

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og  
Integration

## **Sammenlignende analyse af frivillighedsindsatsen på integrationsområdet**

**- Dansk Flygtningehjælp, Dansk  
Røde Kors, Hang Out og  
KVINFOs mentornetværk**

Rapport

September 2004

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og  
Integration

## **Sammenlignende analyse af frivillighedsindsatsen på integrationsområdet**

**- Dansk Flygtningehjælp, Dansk  
Røde Kors, Hang Out og KVINFOs  
mentornetværk**

Rapport

September 2004

Dokument nr. 1  
Revision nr. 2  
Udgivelsesdato September 2004

Udarbejdet LSPE/MPU  
Kontrolleret CCR/NEO  
Godkendt LSPE

## Indholdsfortegnelse

<b>0</b>	<b>Sammenfatning</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Indledning</b>	<b>4</b>
1.1	Fremgangsmåde og metode	5
1.2	Rapportens opbygning	7
<b>2</b>	<b>Forslag</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Aktiviteter (output) og omkostninger</b>	<b>14</b>
3.1	Hvad er frivilligarbejde på integrationsområdet?	14
3.2	Introduktion til organisationerne	14
3.2.1	Dansk Flygtningehjælp	15
3.2.2	Dansk Røde Kors	19
3.2.3	Hang Out	21
3.2.4	KVINFOs mentornetværk	23
<b>4</b>	<b>Sammenlignende analyse af omkostninger</b>	<b>26</b>
4.1	Administrationsprocenter	27
4.2	Enhedsomkostninger	30

## Bilagsfortegnelse

Bilag I: Definition af administrationsprocent

Bilag II: Interviewguide

Bilag III: Tænk tankens syv mål for en vellykket integration

Bilag IV: Kommentarer fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors

## 0 Sammenfatning

Det kan overordnet konkluderes, at der er stor tilfredshed blandt brugerne, dvs. flygtninge og indvandrere, med frivilligindsatsen i de fire udvalgte organisationer. Brugere peger entydigt på, at der ydes et godt stykke arbejde, som de værdsætter og oplever som relevant.

Der er således ikke tvivl om, at det frivillige integrationsarbejde har en meget positiv effekt i relation til integrationen af flygtninge og indvandrere. Det frivillige integrationsarbejde er med til at skabe kontakt mellem flygtninge og indvandrere og danskere, men effekterne af integrationsarbejdet rækker videre i forhold til f.eks. danskkundskaber, beskæftigelse og modvirkning af diskrimination.

Der er imidlertid også behov for udvikling på en række områder:

De interviewede personer peger på, at det frivillige arbejde er i en omstillingsproces, hvor fokus skal flyttes fra modtagelse af flygtninge og indvandrere til integration af personer med anden etnisk baggrund end dansk. Samtidig er det vurderingen, at flygtninge og indvandrere i stigende omfang efterspørger målrettede og individuelle tilbud.

Der er i alle organisationerne fokus på organisation og styring, mens der kun i begrænset omfang er fokus på, hvordan organisation og styring spiller sammen med omkostninger, herunder særligt administrative omkostninger.

Der er kun i få tilfælde et formaliseret samarbejde i form af f.eks. netværksdannelse mellem de frivillige organisationer, selvom værdien heraf anerkendes af alle.

De frivillige organisationer har kun i mindre omfang opstillet klare og detaljerede målsætninger (succeskriterier) for arbejdet. De gennemførte evalueringsrapporter fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors vedrører primært "output" i det frivillige integrationsarbejde, f.eks. antal frivilligrupper, aktiviteter mv. Der er kun i begrænset omfang fokus på effekten af det frivillige arbejde.

Der kan konstateres store forskelle i de administrative udgifter og enhedsomkostninger ved det frivillige integrationsarbejde. Tallene skal tolkes med stor varsomhed - og med inddragelse af de bagvedliggende kvalitative betragtninger

i rapporten. Samtidig viser forskellen i tallene dog, at der er muligheder for, at organisationerne kan lære af hinanden med hensyn til at tilrettelægge en omkostningseffektiv frivilligindsats.

På baggrund af den gennemførte analyse opstilles syv anbefalinger til udvikling af det frivillige integrationsarbejde generelt:

- Det frivillige integrationsarbejde bør i højere grad tilbyde **individuelle og målrettede aktiviteter**, der f.eks. retter sig mod integration på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet og i foreningslivet.
- De bør sikres en organisering og styring af det frivillige integrationsarbejde, der kan medvirke til at **reducere omkostningerne**, herunder særligt de administrative omkostninger.
- Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors bør indlede et mere **formaliseret samarbejde** både centralt og lokalt med henblik på en bedre koordinati-on, videndeling og erfaringsudveksling.
- **Netværksdannelse** mellem de frivillige inden for organisationerne, mellem organisationerne og i forhold til projekter, der arbejder med frivillige og integration, bør forbedres.
- Organisationerne bør arbejde mere systematisk med at skaffe økonomiske midler, der kan **supplere satspuljemidlerne**.
- De frivillige organisationer bør i højere grad arbejde med konkrete **målsætninger og dokumentation af resultater** (succeskriterier og effekter) af det frivillige integrationsarbejde.
- Organisationerne - herunder især integrationskonsulenterne – bør sikre, at der sker en **metodeudvikling** af det frivillige integrationsarbejde – ikke mindst i forhold til arbejdsmarkedet.

## 1 Indledning

Som led i udmøntning af satsreguleringspuljen for 2004 er det besluttet, at der skal foretages en analyse af effekten af satspuljeprojekter på frivillighedsområdet, herunder Dansk Flygtningehjælps frivillige integrationsarbejde.

I den forbindelse har Integrationsministeriet bedt rådgivningsfirmaet COWI om at gennemføre en analyse af det frivillige integrationsarbejde i Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, KVINFOs mentornetværk og Hang Out. De fire organisationer er valgt af hensyn til at sikre en vis bredde i undersøgelsen.

Formålet med analysen er at identificere de bedste og mest effektive måder at organisere og gennemføre frivillighedsarbejde på. Herudover skal analysen afdekke, hvad der kommer ud af frivillighedsindsatsen. Det er tanken, at resultaterne af analysen skal kunne give inspiration til, hvordan frivillighedsarbejdet bedst kan tilrettelægges fremover til gavn for flygtninge og indvandreres integration i det danske samfund. På denne baggrund forslås i kapitel 2 en række initiativer til udvikling af det frivillige integrationsarbejde generelt.

Som led i analysen er der gennemført undersøgelse af omkostningerne i forbindelse med gennemførelse af organisationernes frivillige integrationsarbejde. I undersøgelsen sammenlignes de administrative udgifter og enhedsomkostninger i 2003 ved det frivillige integrationsarbejde i Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Hang Out og KVINFOs mentornetværk. Der er en række metodiske problemer forbundet hermed, hvorfor rapportens konklusioner på dette område må tages med en række forbehold.

Nærværende rapportens konklusioner har været drøftet med Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Hang Out og KVINFOs mentornetværk på en workshop den 28. maj 2004, og de fire organisationer har efterfølgende haft mulighed for at kommentere udkast til den endelige rapport. Kommentarer til rapporten fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde kors er medtaget i bilag 4.

## 1.1 Fremgangsmåde og metode

Analysen har været opdelt i fire faser: 1) opstart, 2) dataindsamling, 3) analyse og 4) afrapportering.

### Datamaterialet

Analysen tager udgangspunkt i de aktiviteter, som Dans Flygtningehjælp (herefter DF), Dansk Røde Kors (herefter DRK), Hang Out/projekt Tværs og KVINFOs mentornetværk har gennemført i 2003.

DF har i 2003 fået gennemført en undersøgelse af sin frivilligindsats. Og DRK gennemførte i 2002 en tilsvarende undersøgelse af sin integrationsindsats. Nærværende analyse tager afsæt i disse analyser samt andet baggrundsmateriale, der er indsamlet i forbindelse med undersøgelsen, jf. Tekstboks 1.1

#### *Tekstboks 1.1 Materiale indsamlet til brug for analysen*

Analysens *baggrundsmateriale* er tilvejebragt af henholdsvis Integrationsministeriet, de fire organisationer og via søgninger på Internettet, i biblioteker mv. Materialet består bl.a. af:

- årsrapporter, handleplaner, resultatkontrakter, afrapporteringer, statistiske registreringer, projektbeskrivelser, bevillingsbreve, budgetter, regnskaber, informationsmateriale, kursuskataloger mv.

Der er endvidere foretaget en række *personlige interviews* med de personer, som arbejder for eller er tilknyttede DF, DRK, KVINFOs mentornetværk og Hang Out. Følgende er bl.a. blevet interviewet:

- hovedkontorerne i DF og DRK samt de lønnede medarbejdere i KVINFOs mentornetværk og Hang Out,
- fagkonsulenter og regionale konsulenter i DF og i DRK,
- medarbejdere i de fire organisationer, og
- organisationernes vigtigste samarbejdspartnere, bl.a. kommunalt ansatte og projektmedarbejdere

Endelig er der gennemført *fokusgruppeinterview* i de fire organisationer med:

- frivillige
- brugere med flygtninge- og indvandrerbaggrund

Der er gennemført fokusgruppeinterview med i alt 25-30 frivillige og i alt 25-30 brugere.

### Fire organisationer er udvalgt

Det har ikke været muligt inden for denne analyses rammer at foretage en samlet evaluering af hele frivilligindsatsen i forhold til flygtninge og indvandrere. I stedet er udvalgt fire organisationer, der samlet set vurderes nogenlunde at dække bredden i det frivillige integrationsarbejde.

En detaljeret gennemgang af aktiviteterne i det frivillige integrationsarbejde kan findes i de analyser, som bl.a. DF og DRK har gennemført af deres frivil-

ligarbejde.<sup>1</sup> De kvantitative aspekter af det frivillige integrationsarbejde er i nogen udstrækning afdækket i disse analyser. Med henblik på at supplere dette grundlag fra DF's og DRK's evalueringsrapporter har vi valgt særligt at anvende kvalitative interviews i denne undersøgelse.

Herudover er der som led i analysen gennemført en undersøgelse af omkostningerne ved det frivillige integrationsarbejde.<sup>2</sup> Analysen af omkostningerne tager udgangspunkt i bevillingen fra satspuljen, og der fokuseres alene på organisationernes hovedaktiviteter. Det vil sige, at analysen ikke giver dækkende billede af de samlede frivilligaktiviteter i de fire organisationer.

Omkostningerne i frivilligarbejdet kan være til eget lønnet personale, træning og uddannelse af frivillige, transport, husleje mv. Sådanne omkostninger er nødvendige forudsætninger for at organisere og rekruttere frivillige samt igangsætte og vedligeholde frivilligarbejdet. Ved at fokusere på omkostningerne er det hensigten at undersøge de bedste og mest effektive måder at levere frivilligindsatsen på. Eller med andre ord: at analysere om organisationerne kan lære noget af hinanden med hensyn til, hvordan man reducerer omkostningerne forbundet med frivilligarbejdet.

#### Repræsentativitet

Det har ikke været muligt at interviewe alle de regionale afdelinger med hertil knyttede frivilligrupper i DF. Og det har heller ikke været muligt at aflægge besøg hos alle DRK's lokalafdelinger, som arbejder med frivilligt integrationsarbejde. Analysen har således ikke som ambition at være repræsentativ med hensyn til den indsats, der ydes af frivillige i DF og DRK.

Når det er sagt, kan resultaterne af analysen godt anvendes i et vist omfang til at generalisere i forhold til den indsats, der ydes i det frivillige integrationsarbejde. Der kan her skelnes mellem *statistisk generaliserbarhed* og *analytisk generaliserbarhed*.<sup>3</sup>

De regionale afdelinger i DF og de lokale afdelinger i DRK, som vi har interviewet og aflagt besøg hos, er blevet valgt ud fra et hensyn til at sikre en belysning af både det gode og dårlige eksempel. Det vil sige, at der både har været fokus på steder, hvor frivilligrupperne/lokalafdelingerne fungerer godt, og hvor de fungerer mindre godt. De gennemførte besøg hos DF og DRK er end-

---

<sup>1</sup> Jf. "Nytter det? En undersøgelse af Dansk Flygtningehjælps frivillige integrationsarbejde", Center for Forskning i Socialt Arbejde, 2004 og "Dansk Røde Kors' integrationsaktiviteter, juli 2002 - juni 2003", Dansk Røde Kors.

