Agger*, Annika & Löfgreen, Karl (red.): *Politik og administration* (s. 59-74), 1. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- European Commission (2015): *Uddannelse er nøglen til integration af flygtninge i Europa*, findes her: <https://ec.europa.eu/epale/da/content/uddannelse-er-noeglen-til-integration-af-flygtninge-i-europa> (set: 27/05/2017)
- Flyvbjerg, Bent (2015): *Fem misforståelser om casestudiet* i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.): *Kvalitative Metoder* (s. 497-520), 2. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- Frederiksen, Morten (2015): *Mixed Methods-Forskning*, i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.): *Kvalitative Metoder* (s. 197-216), 2. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- Gerring, John (2008): *Case selection for Case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques* i Box-Steffensmeier, J., Brady, H. og Collier, D.: *Oxford Handbook of Political Methodology* (s. 654-684), Oxford University
- Gerring, John (2012): *Social Science Methodology: A unified framework*, i Gerring, John: *Social Science Methodology* (s. 104-140), Cambridge University Press
- Hansen, Allan Dreyer (2012): *Diskurs- og videnskabsteori* i Juul, Søren & Pedersen, Kirsten Bransholm: *Samfundsvidenskabernes Videnskabsteori* (s. 233-276), 1. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- Jensen, Mads Dagnis & Kvist, Jon (2016): *Hvordan laver man en stærk analysestrategi?* i Kristensen, Catharina Juul & Hussain, M. Azar (red.): *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 39-56), 1. udgave, Samfundslitteratur
- Karpatschhof, Benny (2015): *Den kvalitative undersøgelsesforms særlige kvaliteter* i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.): *Kvalitative Metoder* (s. 443-462), 2. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- Kvale, Steiner & Brinkmann, Svend (2009): *InterView*, 2. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- Lester, James P. & Bowman, Ann O'M (1989): *Implementing Environmental Policy in a Federal System: A Test of the SabatierMazmanian Model* i Polity (s. 731-753), vol. 21, no. 4, The University of Chicago Press
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy*, Russell Sage Foundation, New York
- Merkelsen, Henrik (2010): *Public affairs - virksomhedens strategiske offentlighedsarbejde*. I *Magt og medier* (s. 262-278)
- Olsen, Henning (2006): *Guide til gode spørgeskemaer*, Socialforskningsinstituttet
- Olsen, Poul Bitsch (2014): *Metode i problemorienteret projektarbejde* i Olsen, Poul Bitsch & Pedersen, Kaare (red.): *Problemorienteret Projektarbejde* (s. 169-192), 3. udgave, 8. oplag, Roskilde Universitets Forlag
- Phillips, Louise (2015): *Diskursanalyse* i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.): *Kvalitative Metoder* (s. 297-320), 2. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag
- Politiken (2016): *Sløv start for regeringens flygtningeuddannelse*, Hvide Beim, Jakob & Emil Arnfred, Carl, 31/08/2016, findes her: <http://politiken.dk/indland/politik/art5634263/Sløv-start-for-regeringens-flygtningeuddannelse> (set: 28/05/2017)

Retsinformation (2016a): *Lov om integrationsgrunduddannelse (igu)*, finde her: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=181798> (set: 27/05/2017)

Retsinformation (2016b): *Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, findes her: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=184891> (set: 27/05/2017)

Rhodes, Rod (1998): *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham.

Sabatier, Paul & Mazmanian, Daniel (1979): *The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives* i *Policy Analysis* (s. 481-504), vol. 5, no. 4, University of California Press

SIRI (2017): *IGU - Kommunalopgørelse 30. april 2017*, Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), Udlændinge og Integrationsministeriet, 01/05/2017, findes her: <http://uim.dk/filer/nyheder-2017/kommuneoversigt-0105-2017.pdf> (set: 28/05/2017)

Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend (2015): *Interviewet: Samtalen som forskningsmetode*, i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.): *Kvalitative Metoder* (s. 29-54), 2. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016a): *Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration*, findes her: <http://uim.dk/filer/nyheder-2016/trepartsaftale-om-arbejdsmarkedsintegration.pdf> (set: 28/05/2017)

Udlændinge- og integrationsministeriet (2016b): *Hvad indeholder et IGU-forløb*, findes her: <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integrationsgrunduddannelsen/hvad-indeholder-et-igu-forlob> (set: 28-05-2017)

Ugebrevet A4 (2017a): *Kortlægning: I over halvdelen af landets kommuner er der ikke én eneste IGU-elev*, Christensen, Allan & Madsen, Morten, 10/02/2017, findes her: <http://www.ugebreveta4.dk/kortlaegning-i-over-halvdelen-af-landets-kommuner-er-20725.aspx> (set: 28/05/2017)

Ugebrevet A4 (2017b): *Virksomheder: Alt for besværligt at ansætte flygtninge-elever*, Christensen, Allan & Madsen, Morten, 14/03/2017, findes her: <http://www.ugebreveta4.dk/virksomheder-alt-for-besvaerligt-at-ansaeette-flygtning-20754.aspx> (set: 28/05/2017)

Ugebrevet A4 (2017c): *Flest IGU-elever ansættes som chauffør og på fabrikker*, Christensen, Allan & Madsen, Morten, 22/02/2017, findes her: <http://www.ugebreveta4.dk/flest-igu-elever-ansættes-som-chauffoerer-og-paa-fab-20733.aspx> (set: 28/05/2017)

## 11.0 Bilag

Bilag 1 - Interview. Frontmedarbejdere, Morsø Kommune

Bilag 2 - Interview. Jobcenterchef, Morsø Kommune

Bilag 3 - Interview. Frontmedarbejder, Jammerbugt Kommune

Bilag 4 - SurveyMonkey, Jobcentercheferne

Bilag 5 - SurveyMonkey, Frontmedarbejdere

Bilag 6 - SurveyMonkey, Virksomheder

Bilag 7 - Resumé

Bilag 8- Abstract

Bilag 9 - Interviewguide