<sup>2</sup> For en nærmere gennemgang af vores metodiske tilgang til omkostningsanalysen henvises til bilag 1.

<sup>3</sup> *Statistisk generaliserbarhed* er kvantitativ, formel og eksplicit, og den kan udtrykkes statistisk i sandsynlighedscoefficients. En sådan generaliserbarhed er ikke mulig inden for denne analyses rammer, som primært bygger på kvalitative interviews. *Analytisk generaliserbarhed* indebærer en bedømmelse af i hvilken grad resultaterne fra en undersøgelse kan være vejledende for, hvad der kan ske i en anden situation. Den er baseret på en analyse af ligheder og forskelle mellem de to situationer. Det er denne form for generaliserbarhed, som er en mulighed indenfor denne analyses rammer.

videre valgt ud fra et hensyn til at sikre en vis geografisk spredning og bredde i undersøgelsen.

## **1.2 Rapportens opbygning**

Foruden sammenfatningen og dette indledende kapitel, indeholder rapporten tre kapitler.

**Kapitel 2** indeholder forslag til udviklingen af det frivillige integrationsarbejde.

**Kapitel 3** indeholder en beskrivelse af aktiviteter (output) og omkostninger i de fire organisationer.

Endelig indeholder **Kapitel 4** en sammenlignende analyse af omkostningerne i de fire organisationer.

Herudover indeholder rapporten **fire bilag**.

## 2 Forslag

I forbindelse med analysen af det frivillige integrationsarbejde, herunder særligt den kvalitative analyse, er der fremkommet en række temaer og problemstillinger, der relaterer sig til udviklingen af frivilligarbejdet. På denne baggrund gengives i det følgende kapitel først en række forslag til udvikling af det frivillige integrationsarbejde. Forslagene er udviklet dels med udgangspunkt i Integrationsministeriets Tænketanks syv mål for en vellykket integration, dels med udgangspunkt i det indsamlede datamateriale.<sup>4</sup>

Forslagene skal ikke ses som et udtryk for, at organisationerne *ikke* arbejder med de nævnte områder. Flere af organisationerne har allerede i dag fokus på de områder, som forslagene omhandler. Vi finder dog, at der er mulighed for, at organisationerne kan forbedre deres indsats på de syv områder, som forslagene omhandler og herved bedre imødekomme de udfordringer, som det frivillige arbejde står overfor.

### *Forslag I: Målrettede aktiviteter*

**Det frivillige integrationsarbejde bør i højere grad tilbyde individuelle og målrettede aktiviteter, der eksempelvis retter sig mod integration på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet og i foreningslivet.**

I forbindelse med de interviews, som vi har foretaget, er der mange som peger på, at det frivillige arbejde er i en omstillingsproces. Fokus skal flyttes fra modtagelse til integration. Integrationskonsulenterne i både DF og DRK er opmærksomme på dette forhold.

#### Færre asylansøgere

I 2002 søgte 6.068 personer om asyl i Danmark. Dette er en halvering af antallet fra 2001, hvor 12.512 personer søgte om asyl.<sup>5</sup> Der er altså væsentligt færre, der søger om asyl i Danmark. Og der er således også færre som får opholdstilladelse og bliver anerkendt som flygtninge her i landet.

Med færre flygtninge og indvandrere åbnes der for, at aktiviteterne og tilbudene i højere grad kan skræddersys. Og det er vores vurdering at flygtninge og indvandrere i stigende omfang efterspørger *målrettede og individuelle tilbud*.

<sup>4</sup> Jf. bilag III for en gennemgang af Tænketankens syv mål.

<sup>5</sup> "Kommunale nøgletal om udlændinge 2003", Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, december 2003.

Det skal understreges, at der forsat vil være behov for sociale tilbud, men det frivillige integrationsarbejde bør søge at ændre balancen mere imod målrettede og individuelle tilbud. Kommende udviklingsprojekter kunne f.eks. rettes imod sådanne tilbud. Tænketankens syv mål for en vellykket integration kan i denne forbindelse anvendes som et inspirationskatalog for mulige aktiviteter. Udviklingsprojekterne bør naturligvis gennemføres i tæt samspil med de frivillige og under hensyn til deres behov, da frivilligarbejdet kun kan fungere i kraft af, at de frivillige stiller deres arbejdskraft til rådighed.

### *Forslag II: Organisations- og styringsformer*

**Alle organisationer bør sikre en organisering og styring af det frivillige integrationsarbejde, der kan medvirke til at reducere omkostningerne, herunder særligt de administrative omkostninger.**

Der er stor forskel på den måde, som frivilligarbejdet på integrationsområdet er organiseret på. Med hensyn til DF og DRK er det generelle billede fra evalueringsrapporter og interview begge steder, at de frivillige er meget tilfredse med den støtte de får fra integrationskonsulenterne og de tilbud om opkvalificering, der findes hos moderorganisationen.

#### Begrænset styring

DRK's konsulenter søger at påvirke de enkelte grupper til at arbejde med bestemte aktiviteter, men grupperne er selvstyrende og kan derfor frit vælge, hvad de vil arbejde med. Alle grupperne får tilbud om konsulentbistand, og opfordres via de interne medier, kurser og temadage til at få inspirationsbesøg af konsulenterne eller til at benytte sig af landskontorets viden og service. De frivillige skal dog selv være mere opsøgende, end det er tilfældet i f.eks. DF. Dette er en konsekvens af, at DRK kun har tre konsulenter, som arbejder med området, hvoraf de to er placeret i København.

Fordelen ved denne organisering er, at de frivillige gives en høj grad af autonomi til planlægning af deres aktiviteter. Det er vores vurdering, at denne organisering bl.a. har sin styrke, hvis aktivitetsgrupperne med frivillige har mange ressourcestærke personer. Disse personer får i DRK et stort spillerum til at udfolde deres kreativitet og tilrettelægge aktiviteter. Mindre velfungerende grupper kan imidlertid med DRK's organisering nemmere gå i stå, hvis de ikke får hjælp og inspiration udefra - fra konsulenter eller hovedkontor.

#### Mere støtte

DF er med otte integrationskonsulenter ude i marken organiseret således, at de i højere grad kan give støtte til frivilligrupperne. Endvidere har DF et relativt stort administrativt apparat i København, der kan søge at påvirke aktiviteter og indsatsområder i frivilligrupperne. Hertil kommer, at DF tilbyder de frivillige flere kurser samt udsender mere informationsmateriale.

Fordelen ved denne højere grad af styring er, at mindre velfungerende frivilligrupper nemmere kan få hjælp, hvis de er gået i stå. Det er endvidere i et vist omfang muligt at implementere nye satsningsområde i det frivillige arbejde "fra

oven". DF's hovedkontor og integrationskonsulenter har f.eks. søgt at påvirke frivilligrupper til at satse mere på arbejdsmarkedsrettede tilbud.<sup>6</sup>

## Handleplan

Fokus på organisation og styringsmæssige redskaber kan også være relevant for mindre projekter, som beskæftiger sig med frivilligt integrationsarbejde. Hang Outs organisation er ved at blive ændret fundamentalt. Fra december 1998, hvor café Hang Out åbnede, til juli 2003, var der ingen lønnede medarbejdere i Hang Out. Indenfor det seneste år er der ansat fem personer i tilknytning til projektet. Dette har medført, at trivslen blandt de frivillige er faldet. Hang Out har derfor lavet en handleplan for at øge trivslen og udviklingen af kompetencer hos de frivillige.<sup>7</sup>

Der er i alle organisationerne fokus på organisation og styring, mens der kun i begrænset omfang er fokus på, hvordan organisation og styring spiller sammen med omkostninger, herunder særligt administrative omkostninger. Vores analyse viser, at de administrative omkostninger til frivilligarbejdet kan påvirkes gennem ændringer af organisations- og styringsformer. Det har dog ikke været muligt at undersøge, hvordan organisations- og styringsformerne relaterer sig til effekterne af det frivillige integrationsarbejde, jf. senere.

### ***Forslag III: Samarbejde mellem DF og DRK***

**DF og DRK bør indlede et mere formaliseret samarbejde både centralt og lokalt med henblik på en bedre koordination, videndeling og erfaringsudveksling i forhold til det frivillige integrationsarbejde.**

Der er kun i begrænset omfang etableret et samarbejde mellem DF og DRK, som er de to store organisationer på området. Der har været planer om at holde et årligt møde mellem integrationskonsulenterne i hhv. DF og DRK, men faste møder er endnu ikke blevet kutyme.

Der er flere steder *lokalt* etableret et udmærket samarbejde mellem DF og DRK. Konsulenterne sørger her for at kontakte hinanden, hvis der f.eks. er planer om, at en ny frivilligruppe eller aktivitetsgruppe skal startes op. På denne måde kan det undgås, at der startes aktiviteter op de samme steder i landet. Begge organisationers konsulenter henviser frivillige til hinandens lokalgrupper, hvis de har aktiviteter i området. Enkelte steder i landet taler konsulenterne fra DF og DRK imidlertid slet ikke med hinanden.

## Konkurrence eller samarbejde

I både DF og DRK finder man den holdning, at organisationerne er konkurrenter. Men man finder også en holdning om, at det er bedst, hvis "vi deler landet imellem os".<sup>8</sup> Vi har ligeledes både mødt en holdning om, at "markedet for fri-

<sup>6</sup> Jf. også rapport fra DF af Rie Græsborg, "Frivilligt baseret integrationsarbejde med sigte på beskæftigelse", november 2003.

<sup>7</sup> Statusrapport for Hang Out, april 2004.

<sup>8</sup> Interview med integrationskonsulent.

villige integrationsydelse er ved at være mættet" og en holdning om, at "der er nok til alle".<sup>9</sup>

#### ***Forslag IV: Frivillignetværk***

**Netværksdannelse mellem de frivillige inden for organisationerne, mellem organisationerne og i forhold til projekter, der arbejder med frivillige og integration, bør forbedres.**

Vores undersøgelse viser, at netværket i henholdsvis DF og DRK er præget af kontakter og kommunikation, der går igennem hovedkontoret. Med andre ord: at de frivillige ofte bliver "bragt sammen" på initiativ af hovedkontor eller de regionale kontorer, eksempelvis gennem kurser, debatmøder etc. mere end de "bringer sig selv sammen" ved uformelle, bilaterale kontakter. I Hang Out og i KVINFOs mentornetværk gælder det også, at der er forholdsvis begrænset kontakt mellem de frivillige (mentorerne). Der findes gode eksempler på bilaterale netværkssamarbejder, men flere af de lokale afdelinger og grupper bekræfter, at man primært er i kontakt ved de centrale arrangementer.

Netværksdannelse mellem organisationer og projekter, der arbejder med integration, er af central betydning. Blandt andet fordi organisationerne og deres frivillige kan udveksle erfaringer, lære af hinanden og udnytte muligheder for fælles indsatser. Et godt netværk mellem frivilligrupper kan samtidig være med til at aflaste toppen i organisationen. Eksempelvis at man konsulterer hinanden på tværs frem for at gå til en af organisationens integrationskonsulenter. Dette kan være med til at nedbringe omkostningerne.

#### ***Forslag V: Fundraising***

**Organisationerne bør arbejde mere systematisk med fundraising, da det kan bidrage positivt til udviklingen af det frivillige integrationsarbejde og give "added value" af de offentlige midler fra satspuljen.**

DF, DRK, KVINFOs mentornetværk og Hang Out arbejder alle i varierende grad med at skaffe penge til det frivillige integrationsarbejde fra andre kilder end satspuljen, herunder især fra kommunerne. Gennem såkaldt fundraising tilføres midlerne fra satspuljen en ekstra værdi. Samtidig kan organisationerne via arbejdet med fundraising få nyttige samarbejdspartnere, offentlige såvel som private.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Integrationskonsulenter.

<sup>10</sup> Det skal dog bemærkes, at det kan være vanskeligt for mindre projekter at tilvejebringe flere midler via fundraising. Et mindre projekt kan eksempelvis komme i den situation, at kommunen ikke ønsker at bidrage til projektet, når der allerede er bevilget midler til projektet fra f.eks. satspuljen.

**Forslag VI: Dokumentation af resultater (effektvurdering)**

**Organisationerne bør i højere grad arbejde med formulering af målsætninger (succeskriterier) og udvikling af redskaber til dokumentation af resultater (effekter) af det frivillige integrationsarbejde.**

## Stor tilfredshed

Alle flygtninge og indvandrere, som vi har interviewet, udtrykker stor tilfredshed med det arbejde, som frivillige i DF, DRK, Hang Out og KVINFOs mentornetværk yder. Der er således ikke tvivl om, at det frivillige integrationsarbejde har en meget positiv effekt i relation til integrationen af flygtninge og indvandrere.

Det frivillige integrationsarbejde er med til at skabe kontakt mellem flygtninge og indvandrere og danskere, som også er et af Tænketankes mål for en vellykket integration.<sup>11</sup> Effekterne af integrationsarbejdet rækker imidlertid videre. Det frivillige integrationsarbejde påvirker således en lang række andre af Tænketankens mål for en vellykket integration. Målene vedrørende "dansk kundskaber" og "beskæftigelse" påvirkes eksempelvis direkte, mens andre mål vedrørende "fravær af diskrimination" og "grundlæggende værdier og normer" påvirkes mere indirekte af frivilligarbejdet.

## Succeskriterier

Det har ikke været muligt at foretage en vurdering af resultaterne (effekten) af det frivillige integrationsarbejde i denne undersøgelse, da en forudsætning for at kunne dokumentere resultaterne er, at der er opstillet nogle forholdsvis klare og detaljerede målsætninger (succeskriterier) for arbejdet. Sådanne kriterier er kun i begrænset omfang opstillet i de fire organisationer.<sup>12</sup>

Evalueringsrapporterne fra DF og DRK vedrører primært "output" i det frivillige integrationsarbejde, f.eks. antal frivilligrupper, aktiviteter mv. Der er kun i begrænset omfang fokus på resultaterne af det frivillige arbejde.

**Forslag VII: Metodeudvikling**

**Organisationerne - herunder især integrationskonsulenterne – bør sikre, at der sker en metodeudvikling af det frivillige integrationsarbejde.**

Organisationerne er opmærksomme på, at det frivillige arbejde udvikler sig løbende. Aktiviteterne udvides og ændrer karakter. I forbindelse med denne udvikling har de frivillige behov for konkrete redskaber og instrumenter, der kan

<sup>11</sup> Jf. mål nr. 5.

<sup>12</sup> Det skal dog i denne sammenhæng bemærkes, at eksempelvis Dansk Flygtningehjælp har indgået en resultatkontrakt med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, hvori der er opstillet målsætninger for arbejdet. Disse målsætninger kan dog ikke anvendes som udgangspunkt for en måling af effekten af det frivillige arbejde. I KVINFOs mentorordning er succeskriteriet, at der skal gennemføres 500 match i projektperioden 2003-2006, dvs. 125 match om året. Men der er ikke opstillet kriterier for, hvornår et mentorforhold vurderes som en succes. I mentorordningen ville det være naturligt, at mentoraftalen mellem mentor og mentee dannede udgangspunkt for en sådan vurdering. Herved ville KVINFO bedre kunne dokumentere resultaterne af deres indsats.

hjælpe dem i deres arbejde. Organisationerne er derfor også opmærksomme på, at sådanne redskaber og instrumenter i vid udstrækning må udvikles af organisationerne og af integrationskonsulenter, da det ikke kan forventes, at de frivillige kan magte denne opgave. Denne pointe illustreres bedst ved eksempler.

#### Arbejdsmarked

Der er en række faldgruber i det frivillige integrationsarbejde i forbindelse med arbejdsmarkedsrettede aktiviteter. Hvis de frivillige holder sig til at hjælpe flygtninge og indvandrere med at skrive ansøgninger og udforme CV'er samt andre *indirekte* arbejdsmarkedrettede aktiviteter, er der ikke noget problem i relation til kommunerne og andre aktører på arbejdsmarkedet. Problemet kan opstå, såfremt de frivillige søger af hjælpe med jobformidling, kontakt til virksomheder mv. De kommunalt ansatte, som vi har interviewet, peger på, at de frivillige bør koordinere deres indsats med bl.a. kommunen for så vidt angår sådanne *direkte* arbejdsmarkedsrettede aktiviteter, således at de ikke kommer i clinch med eksempelvis kommunens eller Arbejdsformidlingens jobkonsulenter.

#### Foreningsliv

Et andet eksempel, hvor der kan være behov for metodeudvikling, er foreningslivet. Foreningslivet er en indgang, der kan bidrage til bedre "kontakt mellem udlændinge og danskere i hverdagen".<sup>13</sup> Der er imidlertid begrænset fokus på dette område hos flere frivilligrupper. Det kan skyldes, at det er et vanskeligt område bl.a. på grund af kulturelle barrierer, eksempelvis i forbindelse med omklædning, og fordi det ikke er alle foreninger, der er lige villige til at gå aktivt ind på integrationsområdet.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Jf. Tænk tankens 5. mål.

<sup>14</sup> For at skabe en større effekt på dette område kunne organisationerne søge at udnytte det initiativ som Integrationsministeriet netop har igangsat i samarbejde med en række større danske foreninger (DGI m.fl.).

### 3 Aktiviteter (output) og omkostninger

#### 3.1 Hvad er frivilligarbejde på integrationsområdet?

En lang række mennesker arbejder i dag frivilligt. Dette arbejde finder sted i sportsforeninger, i kirkeligt regi, i brugerbestyrelser osv. En meget stor del af det frivillige arbejde er frivilligt socialt arbejde. Det kan bl.a. være overfor ældre medborgere, ensomme eller syge mennesker, udstødte, narkomaner eller dårligt stillede børn.

En del af dette frivillige sociale arbejde er målrettet mod flygtninge og indvandrere. Det er dette arbejde, som denne analyse tager udgangspunkt i.

Bedre integration

Formålet med frivilligarbejdet over for flygtninge og indvandrere er at skabe bedre integration. Nogle af de sociale problemer, som flygtninge og indvandrere har, er parallelle til almindelige sociale problemer, dvs. ensomhed, fattigdom, kriminalitet osv. Men mange flygtninge og indvandrere har også som gruppe en række problemer, der er knyttet til deres baggrund som flygtninge/indvandrere. Af fælles problemer kan bl.a. nævnes omstillingen til det danske sprog, kulturelle barrierer og problemer med at komme i arbejde. Det frivillige arbejde medvirker til at hjælpe flygtninge og indvandrere med at overkomme mange af disse problemer, der er forbundet med integrationen i det danske samfund. Flygtninge og indvandrere skal dog samtidig ses som ligeværdige mennesker med en række ressourcer, som de kan tilbyde det danske samfund. Det er således vigtigt, at integrationen foregår i et ligeværdigt møde mellem flygtninge og indvandrere og danskere.

#### 3.2 Introduktion til organisationerne

Der er stor forskel på de fire organisationer, som sammenlignes i denne analyse.<sup>15</sup> DF og DRK er de to store organisationer, som begge har et større administrativt apparat bag sig. Begge organisationer har endvidere en lang række andre aktiviteter end netop frivilligarbejdet med flygtninge og indvandrere. På

---

<sup>15</sup> Nogle af forskellene mellem organisationerne/projekterne belyses i dette kapitel. Andre forskelle belyses i kapitel 4. Men en kortfattet gennemgang som denne kan ikke yde organisationerne retfærdighed. For en yderligere gennemgang af organisationernes særpræg, kan der henvises til deres hjemmesider: [www.danskflygtningehjaelp.dk](http://www.danskflygtningehjaelp.dk), [www.drk.dk](http://www.drk.dk), [www.hangout.dk](http://www.hangout.dk) og [www.kvinfo.dk](http://www.kvinfo.dk)

trods af visse lighedstegn mellem DF og DRK er der imidlertid også forhold, der adskiller de to organisationer. De to organisationer har da også valgt at organisere det frivillige integrationsarbejde meget forskelligt.

KVINFO er en mindre selvejende institution, der ikke har flygtninge og indvanderområdet som kerneområde. KVINFOs mentornetværk er som det eneste målrettet mod en uddannelses- og arbejdsmarkedsrettet indsats for flygtninge og indvandrere.

Endelig er der Hang Out, som driver café og laver en lang række aktiviteter for bl.a. flygtninge og indvandrere. Hang Out har som den eneste af de fire organisationer utilpassede og vanskelige unge som målgruppe.

#### Kontekst

Forskellen mellem de fire organisationers organisering, aktiviteter og målgruppe betyder, at en sammenligning af deres omkostninger ikke kan stå alene. Omkostningerne må nødvendigvis sættes ind i en kontekst, der tager de fire forskellige organisationers særpræg med i betragtning.

I det følgende præsenteres først aktiviteter (output) og omkostninger i DF, DRK, Hang Out/projekt Tværs og KVINFOs mentornetværk. Herefter sammenlignes administrationsprocenter og enhedsomkostninger. Som tidligere nævnt ses der alene på organisationernes hovedaktiviteter.

### 3.2.1 Dansk Flygtningehjælp

#### Aktiviteter

Fundamentet i DF's frivilligarbejde er *frivilligrupperne*, der kan organisere sig på forskellige måder: 1) De frivillige kan danne en løs gruppering, der har en kontaktperson som bindeled til DF, 2) Frivilligruppen kan også lave en koordinationsgruppe, som efter aftale med DF står for arbejdet i et område, og 3) frivilligruppen kan danne en forening med egne vedtægter.

*Frivilligrupperne* i DF arbejder med en lang række aktiviteter, der bl.a. vedrører:<sup>16</sup>

- 1 modtagelse og familiesammenføring,
- 2 sprog og samfund,
- 3 sociale relationer og netværk,
- 4 rådgivning og bistand, samt
- 5 arbejdsmarkedsrettede aktiviteter.

DF har ud over frivilligrupperne *seks frivilligerådgivninger*, hvor frivillige yder anonym og uvildig rådgivning til flygtninge og deres familier vedrørende juridiske, sociale og psykologiske forhold. Rådgivningerne svarer typisk på spørgsmål om rettigheder og pligter. Rådgivningerne er bemandede med jurister,

<sup>16</sup> For en nærmere beskrivelse af det frivillige integrationsarbejde henvises til "Nytter det? En undersøgelse af Dansk Flygtningehjælps frivillige integrationsarbejde", Center for Forskning i Socialt Arbejde, marts 2003.

socialrådgivere og psykologer. De seks rådgivninger er beliggende i: Århus, Vejle, Fredericia, Haderslev, København og Odense.

Frivilligsektionen eller Frivilligafdelingen (herefter kaldet hovedkontoret) i DF har også en række aktiviteter. Hovedkontoret står bl.a. for at arrangere kurser til de frivillige og konsulenterne. Endvidere sørger kontoret for, at der sendes informationsmateriale ud til de frivillige, herunder nyhedsbreve og medlemsblade. Hovedkontoret står endvidere for et ganske omfattende oplysningsarbejde.

DF har inddelt landet i ni regioner: Nordjylland, Midt- og Østjylland, Vestjylland, Sydvestjylland, Sydøstjylland, Fyn, Nordvestsjælland, Sydøstsjælland samt en samlet region for København, Nordsjælland og Bornholm. Til hver region er der knyttet en frivilligkonsulent. Konsulenten skal hjælpe frivilligrupperne med at skabe de bedste rammer for deres aktiviteter på integrationsområdet.

Arbejdet med flygtninge og indvandrere i DF's frivilligrupper rummer en lang række aktiviteter, jf. nedenstående Skema 3.1 Oplysningerne i skemaet stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, hvor 101 af DF's frivilligafdelinger har svaret på, om de har en række forskellige aktivitetstyper. Tallene i højre kolonne angiver således, hvor mange procent af frivilligrupperne, der arbejder med de pågældende aktiviteter.

Skema 3.1 Aktiviteter i Dansk Flygtningehjælps frivilliggrupper (procent)

Aktivitetskategori	Aktivitetstyper	Pct.
Modtagelse og familiesammenføring	Særlige modtagelsesaktiviteter	39
	Særlig hjælp ved familiesammenføring	38
Sprog og samfund	Sprogtræning gennem samtale	94
	Lektiehjælp for voksne	84
	Informationsvirksomhed i forhold til lokalsamfundet	78
	Diskussioner om det danske politiske system mv.	77
	Lektiehjælp for børn	60
	Brug af computer	43
	Tema/orienteringsaftener med offentlige myndigheder	31
Sociale relationer og netværk	Udflugter	86
	Hjemmebesøg/besøgsvener /kontaktfamilier	83
	Kulturarrangementer	76
	Madlavning og hygge	71
	Åbent-hus arrangementer	62
	Kvindegrupper	42
	Særlige aktiviteter for børn og unge	36
	Aktiviteter vedr. traumatiserede flygtninge	22
	Idræt og gymnastik	16
Rådgivning og bistand	Råd/vejledning vedr. praktiske problemer i hverdagen	94
	Hjælp til at forstå brev fra offentlige myndigheder	91
	Retlig støtte	54

Kilde: "Nytter det? En undersøgelse af Dansk Flygtningehjælps frivillige integrationsarbejde", Center for forskning i socialt arbejde, marts 2004.

Anm.: Frivilliggrupperne har haft mulighed for at svare på om aktiviteten er henholdsvis hoved- eller biaktivitet. I ovenstående skema er der ikke skelnet imellem hoved- og biaktiviteter. Det vil sige, at procentsatsen dækker over, at frivilliggrupperne både kan have aktivitetstyperne som henholdsvis hoved- eller biaktivitet.

Det fremgår af Skema 3.1, at der er forholdsvis få frivilliggrupper, der arbejder med "modtagelses- og familiesammenføringsaktiviteter", mens der i de andre kategorier "sprog og samfund", "sociale relationer og netværk" og "rådgivning og bistand" er en stor aktivitetsafhængig spredning i, hvor ofte frivilliggrupperne arbejder med området.

Ses der på niveauet for de arbejdsmarkedsrettede aktiviteter i DF's frivilligrupper, fremgår det, at der er relativt få frivilligrupper, der har sådanne aktiviteter, jf. Skema 3.2.

Skema 3.2 Arbejdsmarkedsrettede aktiviteter i Dansk Flygtningehjælps frivilligrupper (procent)

Aktivitetskategori	Aktivitetstyper	Pct.
Arbejdsmarkedsrettede aktiviteter	Oplysning om jobsøgning	50
	Hjælp til at formulere jobansøgninger	48
	Læsning af jobannoncer i gruppen	26
	Opbygning og brug af netværk til at skaffe jobs til flygtninge	25
	Hjælp til udarbejdelse af CV	21
	Kontaktordning, hvor frivillige sender flygtninge ud til virksomheder	19
	Anvendelse af Internet i forbindelse med jobsøgning	18
	Samarbejde med sprogskole om job, uddannelse og praktik	11
	Virksomhedsbesøg	8

Kilde: "Nytter det? En undersøgelse af Dansk Flygtningehjælps frivillige integrationsarbejde", Center for forskning i socialt arbejde, marts 2004.

Anm.: Frivilligrupperne har haft mulighed for at svare på om aktiviteten er henholdsvis hoved- eller biaktivitet. I ovenstående skema er der ikke skelnet imellem hoved- eller biaktiviteter. Det vil sige, at procentsatsen dækker over, at frivilligrupperne både kan have aktivitetstyperne som henholdsvis hoved- eller biaktivitet.

DF's frivillige integrationsarbejde kan i 2003 karakteriseres ved følgende hovedaktiviteter og nøgletal:

- Frivilligrupper: 145 grupper, heraf 30 nye
- Frivilligrådgivning: 7 rådgivninger, heraf 1 nyoprettet
- Frivillige: 3.000
- Brugere<sup>17</sup>: 10.000
- Udbudte kurser: 20 introduktionskurser, 30 fagkurser
- Offentlige møder: 16 offentlige møder om flygtningespørgsmål

#### Omkostninger

Nedenfor er administrative omkostninger, bevilling og administrationsprocent for DF gengivet, jf. Tabel 3.1.

<sup>17</sup> Anslået antal.

Tabel 3.1 Dansk Flygtningehjælp - administrative omkostninger, bevilling og administrationsprocent, 2003

Administrationsomkostninger	(DKK)
Generel ledelse og administration	355.000
Fællesomkostninger	1.727.000
Administrative udgifter	1.061.000
Øvrigt adm. personale (50% af tid)	145.000
Sektionsleder tidsforbrug på administration (50%) <sup>1</sup>	263.000
Regionale kontorer (husleje, kontorartikler etc.)	614.000
<b>Total</b>	<b>4.165.000</b>
Samlet satspuljebevilling	15.300.000
<b>Effektiv administrationsprocent</b>	<b>27 %</b>

<sup>1</sup>Er ændret til souschef-funktion i 2004, hvorefter administrationsdelen er steget til 75%

Som det ses fik DF en bevilling på 15,3 mio. kr. fra satspuljen i 2003. DF brugte i 2003 i alt ca. 4,2 mio. kr. til administration. Det vil sige, at ca. 11 mio. kr. blev anvendt til aktiviteter/drift, der er direkte forbundet med frivilligarbejdet på integrationsområdet. Sættes DF's administrative udgifter i forhold til den samlede bevilling opnås en effektiv administrationsprocent på 27 procent.

### 3.2.2 Dansk Røde Kors

#### Aktiviteter

DRK har cirka 80.000 medlemmer i Danmark. Heraf er cirka 15.000 aktive som frivillige i organisationens lokalafdelinger over hele landet.

I relation til det frivillige arbejde med flygtninge og indvandrere er det særligt DRK's sekretariat (herefter kaldet hovedkontoret) i København og de lokale afdelinger, som har relevans. Det frivillige arbejde er således forankret i de lokale afdelinger. Disse afdelinger har en meget høj grad af autonomi med egen bestyrelse og økonomi. DRK har i alt 247 afdelinger, hvoraf de 57 i 2003 arbejdede med aktiviteter på integrationsområdet. Det vil sige, at lidt mere end hver fjerde afdeling havde frivillige integrationsaktiviteter.

Til lokalafdelingerne er der typisk knyttet en eller flere *aktivitetsgrupper*. Det kan være en aktivitetsgruppe, der forestår drift mv. af en af DRK's genbrugsbutikker. Eller det kan være en aktivitetsgruppe, som har ansvaret for det frivillige integrationsarbejde. Aktivitetsgrupper arbejder ofte meget selvstændigt. Grupperne vælger således selv deres aktivitetsleder. Aktivitetsgrupperne har herudover op til fire medlemmer, som deltager i ledelsen af gruppens aktiviteter.

Aktivitetsgruppernes integrationsaktiviteter understøttes af tre konsulenter, hvoraf to er placeret på hovedkontoret i København og en i Jylland. De to konsulenter forestår den overordnede koordination af integrationsarbejdet i DRK, samtidig med at de yder bistand til aktivitetsgrupperne på Sjælland og Lolland-Falster. Konsulenten i Jylland har hjemmekontor og arbejder primært ude i marken. Denne konsulent dækker geografisk Fyn og Jylland.

Aktivitetsgrupperne i DRK er selv herrer over, hvilke aktiviteter som de ønsker at igangsætte i den lokale afdeling. Der kan være stor forskel på *aktivitetsniveauet* i afdelingerne, da dette i vidt omfang afhænger af de frivilliges indsats, tid og ressourcer. Det er imidlertid vores vurdering, at der ikke er særlig stor variation med hensyn *aktivitetstyperne* i de lokale afdelinger.

Nedenfor er nogle af aktiviteterne i DRK's lokalafdelinger gengivet, jf. Tabel 3.2.<sup>18</sup>

Tabel 3.2 Integrationsaktiviteter i DRK's afdelinger

Aktiviteter	Antal afdelinger
Byguide	11
Kontaktpersoner	45
Lektiehjælp/sprogtræning	45
Kulturelle arrangementer	36
Oplysende arrangementer	18
Udflugter	36
Andet	30

Kilde: Datasæt fra DRK med resultaterne fra en spørgeskemaundersøgelse af integrationsaktiviteterne på frivilligområdet, 2003

Anm.: Svarprocent 90.

Det ses af Tabel 3.2, at DRK's lokalafdelinger har en række forskellige aktiviteter, og at afdelingerne typisk har flere aktiviteter kørende parallelt. Det er særligt kontaktpersonordninger og lektiehjælp/sprogtræning, der dominerer i DRK's lokalafdelinger, men også kulturelle arrangementer og udflugter er en aktivitet som forekommer i mange af lokalafdelingerne.

DRK's frivillige integrationsarbejde kan endvidere med baggrund i de årlige indberetningsskemaer fra 2003 karakteriseres ved følgende hovedaktiviteter og nøgletal:

- Afdelinger med integrationsaktiviteter: 57 afdelinger
- Frivillige: 890 frivillige, heraf 161 med anden etnisk baggrund
- Brugere: 4.401 brugere

#### Omkostninger

Nedenfor er administrative omkostninger, bevilling og administrationsprocent for DRK gengivet, jf. Tabel 3.3.

<sup>18</sup> For en nærmere beskrivelse af aktiviteterne henvises til DKS evaluering "Det frivillige flygtningearbejde", 2002.

Tabel 3.3 Dansk Røde Kors - administrative omkostninger, bevilling og administrationsprocent, 2003

Administrationsomkostninger	(DKK)
Administrative støttefunktioner på hovedkontoret	97.000
Fagkonsulenternes tidsforbrug på administration (15%)	101.000
Hjemmekontor	30.000
<b>Total</b>	<b>228.000</b>
Samlet satspuljebevilling	1.400.000
<b>Effektiv administrationsprocent</b>	<b>16 %</b>

Som det ses fik DRK en bevilling på 1,4 mio. kr. fra satspuljen i 2003. DRK brugte i 2003 i alt ca. 228.000 kr. til administration. Det vil sige, at ca. 1,2 mio. kr. blev anvendt til aktiviteter/drift, der er direkte forbundet med frivilligarbejdet på integrationsområdet. Sættes DRK's administrative udgifter i forhold til den samlede bevilling opnås en effektiv administrationsprocent på 16 procent.

### 3.2.3 Hang Out<sup>19</sup>

#### Aktiviteter

Café Hang Out blev startet i 1998 af frivillige fra frikirken Apostolsk Kirke og hviler således på et kristent værdigrundlag. Caféen blev dannet for at give unge mennesker i Fredericia et sted at opholde sig efter skole. Hang Out arbejder således i dag særligt med integration af unge med anden etnisk baggrund, men der kommer også mange unge med dansk baggrund i caféen.<sup>20</sup>

Arbejdet i Hang Out er centreret omkring Café Hang Out. På caféen er det bl.a. muligt at spille computer og bordfodbold. I tilknytning til caféen afholdes en række arrangementer, f.eks. foredrag, mavedans, video, og filmforevisninger. Herudover er der to klubber - en drengeklub kalder X-Gangsta og en pigeklub kaldet Adela - som mødes en gang om ugen.

Hang Outs arbejde er målrettet de såkaldt *vanskelige og utilpassede unge*. Medarbejderne gør i deres arbejde bl.a. brug af forskellige socialpædagogiske

<sup>19</sup> Der kan skelnes mellem café Hang Out, projekt Tværs, Ungdomsprojektet Hang Out og Klub Hang Out. 1) *Café Hang Out* er caféen i Fredericia og driften heraf. Caféen har egne driftsindtægter fra salg af drikkevarer, chips, lån af computere mv. Der føres et særskilt regnskab for caféen, herunder momsregnskab. 2) *Projekt Tværs* er et delprojekt i tilknytning til Hang Out med en særskilt bevilling fra satspuljen. Projektet løber i et år fra august 2003 til juli 2004. 3) *Ungdomsprojektet Hang Out* og *Klub Hang Out*, er de aktiviteter, der er støttet med en bevilling fra satspuljen på 1,2 mio. kr. årligt i perioden 2004-2006. Det er i praksis vanskeligt at skelne mellem ovennævnte aktiviteter, da både bevilliger, medarbejdere, aktiviteter og styring er overlappende. Vi har for overskuelighedens skyld valgt at bruge betegnelsen *Hang Out* til at dække over alle aktiviteterne i café Hang Out, projekt Tværs, ungdomsprojektet Hang Out og Klub Hang Out.

<sup>20</sup> Hang Out vurderer, at halvdelen af de besøgende i caféen er personer med anden etnisk baggrund.

metoder, som er udviklet i samarbejde med de unge med flygtninge- og indvandrerbaggrund. Følgende metoder anvendes<sup>21</sup>:

- *"Emma Gad processen"*: Udvikling af sociale kompetencer og indlæring af relationelle spilleregler
- *"Pizza, cola og tæsk"*: Afkriminalisering og kriminalpræventivarbejde
- *"Brobygger og vejleder"*: Positiv voksenkontakt og nærrelation til etnisk dansk voksen

### *Tekstboks 3.1 Eksempel på socialpædagogisk metode i Hang Out*

Hang Out har udviklet metoden *"pizza, cola og tæsk"* sammen med bl.a. politiet i Fredericia. Metoden går ud på, at Hang Outs medarbejdere forsøger at identificere de unge, der er ved at blive rodet ind i kriminalitet. Der er typisk tale om småkriminalitet som butikstyveri og lign.

En medarbejder fra Hang Out tager en snak med den unge og prøver at forklare, at han eller hun er ude på en glidebane, der kan have store konsekvenser på længere sigt. Medarbejderen kan f.eks. fortælle om, at det kan være vanskeligt at få et job på nogle arbejdspladser, hvis man ikke har en ren straffeattest.

Den unge bliver tilbudt at komme med til *"pizza, cola og tæsk"* på den lokale pizzeria, hvor han eller hun sættes i stævne med en politibetjent. Denne forklarer den unge om, hvad kriminalitet kan føre med sig af problemer.

*Kilde: "Statusrapport for Ungdomsarbejdet Hang Out i første kvartal 2004", april 2004, og egne interviews.*

Hang Out har i dag fem lønnede medarbejdere. Der er 20 - 25 frivillige, som arbejder i caféen eller med aktiviteterne i Klub Hang Out, hvoraf tre har anden etnisk baggrund. Caféen har ca. 1.000 besøgende per måned.<sup>22</sup>

Hang Out vurderer, at de har kontakt til ca. 80-100 med flygtninge- og indvandrerbaggrund inden for deres målgruppe. Hang Outs målgruppe er defineret som de 12-18 årige. Det svarer til, at Hang Out har kontakt til ca. en tredjedel af den samlede målgruppe med flygtninge og indvandrerbaggrund i Fredericia Kommune.

## Omkostninger

I 2003 fik Hang Out et tilskud på 375.000 kr. fra satspuljen til delprojektet Tværs. Projekt Tværs kører som et selvstændigt projekt med eget regnskab, aktiviteter og afrapportering. Projektet løber i et år fra august 2003 til juli 2004. Denne bevilling er senere blevet suppleret af endnu en bevilling på 1,2 mio. kr. i hvert af årene 2004-2006 til Ungdomsprojektet Hang Out.

Nedenstående beregninger er baseret på projekt Tværs og omfatter kun 2. halvår 2003, da der alene foreligger regnskabstal for denne periode. Beregningerne

<sup>21</sup> Jf. "Statusrapport fra Ungdomsarbejdet Hang Out i første kvartal 2004", april 2004.

<sup>22</sup> Hang Out registrerer, hvor mange besøgende der kommer hver dag. Dog ikke således, at oplysningerne er personhenførbare.

inkluderer ikke driften af café Hang Out med tilhørende aktiviteter, da bevillingen fra satspuljen ikke har været givet hertil.<sup>23</sup>

Nedenfor er administrative omkostninger, bevilling og administrationsprocent for projekt Tværs gengivet, jf. Tabel 3.3.

Tabel 3.3 *Projekt Tværs - administrative omkostninger, bevilling og administrationsprocent, 2003*

<b>Administrationsomkostninger</b>	<b>(DKK)</b>
Kontorhold	8.800
Løn til projektleder (15 % på administration)	13.900
Løn til regnskab	3.000
Lokaleleje	14.100
<b>Total</b>	<b>39.800</b>
Samlet satspuljebevilling / reelle udgifter	187.500/162.200
<b>Effektiv administrationsprocent</b>	<b>25 %</b>

Som det ses fik projekt Tværs en bevilling på 187.500 kr. fra satspuljen i 2. halvår 2003. Projekt Tværs havde imidlertid kun udgifter på 162.200 kr. Det vil sige, at der i forhold til bevillingen fra satspuljen var et mindreforbrug på ca. 25.000 kr. Dette mindreforbrug er blevet overført til det efterfølgende regnskabsår. Ved udregningen af administrationsprocenten er der taget udgangspunkt de reelle udgifter, der er afholdt til projekt Tværs i 2. halvår 2003.

Der blev brugt i alt ca. 40.000 kr. til administration i forbindelse med projekt Tværs i 2. halvår 2003. Sættes projekt Tværs administrative udgifter i forhold til de reelle udgifter til projektet opnås en effektiv administrationsprocent på 25 procent.

### 3.2.4 KVINFOs mentornetværk

#### Aktiviteter

KVINFO har eksisteret i 40 år. Organisationen er et landsdækkende informations-, dokumentations- og kulturcenter, som formidler kvinde- og kønsforskningens resultater. KVINFOs mentornetværk startede som et pilotprojekt i september 2002. Pilotprojektet løb indtil udgangen af 2003, hvorefter der er ydet en fireårig bevilling i årene 2003-2006 til etablering og udbygning af mentornetværket.

I 2004 åbnes en ny afdeling for mentornetværket, således at netværket også kommer til at dække dele af Jylland. Afdelingen skal administreres fra Kvindemuseet i Århus.

<sup>23</sup> Der er ganske store administrative omkostninger forbundet med driften af caféen i form af husleje, varme, el, telefon mv. En eventuel beregning, der inddrager caféen ville altså betyde en højere administrationsprocent. Cafeen fik i 2003 midler fra bl.a. Fredericia Kommune, der sammen med driftsindtægterne næsten dækker caféens omkostninger.

KVINFOs mentornetværk kører som et selvstændigt projekt med egne ansatte og økonomi. Der er tre ansatte i mentornetværket: en sekretariatsleder, en presseansvarlig og en koordinator.<sup>24</sup> Mentornetværket kan herudover frikøbe KVINFOs medarbejdere til konkrete opgaver.

Mentornetværket går ud på at *matche* en kvinde, der står stærkt på det danske arbejdsmarked og har et godt netværk (kaldet mentor) med en kvinde, som har flygtninge- eller indvandrerbaggrund (kaldet mentee). Netværkets formål er gennem dette match at støtte flygtninge- og indvandrerkvinderne i at realisere deres faglige og personlige potentiale på det danske arbejdsmarked og i det danske samfund.

Når to kvinder indgår i et mentorforhold indgås en *mentoraftale*, som er en kontrakt mellem mentor og mentee. Den udstikker nogle praktiske retningslinier: Hvor tit parterne mødes, hvordan de kontakter hinanden osv. Men den indeholder også formuleringer om, hvilke forventninger parterne har til forholdet og til hinanden. Aftalen tages løbende op til evaluering, så det kan vurderes, om forventningerne har ændret sig undervejs.

Mentorforholdet tager udgangspunkt i mentees ønsker og behov. Det er hende, der skal videre med sit liv i Danmark, og det er derfor også hendes ansvar, at mentorforholdet fastholder fokus og formål. Det er derfor hende, der laver udkast til dagsorden, og sørger for at møder og samtaler handler om de ting, som hun har brug for at snakke om.

Mentor har til gengæld ansvar for at holde liv i mentorforholdet ved at inddrage egne erfaringer og trække på sit netværk, så forholdet får tilført ny inspiration, når der er brug for det.

Medarbejderne i KVINFOs mentornetværk formidler kontakten mellem mentor og mentee. De gennemfører grundige interviews med mentorer og mentees med henblik på at skabe det bedste match. De afholder endvidere en række arrangementer for mentorer og mentees. Endelig forestår de administrationen af mentornetværket ved opbygning og vedligeholdelse af mentorordningens internet-site, udarbejdelse af grundlaget for mentoraftaler, kontakt til pressen mv.

Status i januar 2004 for mentornetværket er:

- tilknyttet omtrent 400 personer
- fordelt på 119 mentees
- og 145 mentorer
- samt 129 kontaktpersoner
- 93 par er matchet

## Omkostninger

Nedenfor er administrative omkostninger, bevilling og effektiv administrationsprocent for KVINFOs mentornetværk gengivet, jf. Tabel 3.4.

---

<sup>24</sup> De tre ansatte er fordelt på 2 ½ fuldtidsstilling.

Tabel 3.4 KVINFOs mentornetværk - administrative omkostninger, bevilling og administrationsprocent, 2003

Administrationsomkostninger	(DKK)
Udgifter til frikøb til regnskab mv.	100.000
Kontorhold i KBH	25.000
Husleje i KBH	75.000
Etablering af sekretariat	82.000
<b>Total</b>	<b>282.000</b>
Samlet satspuljebevilling	2.000.000 / 1.431.000
<b>Effektiv administrationsprocent</b>	<b>20 %</b>

KVINFOs mentornetværk havde et mindreforbrug på ca. 670.000 kr. i forhold til deres budget i 2003. Der blev anvendt i alt ca. 282.000 kr. til administration i 2003. Med udgangspunkt i de reelle udgifter til mentornetværket, kan den effektive administrationsprocent for KVINFOs mentornetværk udregnes til 20 % i 2003.

## 4 Sammenlignende analyse af omkostninger

I omkostningsanalysen sammenlignes de administrative udgifter og enhedsomkostninger i 2003 ved det frivillige integrationsarbejde i DF, DRK, Hang Out og KVINFOs mentornetværk.

Det skal understreges, at analysen af omkostningerne ved det frivillige integrationsarbejde er den første af sin art. Analysen har derfor en *tentativ karakter*. Det indebærer, at der ikke bør drages konklusioner alene på baggrund af omkostningsanalysen. Analysens resultater må nødvendigvis ses i sammenhæng med de kvalitative betragtninger i denne rapport.

Det skal endvidere indledningsvist understreges, at der er *stor tilfredshed* blandt brugerne, dvs. flygtninge og indvandrere, med frivilligindsatsen. Brugere peger entydigt på, at der ydes et godt stykke arbejde, som de værdsætter og oplever som relevant.

Store forskelle

Vi har sammenlignet henholdsvis (i) DF og DRK og (ii) Hang Out og KVINFOs mentornetværk med hinanden. De effektive administrationsprocenter varierer organisationerne imellem: 27% i DF, 25% i Hang Out/projekt Tværs, 20% i KVINFOs mentornetværk og 16% i DRK.

Tallene skal tolkes med stor varsomhed - og med inddragelse af de bagvedliggende kvalitative betragtninger i rapporten. Samtidig viser forskellen i tallene dog, at der er muligheder for, at organisationerne kan lære af hinanden med hensyn til at tilrettelægge en omkostningseffektiv frivilligindsats.

Mens man skulle forvente, at administrationsprocenten falder med bevillingens størrelse, viser undersøgelsen, at dette ikke er tilfældet. DF med den største bevilling har også en større administrationsprocent end DRK. Der er omvendt en lang række faktorer, der taler for, at forskellen mellem DF og DRK er mindre end tallene umiddelbart viser. De vigtigste er følgende:

- regionale kontorer og konsulenter - som findes i DF - er omkostningskrævende, men giver også en tættere, kvalitativ kontakt til frivilligrupperne sammenlignet med DRK;
- aktivitetsniveauet er højere i DF end DRK, både centralt og lokalt;
- DRK afholder en del af omkostningerne til administration af frivilligindsatsen over det generelle budget og supplerer således satspuljemidlerne via indsamlede midler og DRK's sekretariatsrammebevilling; og

- undersøgelsen korrigerer ikke for de økonomiske midler, som organisationerne indsamler lokalt. Disse midler giver et stort supplement til satspuljebevillingerne. Medregnes disse midler reduceres den reelle administrationsprocent.

For Hang Out og KVINFOs mentornetværk gælder også, at administrationsprocenterne kan være lidt overvurderede i analysen. Den helt overvejende grund hertil er, at de to projekter er i en *opstarts- og omstillingsfase*. En lang række éngangsomkostninger indgår derfor i administrationsomkostningerne for KVINFOs mentornetværk I 2003, som i sagens natur ikke vil indgå med samme vægt i 2004 og senere.

#### Ikke en effektmåling

Der kan ikke på baggrund af denne analyse konkluderes noget om sammenhængen mellem administrationsprocenter og enhedsomkostninger på den ene side og de resultater (effekter), som DF, DRK, Hang Out og KVINFOs mentornetværk opnår på den anden side. Det skyldes, at det kun i begrænset omfang har været muligt at vurdere resultaterne (effekterne) af det frivillige integrationsarbejde.

Der kan altså ikke siges noget, hvorvidt højere administrationsprocenter og enhedsomkostninger også er ensbetydende med, at de pågældende organisationer leverer bedre resultater. Der kan være enkelte indikationer på en forskel, f.eks. et højere aktivitetsniveau i DF end i DRK, men dette er ikke tilstrækkeligt grundlag til at drage en konklusion på. Såfremt sammenhængen mellem omkostninger og resultater (effekter) skal belyses, vil det kræve en mere omfattende undersøgelse.

## 4.1 Administrationsprocenter

#### Forbehold

Inden sammenligningen af de fire organisationers administrationsprocenter er det nødvendigt at tage nogle generelle forbehold, der vedrører beregningen af den effektive administrationsprocent i denne analyse.

Administrationsprocenten skal tages med det forbehold, at bevillingen fra satspuljen *ikke er udtryk for de totale aktiviteter*, der foregår i organisationerne. DF får således ganske stor støtte fra kommunerne (anslået til 2,5 mio. kr. i 1993) og fra projektfonde mv.<sup>25</sup> DRK får også en vis støtte fra kommunerne og diverse sociale fonde og samtidig har organisationen en betydelig egen fundraising ude i lokalafdelingerne. En del af disse indsamlede midler tilgår det frivillige integrationsarbejde.

Mange af midlerne, der kommer fra "fundraising", går direkte til aktiviteter uden administrativt overhead. Derfor vil sådanne midler nedbringe den reelle administrationsprocent. Det gælder derfor alt andet lige, at jo bedre organisationerne er til fundraising jo mindre bliver den reelle administrationsprocent.

<sup>25</sup> Støtten fra kommunerne gives typisk som tilskud i henhold til servicelovens § 115, stk. 2.

Det er imidlertid svært at få et klart overblik over størrelsen af de kommunale tilskud og øvrige projektmidler. Derfor er de ikke medtaget i udregningen af den effektive administrationsprocent. Den effektive administrationsprocent viser således i denne analyse alene organisationernes administrative omkostninger i relation til bevillingerne fra satspuljen og "overdriver" på denne måde de reelle administrative omkostninger.

Det frivillige integrationsarbejde er baseret på frivillig og ulønnet arbejdskraft, der ikke indgår i udgifterne på aktivitetssiden, men på den anden side medfører arbejdet et træk på hovedkontorer mv. i forhold til støtte, monitorering, kvalitetssikring etc. Det vil sige, værdien af det frivillige arbejde - og hermed aktivitetsniveauet - er langt større, end angivet af den effektive administrationsprocent i denne analyse.

Udregningen af den effektive administrationsprocent er baseret på den aktivitet, der direkte kan henføres til bevillingerne til de fire organisationer fra satspuljen. Men størsteparten af værdien af det frivillige arbejde kommer naturligvis fra de frivillige selv. Deres ulønnede arbejde er hele omdrejningspunktet for det frivillige integrationsarbejde. Denne del er imidlertid ikke omfattet af udregningen af den effektive administrationsprocent, da det ikke har været praktisk muligt at fastsætte en værdi af det frivillige arbejde, der kan omsættes til kroner/ører.

På denne baggrund skal man være yderst varsom med at konkludere noget for så vidt angår *niveauet* for de effektive administrationsprocenter i de fire organisationer. Og det skal understreges, at den effektive administrationsprocent for de fire organisationer *ikke* kan sammenlignes med f.eks. professionelle u-landsorganisationer. Her opererer man traditionelt med administrationsprocenter på 7-15 procent.

Tabel 4.1 Effektive administrationsprocenter for de fire organisationer

Dansk Flygtningehjælp	Dansk Røde Kors	Hang Out / Projekt Tværs	KVINFOs mentornetværk	Gennemsnit
27	16	25	20	22

Det ses, at KVINFOs mentornetværk og Hang Out begge har højere administrationsprocenter end DRK, mens de har en lavere administrationsprocent end DF.

Som udgangspunkt vil antagelsen være, at jo *større* satspuljebevilling, desto *lavere* administrationsprocent. Det skyldes, at der vil være en række stordriftsfordele forbundet med store projekter. Der vil eksempelvis være en række faste udgifter til administration, monitorering og udarbejdelse af afrapporteringer, som skal afholdes uanset projektets størrelse. Denne antagelse holder imidlertid ikke i dette tilfælde, hvor DF har den højeste administrationsprocent, men også den største bevilling fra satspuljen.

Forklaringer på forskel

Det er imidlertid flere forklaringer på, at DF's administrationsprocent er højere end DRK's. En stor del af forklaringen skal findes i, at DRK oprindeligt ansøgte

om 1.825.000 kr. fra satspuljen, men alene fik en bevillingen på 1.400.000 kr. Denne difference har organisationen dækket via sit administrative overhead, som dermed er blevet reduceret væsentligt. Dette betyder, at DRK selv har finansieret eller medfinansieret en række administrative funktioner og faste udgifter forbundet med implementeringen af det frivillige integrationsarbejde (husleje, ledelse, kontorhold, lønadministration, kantine mv.). Reelt set har det kun kostet satspuljen 97.000 i 2003, at DRK organisationen har huset frivillighedsindsatsen. Havde DRK fået sin oprindelige ansøgning igennem var administrationsprocenten - efter DRK's egen vurdering - landet på niveau med DF.

Den relativt høje administrationsprocent i DF kan også forklares ved den måde, som DF har valgt at organisere frivilligarbejdet på. Der er således en række forhold i DF's organisering - herunder den regionale struktur med regionale kontorer - der fordyrer administrationen af det frivillige integrationsarbejde.

De forventede *administrative stordriftsfordele* er altså ikke slået kraftigt igennem i DF, som har en væsentlig større bevilling end DRK. En del af forklaringen herpå er størrelsen af bidraget fra Frivilligafdelingen til resten af organisationen (husleje, bogholderi, edb støtte etc.), som i 2003 udgjorde knap 2,8 mio. kr.

#### Opstartsfasen

For både KVINFOs mentornetværk og Hang Out gælder, at der er tale om projekter, som er i *opstartsfasen*. Der er typisk i en opstartsfasen en række startomkostningerne, som er engangsinvesteringer. Der kan endvidere være en i vis grad af tilfældighed forbundet med, om sådanne udgifter falder i et givet år.

Med hensyn til den effektive administrationsprocent for KVINFOs mentornetværk kan der peges på følgende særlige forhold, som i 2003 havde betydning for udregningen af administrationsprocenten:

- Der er anvendt 82.000 kr. til etableringen af sekretariatet i København. Denne post, der indgår som administration ved beregningen af administrationsprocenten, vil ikke være at finde i regnskabet for 2004.
- Der er ikke anvendt 170.000 kr., der var afsat på budgettet for 2003 til etablering af en website. Hvorvidt denne udgift til etablering af en website skal regnes som administration eller implementering, vil komme an på en konkret vurdering.
- Der er kun anvendt 44.000 kr. på møder, workshops og konferencer ud af et budget på 240.000 kr.
- KVINFOs mentornetværk havde endvidere i 2003 et mindreforbrug på 45.000 kr. informationsmateriale, som er overført til informationsaktiviteter i 2004 i stedet.
- Der var et mindreforbrug på 90.000 kr. som følge af, at der ikke blev ansat en konsulent, der skulle hjælpe med at udbrede mentornetværket til også at omfatte Jylland.
- Endelig blev der alene anvendt 14.000 kr. til kompetenceudvikling for de ansatte ud af et budget på 75.000 kr.

Administrationsprocenten skal naturligvis ses i lyset af disse mere eller mindre tilfældige udsving, der nødvendigvis må være i en opstartsfasen.

I sammenligningen mellem DRK og DF fandt vi, at DRK har finansieret eller medfinansieret en række administrative funktioner og faste udgifter forbundet med implementeringen af det frivillige integrationsarbejde. Dette sker ikke i KVINFOs mentornetværk. Her afholdes alle udgifterne til mentornetværket af projektmidlerne fra satspuljen. Men mentornetværket har alligevel indirekte gavn af at være tilknyttet KVINFO, da der kan frikøbes arbejdskraft til regnskab, ledelse mv. Skulle mentornetværket have købt denne arbejdskraft "ude i byen", ville det givet have været forbundet med højere udgifter.

Administrationsomkostninger for KVINFOs mentornetværk ligger på et niveau, som man må forvente for et projekt i opstartsfasen. KVINFOs mentornetværk bør dog være opmærksomme på, at der afholdes de planlagte møder, workshops, konferencer mv., som direkte kommer de frivillige og brugerne til gode. I det reviderede budget for 2004-06 har man reduceret udgifterne hertil fra forventede 250.000 kr. til 150.000 kr. årligt.

Hang Outs administrationsprocent skal ses i sammenhæng med, at den er udregnet på baggrund af projekt Tværs, der løber som et særskilt projekt fra august 2003-juli 2004 med en samlet bevilling på 375.000 kr. fra satspuljen. Det er efter vores opfattelse vanskeligt at sige noget generelt om de administrative udgifter i Hang Out på dette spinkle grundlag.

En post, som vejer forholdsvis tungt i de administrative udgifter for projekt Tværs, er løn til projektlederen til administration. Vi har her kalkuleret med, at projektlederen anvender 15 procent af sin tid på administration.

Hang Outs organisation er ligesom KVINFOs mentornetværk i en slags *opstartsfase*. Fra december 1998 - hvor caféen åbnede - til juli 2003, var der ingen lønnede medarbejdere i Hang Out. Indenfor det seneste år er der ansat fem personer (dog ikke fuld tid) i tilknytning til projektet.

#### Omstillingsfase

Dette skal naturligvis ses i sammenhæng med, at Hang Out i 2004 har fået en bevilling på 1,2 mio. kr. fra satspuljen. Hang Out er altså mere præcist i en *omstillingsfase*, hvor Hang Out skal omstilles fra at være et lille projekt med udelukkende frivillig arbejdskraft til en mere professionelt organiseret projekt. Når denne omstilling er tilendebragt i løbet af 2004, vil der kunne gives et mere retvisende billede af niveauet for de administrative udgifter i projekt Hang Out som en helhed.

## 4.2 Enhedsomkostninger

I dette afsnit vil der blive set nærmere på satspuljebevillingen til de fire organisationer i forhold til bl.a. antallet af frivilligrupper/rådgivninger, frivillige og brugere. Disse enhedsomkostninger angiver forholdet mellem omkostninger på den ene side og aktiviteter og målgruppe på den anden side. De er alene *indikatorer* for aktivitetsniveau, antal frivillige som "serviceres" og antal brugere som nås i det frivillige integrationsarbejde.

Som tidligere nævnt er der ikke tale om, at indikatorerne giver et fuldstændigt billede af bredden og dybden af den frivillige integrationsindsats. De skal derfor fortolkes med stor forsigtighed. Og det er essentielt, at de suppleres med mere kvalitative betragtninger.

Det skal også nævnes, at høje enhedsomkostninger ikke nødvendigvis er negativt. Det kan f.eks. betyde, at de frivillige får meget støtte fra hovedkontor og integrationskonsulenter, samt at der er mange relevante og gode tilbud til brugerne. Derfor gælder den regel, at hvis organisationen har høje enhedsomkostninger, må man samtidig forvente, at der er en meget høj grad af tilfredshed hos frivillige og brugere.

Tabel 4.2 Sammenligning af enhedsomkostninger, 2003

	Dansk Flygtninge- hjælp	Dansk Røde Kors	KVINFOs mentor- netværk	Hang Out - projekt Tværs
Satspulje per lokalafdeling/rådgivning	101.000	25.000	-	-
Satspulje per frivillig/rådgiver	5.000	1.600	13.500	20.300
Satspulje per bruger	1.500	300	16.000	1.600
Satspulje per match	-	-	18.000	-

Anm.1.: Baseret på 145 frivilligrupper, 6 frivilligrådgivninger, 3.000 frivillige, 130 rådgivere og 10.000 brugere, jf. bl.a. Flygtningehjælpens Årsberetning 2003. DRK: Baseret på 57 lokalafdelinger med integrationsaktiviteter, 890 frivillige, 4.400 brugere. Hang Out: Baseret på 8 frivillige og 100 brugere. De frivillige er dem, der deltager i forbindelse med de ugentlige drenge- og pigeclub aftener samt i forbindelse med lektiehjælp. Herudover arbejdede ca. 10 frivillige i caféen i 2003, men disse er ikke indregnet. KVINFOs mentornetværk: Baseret på 107 mentorer (frivillige), 89 mentees (brugere) og 80 matchede par. Kontaktpersoner, der er med til at rekruttere mentorer, er holdt uden for beregningen.

Anm.2: Nøgletallene kan ikke ses som et præcist udtryk for, hvor meget staten får for sin bevilling, da organisationerne har flere aktiviteter end de nævnte, som finansieres af satspuljemidlerne. De listede aktiviteter er alene *hovedaktiviteterne*.

Det ses, at både KVINFOs mentornetværk og Hang Out falder ud som væsentligt dyrere en DF og DRK, når vi sætter satspuljebevillingen i relation til antallet af frivillige og brugere i organisationerne. Dog ligger Hang Out på niveau med DF, hvad angår satspuljebevilling i forhold til antal brugere.

#### Forskellig organisering og aktiviteter

Sammenligner vi DF og DRK viser tabellen, at enhedsomkostninger i DF er væsentligt højere end i DRK. Den primære grund er, at der er ganske betydelig forskel på, hvordan DKR og DF har valgt at *organisere* deres frivillige integrationsarbejde, herunder hvilke *tilbud/aktiviteter* organisationerne har til deres frivillige og brugerne. Forskellen mellem DF's og DRK's organisation og tilbud/aktiviteter kan sammenfattende forklares med følgende forhold:

- DRK har etableret en lokal foreningsstruktur med gruppeledere, aktivitetsledere og lokale bestyrelser, som langt hen ad vejen er selvkørende. Dette

findes ikke på samme måde i DF, hvor regionskonsulenterne derfor må yde en større bistand til frivilligrupperne.

- DF's regionale konsulenter er tættere på frivilligrupperne. DF opererer med ni regionale konsulenter, som alle er placeret ude i landet. Til sammenligning har DRK tre fagkonsulenter. DRK har ganske vist også seks regionale udviklingskonsulenter, men disse dækker hele viften af opgaver indenfor organisationens virkefelt. Med undtagelse af en enkelt region, Fyn, er deres støtte på integrationsområdet derfor begrænset.
- I DRK findes et generelt nyhedsbrev til alle organisationens frivillige, altså ikke kun på integrationsområdet, som finansieres af organisationen selv. DF's nyhedsbrev til de frivillige omhandler udelukkende integrationsområdet og finansieres over satspuljen.
- DRK har ligeledes et generelt medlemsblad, som de selv finansierer. DF's medlemsblad, som sendes til alle de frivillige, dækkes over satspuljen.
- Det bredere, almene oplysningsarbejde om integrationsområdet (kataloger, undervisningsmaterialer mv.) findes i langt større udstrækning hos DF, hvilket anslås at koste ca. 750.000 kr. fra satspuljen.
- I modsætning til DRK arbejder DF også med specialiseret frivilligrådgivning ved siden af det almindelige frivilligarbejde. Rådgivningen varetages af fageksperter (jurister, psykologer, socialrådgivere). Dette er dyrere og mere krævende at gennemføre end det "almindelige" frivilligarbejde.
- I 2003 har kursusvirksomheden i DF overfor de frivillige været betydeligt mere omfattende. DF har afholdt 20 introduktionskurser, 30 fagkurser, 10 temadage og et seminar. Samlet har de haft knap 1.000 deltagere. Til sammenligning har DRK afholdt to kurser for aktivitetsledere og to temadage med samlet deltagelse af 162 frivillige. DRK's kurser har imidlertid haft en længere varighed.
- DF betaler i modsætning til DRK sine frivillige for kørsel i forbindelse med deres arbejde som frivillige.
- DF har en speciel servicering af de frivillige med udarbejdelse af kursusplaner samt informationsbog for det frivillige arbejde.

DF er dyrest, men har også flere tilbud

På denne baggrund er konklusionen, at de frivillige "koster" mere hos DF end hos DRK, men at serviceringen af de frivillige forekommer at være tættere samt mere omfattende og professionaliseret hos DF. Dette skal dog ikke forstås på den måde, at servicen er utilstrækkelig hos DRK. Det er snarere udtryk for en strategi, hvor DRK i højere grad satser på *selvkørende* grupper. Det vil sige, at DRK hjælper grupperne meget i opstartsfasen, men i mindre grad undervejs i forløbet med specielle kurser, støtte og lign.

Det er et generelt billede fra evalueringsrapporterne fra både DF og DRK, at de frivillige er meget tilfredse med den støtte, som de får fra organisationerne. Dette er også blevet bekræftet gennem de kvalitative interviews i denne undersøgelse.

Ser vi på relationerne til selve målgruppen bruger DF ligeledes relativt flere satspuljemidler per bruger. Evalueringsrapporterne - og vores kvalitative interviews - viser også her, at der generelt er stor tilfredshed hos brugerne i begge organisationer. Det har dog ikke været muligt inden for denne analyses rammer at lave en decideret sammenligning af tilfredsheden i de to organisationer. Det

skyldes, at vi ikke har kunnet besøge tilstrækkeligt mange lokalafdelinger til at kunne give en kvalificeret vurdering af tilfredsheden blandt brugerne. Men det skyldes også, at DF's og DRK's tilbud til målgruppen er forskellige.

#### Aktivitetsniveau

Det skal dog bemærkes, at der er en vigtig forskel imellem de to organisationer: I DF bruger de frivillige i *gennemsnit 10 timer om ugen* på det frivillige arbejde, hos DRK ligger tallet på *2-4 timer*. Dette forhold kan forklare noget af forskellen i enhedsomkostninger, altså at der i DF generelt synes at være et højere aktivitetsniveau ude i grupperne end hos DRK.

Vender vi blikket mod enhedsomkostningerne i KVINFOs mentornetværk, fremstår disse som relativt høje i sammenligning med de andre organisationer. Der er flere forklaringer på, at enhedsomkostningerne for mentornetværket er høje.

#### Netværket mål

KVINFOs mentornetværk opererer med et mål om at ville matche 500 mentor/mentee par i perioden 2003-2006. Det vil sige gennemsnitligt 125 par per år. Sættes mentornetværkets mål op over for den årlige satspuljebevilling til projektet, vil enhedsomkostningerne per match udgøre 16.000 kr. Det vil sige, at KVINFOs mentornetværk i 2003 reelt kun var 2.000 kr. dyrere per match, end det gennemsnitlige mål for netværket.

I 2003 blev der alene matchet 80 par (målet var 75 match), hvilket bl.a. må tilskrives, at projektet som tidligere nævnt er i en opstartsfasen. Det må forventes, at KVINFOs mentornetværk kan matche væsentligt flere par i 2004. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at mentornetværket vil blive udbredt til også at omfatte Jylland.

De forholdsvis høje enhedsomkostninger til mentorordningen kan bl.a. forklares med følgende forhold:

- Der foretages en grundig screening i form af individuelle interview af alle frivillige (mentorer) og brugere (mentees) med henblik på at sikre et godt match.
- Mentor/mentee par følges løbende, og der gribes ind, såfremt der opstår såkaldte "mismatch".
- Der arbejdes systematisk med PR i mentorordningen. Der er således udarbejdet en informationsstrategi for ordningen, og der er ansat en presseansvarlig til PR-arbejdet.
- Mentornetværket arbejder aktivt for at etablere kontakt til en række foreninger, virksomheder mv. En af netværkets medarbejdere bruger hovedparten af sin tid på møder, foredrag og lign. med henblik på at skabe sådanne kontakter.
- Mentornetværket servicerer en række kontaktpersoner, ca. 130 i maj 2004, der hjælper med at finde egnede mentorer.

#### Målgruppe

Målgruppen for KVINFOs mentornetværk er forskellig fra de andre organisationers målgruppe. Selv om mentornetværket ikke er tænkt som direkte jobformidlende, er fokus for netværket uddannelse og arbejdsmarked. I mentornetværket stilles der således direkte *krav* om, at flygtninge/indvandrere, som øn-

sker at bliver mentees, skal have en uddannelse, være under uddannelse eller planlægge at tage en uddannelse. Mentees skal ligeledes opstille *professionelle* og personlige ønsker og mål.

Mentorerne er kvinder, som typisk både har en længerevarende uddannelse og er i arbejde. Sådanne frivillige kan være vanskelige at rekruttere. Det vil ofte kræve en meget målrettet indsats, som også er typisk for mentorordningens tilgang til rekrutteringen af mentorer. Dette er således også en del af forklaringen på de høje enhedsomkostninger i mentorordningen.

Hvis mentorordningen giver en betydelig værdi i form af, at mange flygtninge eller indvandrere f.eks. kommer i arbejde, så skal enhedsomkostningerne naturligvis vurderes i lyset heraf. Det har imidlertid ikke været muligt at sige noget om, hvor mange kvinder med flygtninge- og indvandrerbaggrund, som kommer i arbejde som følge af mentornetværket, da der ikke sker en systematisk opfølgning på afsluttede mentorforhold.<sup>26</sup>

Det kan endelig konstateres, at enhedsomkostningerne i Hang Out/projekt Tværs ligger på niveau med DF for så vidt angår antal brugere. Ses der på satspuljebevillingen i forhold til antal frivillige har projekt Tværs imidlertid ganske høje enhedsomkostninger. Dette forhold må dog i høj grad tilskrives, at arbejdet i projekt Tværs er anderledes end i de tre andre organisationer.

Utilpassede og  
vanskelige unge

Arbejdet i projekt Tværs udføres primært af professionelt ansatte medarbejdere og ikke af frivillige. Årsagen hertil er bl.a., at Hang Outs målgruppe er *utilpassede og vanskelige unge*. Der arbejdes således i projekt Tværs med bl.a. *socialpædagogiske metoder*, som kræver faglig ekspertise.

---

<sup>26</sup> KVINFOs mentornetværk har dog oplyst, at der er udviklet to evalueringsskemaer - et der udfyldes af mentor og mentee efter et mentorforløb har været i gang i et år og et til evaluering af afsluttede mentorforhold. På denne baggrund oplyser netværket, at "mindst 12 mentees har fået job eller praktikplads. Derudover er flere mentees kommet i uddannelse, fået øget danskkundskaber, selvtilid og netværk".

## Bilag I: Definition af administrationsprocent

Beregningen af administrationsprocenter i denne opgave lægger sig op ad Udenrigsministeriets/Danidas terminologi og praksis for støtte til danske NGOer. Udenrigsministeriet har traditionelt opereret med en *generel administrationsprocent*, der i denne sammenhæng kan omskrives til følgende:

*"Totale udgifter til hovedkontoret finansieret af satspuljen sat i forhold til den totale satspuljebevilling for organisationen".*

Problemet med den generelle administrationsprocent er imidlertid, at den ofte overdriber de administrative omkostninger, idet en del af det arbejde, der foregår på hovedkontoret, reelt set er en direkte støtte til implementeringen ude i marken. Udenrigsministeriet har derfor åbnet for, at dette arbejde kan henføres under implementering, dvs. selve gennemførelsen af projekterne, og ikke under administration.

Et lignende forhold gør sig i høj grad gældende, når vi ser på frivilligindsatsen. Det skyldes, at de frivillige på den ene side vægter meget lidt i budgettet på "implementeringssiden", da der jo er tale om ulønnet arbejdskraft. På den anden side medfører de et træk på hovedkontorets ressourcer i form af støtte, monitoring og kvalitetssikring, da der er tale om ulønnet arbejdskraft. Dermed vil den generelle administrationsprocent klart overdrive det faktiske forbrug på administration. Eller med andre ord: den vil ikke afspejle forholdet mellem administration og drift/aktivitet på frivilligområdet.

Omvendt skal det også bemærkes, at den generelle administrationsprocent ikke medregner den administration, der foregår udenfor hovedkontoret, eksempelvis kontorudgifter for konsulenterne i DF og DRK, som er placeret på det regionale niveau. For at få det reelle billede af fordelingen af udgifterne frem, har vi valgt at tage disse udgifter til husleje, kontorhold mv., der ikke er placeret på hovedkontoret, med under administrationsudgifter, mens konsulenternes arbejde ude i frivilligrupperne og hos samarbejdspartnere må regnes på drifts- og aktivitetssiden.

Tillagt disse forhold når vi frem til *effektiv administrationsprocent*, der skal forstås som følger:

*"Omkostninger til hovedkontor og regionale kontorer, fraregnet den del af kontorernes arbejde som er en direkte støtte til implementeringen ude i marken, herunder aktiviteter for brugerne og direkte servicering af de frivillige, sat i forhold til de totale omkostninger".*

Eftersom de ansatte i organisationerne ikke fører tidsregnskab, er beregningen af den effektive administrationsprocent baseret på et skøn over, hvordan arbejdstiden er fordelt mellem administration og støtte til implementering. For de konsulenter i DF og DRK, som er baseret udenfor hovedkontoret, har vi antaget, at 100 % af deres tid går med implementering.

Vi har i forbindelse med Hang Out vurderet, at der skal anvendes arbejdskraft til administration, da Hang Out ikke har et hovedkontor at trække på. Vi har derfor regnet med, at 15 % af projektlederens tid går til administration.

Med hensyn til KVINFOs mentornetværk frikøbes personale fra KVINFO til administrative opgaver. Der er i alt foretaget frikøb for 180.000 kr. i 2003, hvoraf vi har regnet med, at 100.000 er blevet brugt til administration.

## **Bilag II: Interviewguide**

Kbh. 21/4/04

### **Analyse af frivilligindsats, Spørgeguides**

- A. Interview med hovedkontorer
- B. Interview med regionskonsulenter
- C. Interview med frivillige
- D. Interview med samarbejdspartnere
- E. Interview med målgruppe

## **Interview med hovedkontorer**

### **1) Kort drøftelse af opgavens formål og vores tilgang.**

Jeg vedlægger projektbeskrivelsen, som vi har lavet til ministeriet.

### **2) Præsentation af frivilligindsatsen**

- Historie
- Organisering af frivilligindsatsen
- Antal frivillige og lokalafdelinger som arbejder med integration over de sidste 5 år
- Opgaver for regionskonsulenter og fagkonsulenter
- Støtte til de frivillige fra centralt niveau samt fra konsulenterne, herunder rolle og arbejdsfordeling

### **3) Analyse af transaktionsomkostninger**

- Samlet budget for frivilligindsatsen over de sidste 5 år og diskussion af enkelte budgetlinier
- Bevillinger fra Integrationsministeriet over de sidste 5 år
- Lokalafdelingernes økonomi

### **4) Gennemgang af aktiviteter**

- Hovedaktiviteter hos lokalafdelinger som er relateret til integration
- Udvikling i antal brugere over de sidste 5 år.
- Relationer mellem frivillige, brugere og det omgivende samfund

### **5. Resultater**

- Hvilken betydning og virkning har støtten for flygtning og indvandrere, eksempelvis i forhold til de 7 mål for vellykket integration fra tænketanken
- Hvad mener målgruppen/brugere egentlig om støtten - hvad er godt, hvad kan forbedres, hvor relevant er den? Udgangspunkt i Jeres egne evalueringer.

### **6. Planlægning af regionsbesøg mv.**

På mødet skal vi derfor udvælge regionen og drøfte gennemførelsen af felt besøget - dog ikke detailplanlægge, det vil vi gøre efterfølgende med regionskonsulenten

## **Interview med regions- og integrationskonsulenter:**

### **Basis:**

- \* Uddannelses- og erhvervsmæssig baggrund
- \* Periode hos organisationen
- \* Primære arbejdsopgaver

### **Regionen**

- \* Integration af flygtninge og indvandrere i regionen: problemer, tiltag og muligheder

### **Lokalafdelingerne**

- \* antal lokalafdelinger/frivilligrupper i regionen
- \* hovedaktiviteter
- \* organisering
- \* antal frivillige
- \* Antal flygtninge/indvandrere i grupperne
- \* antal brugere
- \* økonomi

### **Internt samarbejde**

- \* Samarbejde med lokalgrupperne, hvad er deres behov, hvad kan opfyldes
- \* Samarbejde med hovedkontoret, støtte og behov
- \* Samarbejde lokalgrupperne i mellem
- \* Samarbejde med andre regioner

### **Resultater**

- \* Hvordan fungerer lokalgrupperne
- \* Hvad synes målgruppen
- \* Er der synlige effekter af arbejdet
- \* Er der spredningseffekter
- \* Hvad har man lært over de seneste par år
- \* Hvilke problemer er der, og hvad gør man ved dem

### **Proces**

- \* Nye tiltag og prioriteringer
- \* Målgruppens aktive deltagelse

### **Eksterne partnere**

- \* Hvem er de primære samarbejdspartnere på det regionale/lokale niveau
- \* Hvordan fungerer samarbejdet
- \* Hvordan kan det forbedres
- \* Er grænsefladerne klare i forhold til kommunen og andre aktører

### **Hos Dansk Røde Kors:**

- \* Hvor meget tid bruger de på integrationsområdet

## **Interview med frivillige**

### **Basis**

- \* Personlig baggrund
- \* Hvorfor er de frivillige
- \* Hvorfor lige denne organisation
- \* Hvor længe har de været med

### **Lokalområdet**

- \* Flygtningenes situation i det pågældende område
- \* Barrierer og muligheder for integration

### **Frivilligruppen**

- \* Hvilke aktiviteter er de involverede i
- \* Hvor mange medlemmer har gruppen
- \* Hvor mange brugere har den, hvor ofte deltager de
- \* Hvor længe har gruppen eksisteret
- \* Antal flygtninge/indvandrere i gruppen

### **Internt samarbejde**

- \* Faglig støtte fra regionskonsulenter og fagkonsulenter - er det tilstrækkeligt
- \* Deltagelse i kurser og kompetenceudvikling
- \* Deltagelse i styrende organer i organisationen
- \* Samarbejde lokalgrupperne i mellem
- \* Samarbejde med andre regioner

### **Økonomi**

- \* indtægts -og udgiftsposter

### **Samarbejde med målgruppen**

- \* Hvordan oplever de samarbejdet
- \* Er der nogle kulturelle barrierer
- \* Hvad lægger målgruppen vægt på i samarbejdet
- \* I hvilket omfang deltager målgruppen i planlægning og prioritering af aktiviteter

### **Resultater**

- \* Er der synlige effekter af arbejdet
- \* Er der spredningseffekter
- \* Hvad har man lært over de seneste par år
- \* Hvilke problemer er der, og hvad gør man ved dem

### **Eksterne partnere**

- \* Hvem er de primære samarbejdspartnere
- \* Hvordan fungerer samarbejdet
- \* Hvordan kan det forbedres
- \* Er grænsefladerne klare i forhold til kommunen og andre aktører

## **Interview med samarbejdspartnere**

### **Baggrund**

\* Integration af flygtninge og indvandrere i området: problemer, tiltag og muligheder

### **Partneren**

\* Hvordan arbejder organisationen/institutionen/kommunen med integration  
\* Hvor mange ressourcer bruger den på det

### **Frivilligindsatsen**

\* Hvad kender partneren til DRK, DF eller Kvinfos indsats  
\* Hvordan vurderer man indsatsen  
\* Hvad kan forbedres  
\* Er der synlige effekter  
\* Hvordan er indsatsen sammenlignet med andre integrationstiltag eller andre frivillige indsatser som de kender til

### **Samarbejdet**

\* opgavedeling  
\* gensidig inspiration og læring  
\* fælles tiltag  
\* Økonomisk støtte, samfinansiering

## **Interview med Målgruppen**

Fokusgruppe interview. Åbne spørgsmål og gruppe diskussion.

## Bilag III: Tænk tankens syv mål for en vellykket integration

Nogle anskuer integrationsprocessen med udgangspunkt i *kulturelle faktorer*. Ifølge denne opfattelse skal der lægges vægt på de forskellige normer og værdier, som mennesker fra andre lande kan have. Andre tager udgangspunkt i *soziale faktorer*. Ifølge denne opfattelse skal integrationsprocessen ses i lyset af de sociale forhold, som flygtninge og indvandrere fra andre lande lever under i Danmark.

Integrationsministeriets Tænk tank, som udgav sin første rapport i efteråret 2001, beskriver denne distinktion mellem en social og kulturel tilgang til integration. Tænk tanken tager højde for begge opfattelser, men lægger særlig vægt på bestemte sociale forhold som afgørende for en vellykket integration, bl.a. uddannelse, beskæftigelse og selvforsørgelse.

I analysen tages der udgangspunkt i tænk tankens opfattelse af integration. Tænk tanken har opstillet syv mål for en vellykket integration, der konkretiserer, hvad en vellykket integration er:

- Danskkundskaber og uddannelse: Indvandrere skal have så gode dansk kundskaber, at de kan fungere på arbejdsmarkedet og i samfundslivet. Derudover skal de mindst have et uddannelsesniveau, som gør, at de kan klare sig på arbejdsmarkedet. Efterkommere skal have samme dansk kundskaber og samme uddannelsesniveau som danskere.
- Beskæftigelse: Udlændinge skal være i beskæftigelse i samme omfang som danskere. Efterkommere skal i samme grad som danskere have et arbejde, der svarer til deres kvalifikationer. For indvandrere kan dette først forventes, når de har opholdt sig i Danmark i en længere periode.
- Selvforsørgelse: Udlændinge skal i samme grad som danskere forsørge sig selv uden indkomstoverførsler fra staten og kommunerne.
- Fravær af diskrimination: Udlændinge må ikke diskrimineres på arbejdsmarkedet eller i samfundslivet i øvrigt på grund af deres race, hudfarve, afstamning, køn, alder, nationale eller etniske oprindelse.
- Kontakt mellem udlændinge og danskere i hverdagen: Der skal være kontakt mellem danskere og udlændinge - det være sig i form af ægteskaber, som kolleger eller gennem almindelig kontakt i hverdagen.
- Deltagelse i det politiske liv: Udlændinge skal i samme grad som danskere deltage i det politiske liv, fx som vælgere, folkevalgte og medlemmer af foreninger og brugerbestyrelser. Det er dog kun danske statsborgere, der kan opstille og stemme ved valg til Folketinget og Europa-Parlamentet.
- Grundlæggende værdier og normer: Udlændinge skal tilslutte sig og efterleve nogle grundlæggende værdier og normer i Danmark. Til disse værdier og normer hører respekt for folkestyret og borgernes frihedsrettigheder, overholdelse af landets love, medbestemmelse, anerkendelse af menneskers lige rettigheder samt tolerance over for andres værdier og normer.

Der er bl.a. med udgangspunkt i Tænk tankens syv mål for en vellykket integration, at forslagene til udvikling af det frivillige integrationsarbejde er genereret.

## **Bilag IV: Kommentarer fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors**