
RIGSREVISIONEN



Beretning til Statsrevisorerne om integrationsindsatsen

Februar
2015

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	4
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2.	Personregistrering af nyankomne udlændinge	11
2.1.	Registrering af nyankomne udlændinge i udlændingssystemerne og i CPR.....	12
3.	Kommunernes indsats for at integrere nyankomne flygtninge og familiesammenførte	18
3.1.	Boligplacering af flygtninge	19
3.2.	Indgåelse af integrationskontrakter.....	21
3.3.	Tilbud om integrationsplan.....	23
3.4.	Tilbud om helbredsmæssig vurdering.....	26
4.	Ministeriernes opfølgning på integrationsloven.....	28
4.1.	Socialministeriets opfølgning på integrationsloven	29
4.2.	Beskæftigelsesministeriets opfølgning på integrationsloven	32
4.3.	Undervisningsministeriets opfølgning på integrationsloven.....	33
	Bilag 1. Metode	36
	Bilag 2. Stikprøve.....	39
	Bilag 3. Statens udgifter til integrationsindsatsen i 2013	43
	Bilag 4. Ordliste.....	44

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet, § 15. Ministeriet for
Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, § 17. Beskæftigelsesministeriet
og § 20. Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Justitsministeriet:

Morten Bødskov: oktober 2011 - december 2013
Karen Hækkerup: december 2013 - oktober 2014
Mette Frederiksen: oktober 2014 -

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold:

Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013
Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014
Manu Sareen: februar 2014 -

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2001-2011):

Bertel Haarder: november 2001 - februar 2005
Rikke Hvilshøj: februar 2005 - november 2007
Birthe Rønn Hornbech: november 2007 - marts 2011
Søren Pind: marts 2011 - oktober 2011

Beskæftigelsesministeriet:

Mette Frederiksen: oktober 2011 - oktober 2014
Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 -

Undervisningsministeriet:

Christine Antorini: oktober 2011 -

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Ministeriet for Børn,
Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Under-
visningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om statens og kommunernes indsats for at integrere nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2014.

2. Rammerne for integrationsindsatsen er beskrevet i bekendtgørelse nr. 1094 af 7. oktober 2014 af lov om integration af udlændinge i Danmark (herefter integrationsloven). Det er disse rammer, undersøgelsen tager udgangspunkt i.

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

3. Ressortansvaret for integrationsområdet er fordelt på flere ministerier. I undersøgelsen indgår Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (herefter Socialministeriet), Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet. I perioden 2001-2011 var ressortansvaret for integrationsområdet samlet i det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration (herefter omtalt som daværende Integrationsministerium).

4. Kommunerne har det primære ansvar for at gennemføre den integrationsindsats, der er beskrevet i integrationsloven. Det indebærer bl.a., at kommunerne skal gøre brug af de redskaber, som integrationsloven stiller krav om, inden for de tidsfrister, som Folketinget har vedtaget. Staten kompenserer kommunerne for deres udgifter til den lovbestemte integrationsindsats. Statens udgifter hertil udgjorde ca. 1,15 mia. kr. i 2013.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og kommunerne i tilstrækkelig grad sikrer, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte modtager den integrationsindsats, som er fastlagt i integrationsloven. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er der en sikker registrering af de nyankomne udlændinge, der er berettiget til en integrationsindsats?
- Iværksætter kommunerne i tilstrækkelig grad de indsatser, som følger af integrationsloven?
- Følger Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad op på integrationsloven?

*Alle lande, som ikke er medlemmer af EU, er **tredjelande** i forhold til EU-landene.*

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte får de tilbud, der er omfattet af integrationsloven. De ansvarlige ministerier har endvidere ikke i tilstrækkelig grad fulgt op på, om brugen af redskaberne til integration bidrager til at indfri integrationslovens formål.

Rigsrevisionen konstaterer, at Udlændingestyrelsen ikke kunne redegøre for opholdsgrundlaget for ca. 1.200 udlændinge fra tredjelande, der havde fået CPR-nr. af kommunerne, da Rigsrevisionen modtog data til denne beretning i juni 2014. Gennem maskinel og manuel fejlretning har styrelsen fra juni 2014 til primo 2015 nedbragt dette tal til 829 udlændinge. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen er bekendt med, at det er et problem at koble CPR-numre med opholdsgrundlag i udlændingssystemerne. Videre har styrelsen peget på, at styrelsen gennem samarbejde med andre myndigheder på området har bidraget til løbende forbedringer af datakvaliteten, som efter styrelsens vurdering historisk set aldrig har været bedre end nu.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at der fortsat ikke er overensstemmelse mellem data om opholdsgrundlag i udlændingssystemerne og Det Centrale Personregister (herefter CPR). Rigsrevisionen konstaterer, at det er uklart, hvorfor der er disse uoverensstemmelser, som giver anledning til tvivl om, med hvilken ret de konkrete udlændinge med CPR-nr. opholder sig i Danmark.

Rigsrevisionen finder det påkrævet, at der sikres et korrekt og pålideligt datagrundlag, så det fremover bliver muligt at gøre rede for opholdsgrundlaget for alle udlændinge, der har et CPR-nr. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har ansvaret for at løse problemet. Rigsrevisionen finder det uklart, hvilke myndigheder der har ansvaret. Der er derfor behov for, at ministerierne med ansvaret for integrationsområdet i samarbejde med kommunerne, der har ansvaret for tildeling af CPR-numre, afdækker årsagerne til problemerne og finder en tilfredsstillende løsning.

Ifølge integrationsloven skal kommunerne iværksætte en integrationsindsats for alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Rigsrevisionen har udtaget en stikprøve på 109 nyankomne flygtninge og familiesammenførte bosat i 56 kommuner og undersøgt, hvilken indsats kommunerne har iværksat for de pågældende. Undersøgelsen har vist, at kommunerne på en række områder ikke anvender de lovpligtige redskaber på den måde, som loven stiller krav om. Det drejer sig bl.a. om brugen af de integrationskontrakter, som kommunerne har skullet udarbejde siden 2006. Det fremgår af integrationsloven, at integrationskontrakterne skal medvirke til at fastholde og understrege både kommunens og den enkelte nyankomne flygtnings eller familiesammenførtes ansvar og pligter for integrationen. I 25 % af de gennemgåede sager var kontrakterne fx ikke indgået rettidigt, og indholdet i 65 % af kontrakterne levede ikke op til bestemmelserne i loven, da der hverken var mål for beskæftigelse eller uddannelse. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at kommunerne ikke i alle tilfælde iværksætter de indsatser for flygtninge og familiesammenførte, som følger af integrationsloven.

Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet har ikke sikret en systematisk opfølgning på kommunernes brug af de redskaber til integration, der fremgår af integrationsloven. Det skyldes bl.a., at der har været et utilstrækkeligt datagrundlag om flygtninge og familiesammenførte. Dataproblemet er en følge af, at der gennem mange år har været problemer med at koble CPR-numre til opholdsgrundlag i udlændingssystemerne. Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det på baggrund af nye data – fx fra Danmarks Statistik – fremadrettet vil være muligt at følge op på, bl.a. om flygtninge og familiesammenførte bliver selvforsørgende. Socialministeriet har endvidere peget på, at der foreligger en række supplerende data, som ministeriet har anvendt til analyser på integrationsområdet, og at ministeriet har gennemført en række spørgeskemaundersøgelser om kommunernes brug af redskaberne til integration. Ligeledes har Beskæftigelsesministeriet peget på, at det har været muligt at følge op på de nyankomne flygtninge og familiesammenførte, der modtog kontanthjælp, men at opfølgningen ikke har omfattet den samlede gruppe, da ministeriet ikke hidtil har haft data om det samlede antal flygtninge og familiesammenførte.

Statsrevisorerne kritiserede allerede i 2003, at det daværende Integrationsministerium ikke i tilstrækkeligt omfang havde undersøgt, om integrationslovens formål blev indfriet. Rigsrevisionen konstaterer, at integrationsloven har været gældende siden 1999, og at ministerierne i de mellemliggende år ikke har fulgt systematisk op på kommunernes brug af de redskaber til integration, der fremgår af loven, og hvordan de virker i forhold til at indfri lovens formål. Dette finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

Undervisningsministeriet har siden 2007 været bekendt med, at kommunerne havde problemer med det pædagogiske tilsyn med kvaliteten af danskuddannelsen. I 2010 fik ministeriet indført, at kommunerne skulle rapportere om deres tilsyn. Ministeriet var ikke tilfreds med kommunernes rapportering i 2011, men reagerede først på dette i 2014, hvor ministeriet igangsatte et nyt initiativ til at forbedre kommunernes tilsyn med danskuddannelsen. Ministeriets tilsyn og initiativer på området har efter Rigsrevisionens vurdering ikke været tilfredsstillende, idet der fortsat er problemer med kommunernes tilsyn med kvaliteten af danskuddannelsen.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for, at kommunerne styrker indsatsen for at integrere nyankomne flygtninge og familiesammenførte i Danmark. Rigsrevisionen finder det også påkrævet, at ministerierne styrker deres opfølgning på integrationsloven, herunder at Socialministeriet som koordinerende ministerium og overordnet ansvarlig for at følge udviklingen på integrationsområdet sikrer en mere systematisk opfølgning på de redskaber i integrationsloven, som retter sig mod flygtninge og familiesammenførte.

1.2. Baggrund

6. Danmark gav i 2014 opholdstilladelse til 6.110 udlændinge på asylområdet og 5.716 udlændinge som led i familiesammenføring.

7. Udlændinge, der får opholdstilladelse på asylområdet, får herefter betegnelsen flygtninge. Figur 1 viser udviklingen i antallet af opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte i perioden 2006-2014.

Asyl

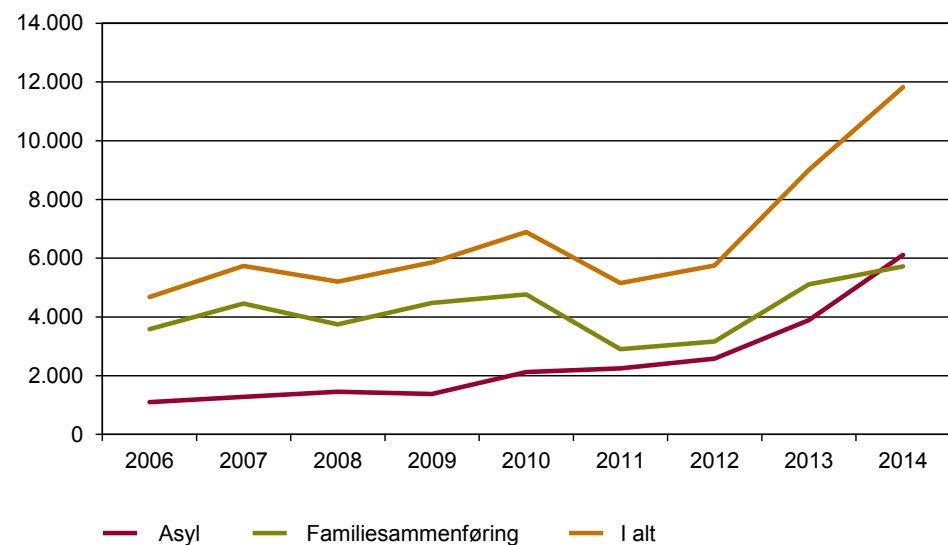
Udlændinge kan få opholdstilladelse, hvis de er omfattet af FN's flygtningekonvention af 28. juli 1951, eller hvis de risikerer dødsstraf, tortur mv., hvis de vender tilbage til hjemlandet.

Familiesammenføring

Når visse betingelser er opfyldt, kan udlændinge få opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring. Reglerne omfatter:

- ægtefæller og faste samlevere
- børn
- øvrige familiemedlemmer.

Figur 1. Tildelte opholdstilladelser i Danmark på baggrund af asyl eller familiesammenføring i perioden 2006-2014 (Antal)



Kilde: Danmarks Statistik.

Det fremgår af figur 1, at antallet af opholdstilladelser på baggrund af asyl og familiesammenføring var højere i 2014 end på noget andet tidspunkt i perioden 2006-2014. Vi har i undersøgelsen taget udgangspunkt i data fra Udlændingestyrelsen om udlændinge på asyl- og familiesammenføringsområdet, der fik opholdstilladelse og bosatte sig i kommunerne i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014.

8. I beretningen bruger vi betegnelsen udlændinge om den samlede gruppe af udenlandske statsborgere, der får opholdstilladelse i Danmark. Vi bruger betegnelsen flygtninge om de udlændinge, der har fået opholdstilladelse på baggrund af asyl. Endelig bruger vi betegnelsen familiesammenførte om de udlændinge, der har fået opholdstilladelse på baggrund af familiesammenføring.

9. Stigningen i antallet af nyankomne flygtninge og familiesammenførte kan relateres til den globale flygtningesituation. Ved udgangen af 2013 var der ifølge FN for første gang siden 2. Verdenskrig over 50 millioner mennesker, der levede fordrevet fra deres hjemland på grund af konflikter og naturkatastrofer. Af disse havde 16,7 millioner flygtningestatus.

FN kategoriserer kriser efter deres alvorlighed. En krise kan maksimalt kategoriseres som kriseniveau 3. I 2014 har FN for første gang nogensinde kategoriseret 4 samtidige kriser på kriseniveau 3. Der er tale om kriserne i henholdsvis Syrien, Den Centralafrikanske Republik, Sydsudan og Irak.

10. Når en udlænding får opholdstilladelse i Danmark, er tilladelsen i første omgang midlertidig. Dette gælder for alle udlændinge. Tilladelsen kan forlænges, eller udlændingen kan få tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis udlændingen efter en årrække fortsat opfylder betingelserne for opholdstilladelse. Betingelserne fremgår af boks 1.

BOKS 1. TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE

Tidsbegrænset opholdstilladelse kaldes også permanent opholdstilladelse og kan som udgangspunkt tidligst gives efter 5 års lovligt ophold i Danmark. For at få permanent opholdstilladelse skal udlændinge bl.a. opfylde nedenstående betingelser:

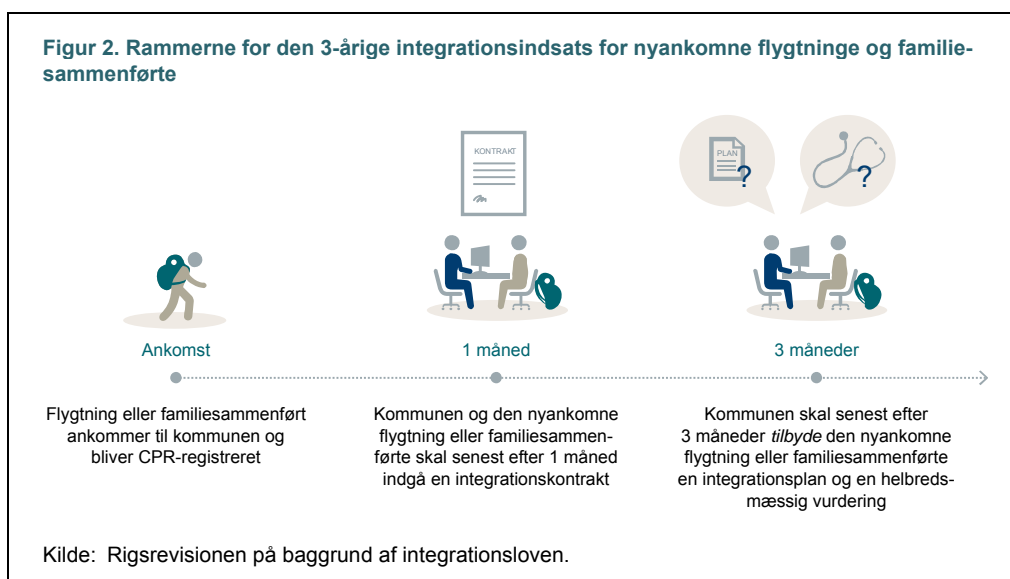
- Udlændingen skal have været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse og/eller under uddannelse i Danmark i mindst 3 år inden for de seneste 5 år forud for det tidspunkt, hvor der kan gives permanent opholdstilladelse.
- Udlændingen skal have bestået prøve i Dansk 1 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau.
- Udlændingen må normalt ikke have forfalden gæld til det offentlige.
- Udlændingen må normalt ikke i de seneste 3 år have modtaget visse typer offentlig hjælp.
- Udlændingen skal normalt have underskrevet en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund.
- Udlændingen må ikke have begået kriminalitet.

Integrationslovens elementer

11. Der er flere årsager til, at Rigsrevisionen valgte at igangsætte undersøgelsen af integrationsindsatsen. Med 4 ressortministerier og 98 kommuner er der mange aktører på integrationsområdet, hvilket stiller krav til et klart opgavesplit og til koordinering. Derudover blev integrationsloven ændret den 1. juli 2013, og det medførte nye pligter for kommunerne med at integrere flygtninge og familiesammenførte.

12. Integrationsloven sætter rammerne for den integrationsindsats, som alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte over 18 år skal modtage i deres første tid i Danmark. Det fremgår af loven, at alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte skal deltage i et integrationsprogram. Programmet skal støtte de nyankomne flygtninge og familiesammenførte i at tilegne sig de nødvendige forudsætninger for at begå sig i Danmark generelt og på arbejdsmarkedet i særdeleshed. Kommunerne er ansvarlige for at planlægge et individuelt program på gennemsnitligt 37 timer om ugen i maks. 3 år sammen med den enkelte nyankomne flygtning eller familiesammenførte, som har pligt til at deltage i programmet. Det er dog kun flygtninge og familiesammenførte, som modtager kontanthjælp, der har pligt til at deltage i beskæftigelsesrettede tilbud.

13. Integrationsloven stiller krav til de redskaber, som kommunerne skal bruge for at fremme nyankomne flygtninges og familiesammenførtes forudsætninger for at blive integreret i det danske samfund. Det drejer sig om integrationskontrakten, integrationsplanen og den helbredsmæssige vurdering. Redskaberne skal bl.a. bidrage til, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte får mulighed for at "udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende, selverhvervende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund", jf. integrationslovens § 1. Integrationsloven opstiller tidsfrister for, hvornår de enkelte redskaber skal tages i brug i integrationsperioden. Figur 2 viser nogle af de centrale tidspunkter i processen.



Det fremgår af figur 2, at kommunen og den nyankomne flygtning eller familiesammenførte skal indgå en integrationskontrakt senest 1 måned efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret. Figuren viser også, at kommunen inden for de første 3 måneder, skal tilbyde de nyankomne flygtninge og familiesammenførte en integrationsplan og en helbredsmæssig vurdering. Det skal bemærkes, at den helbredsmæssige vurdering kun skal tilbydes til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Udlændinge kan også blive familiesammenført til andre end flygtninge, fx hvis en udlænding bliver gift med en dansk statsborger. I disse tilfælde skal kommunen ikke tilbyde en helbredsmæssig vurdering.

Om Integrationskontrakten:

- Den har været *obligatorisk* for alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte siden 2006.
- Den skal beskrive omfanget og indholdet af den enkeltes integrationsprogram, herunder danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud.

Om integrationsplanen:

- Den blev introduceret ved en ændring af integrationsloven den 1. juli 2013.
- Formålet er at skabe sammenhæng og overblik over de indsatser, den enkelte udlænding og dennes familie deltager i, og understøtte den enkelte udlændings og i videst muligt omfang den samlede families integration.
- Kommunen skal *tilbyde* alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte en integrationsplan.
- De nyankomne flygtninge og familiesammenførte er ikke forpligtede til at tage imod tilbuddet.

Om den helbredsmæssige vurdering:

- Den blev introduceret ved en ændring af integrationsloven den 1. juli 2013.
- Formålet er en tidlig afdækning af fysiske og psykiske helbredsproblemer, så kommunens integrationsindsats kan tage højde for udlændingens aktuelle helbred og behandlingsbehov.
- Kommunen skal *tilbyde* en helbredsmæssig vurdering til alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge.
- De berørte nyankomne flygtninge og familiesammenførte er ikke forpligtede til at tage imod tilbuddet.

Det er et gennemgående træk ved de 3 redskaber, at Folketinget har lagt vægt på, at kommunerne skal hurtigt i gang med at iværksætte en integrationsindsats for nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

Ansvar for integration af flygtninge og familiesammenførte

14. Kommunerne har ansvaret for at gennemføre de indsatser, som er fastlagt i integrationsloven. Kommunernes opgaver er beskrevet i integrationslovens § 4, stk. 1. Ministerierne har ansvaret for at følge op på, om formålet med lovgivningen bliver indfriet.

15. 4 ministerier har siden regeringsskiftet i oktober 2011 varetaget den væsentligste del af ansvaret forbundet med integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Det daværende Integrationsministerium blev nedlagt, og ministeriets opgaver og ansvarsområder i forhold til integrationsloven blev fordelt, som det fremgår af tabel 1.

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ, der behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen i 1. instans.

Udlændingenævnet er et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan, der behandler klager på udlændingeområdet vedrørende bl.a. afgørelser om familiesammenføring.

Tabel 1. Ministeriernes opgaver og ressortansvar i forhold til integration

Beskæftigelsesministeriet	Integrationslovens regler om integrationsprogram og integrationskontrakt, som vedrører integration af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet.
Justitsministeriet	Udlændingeloven hører under Justitsministeriets ressort. Det følger af udlændingeloven, at Udlændingestyrelsen i 1. instans varetager opgaven med at træffe afgørelser om asyl og familiesammenføring. Ved afslag i Udlændingestyrelsen er det Flygtningenævnet, der behandler asylsager i 2. instans, og Udlændingenævnet, der behandler familiesammenføringsager i 2. instans.
Socialministeriet	Integrationslovens regler om integrationsplaner, helbredsmæssige vurderinger, hjælp i særlige tilfælde og reglerne om boligplacering af flygtninge. (I praksis varetager Udlændingestyrelsen denne opgave). Socialministeriet har derudover en koordinerende rolle i forhold til regeringens integrationspolitik og et ansvar for overordnet at følge udviklingen på integrationsområdet.
Undervisningsministeriet	Lovgivningen om danskuddannelse til voksne udlændinge. Ministeriet har ansvaret for lovgivningen og bekendtgørelserne på området og varetager tilsynet med danskprøverne. (Det er dog Beskæftigelsesministeriet, der har bevillingsansvaret for danskuddannelsen).

Kilde: Rigsrevisionen.

Statens udgifter til integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte

16. Statens udgifter til integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte udgjorde ca. 1,15 mia. kr. i 2013. Det er kommunerne, der afholder udgifterne til integrationsindsatsen, som de bliver kompenseret for gennem en række statslige tilskud og refusionsordninger. Finansieringen er beskrevet nærmere i bilag 3.

17. Rigsrevisionen har adgang til at revidere kommunernes udgifter til den lovbestemte integrationsindsats, idet staten refunderer disse udgifter.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

18. Undersøgelsens revisionskriterier er primært baseret på integrationslovens regler om den indsats, som kommunerne skal iværksætte for nyankomne flygtninge og familiesammenførte med henblik på at bidrage til, at lovens formål bliver opfyldt.

19. Vi har undersøgt 3 forhold. For det første har vi undersøgt, om der er en sikker registrering af nyankomne udlændinge. Vi har taget udgangspunkt i, at registreringen skal gøre det muligt for offentlige myndigheder at få oplysninger på individniveau, der kan afklare, om den enkelte udlænding er berettiget til en integrationsindsats. Det er kun flygtninge og familiesammenførte, der skal modtage en integrationsindsats. Udlændinge, der får opholdstilladelse i forbindelse med fx erhverv eller studie, er også omfattet af dele af integrationsloven, men de er ikke berettiget til en integrationsindsats. Det er derfor væsentligt, at offentlige myndigheder kan identificere, hvilke udlændinge der har fået opholdstilladelse som flygtninge og familiesammenførte, og som kommunerne derefter har registreret i CPR. Vi har undersøgt dette for perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Resultatet af denne del af undersøgelsen fremgår af kap. 2.

Vi har dernæst undersøgt, om kommunerne lever op til kravene i integrationsloven. Det fremgår af loven, at kommunerne skal gøre brug af nogle konkrete redskaber inden for fastsatte tidsfrister. Resultatet af denne del af undersøgelsen fremgår af kap. 3.

Vi har endelig undersøgt, hvordan Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet og Undervisningsministeriet følger op på deres respektive ressortansvar for integrationsloven. Vi har taget udgangspunkt i integrationslovens formål og forudsat, at de 3 ministerier hver især har ansvar for opfølgning på forskellige dele af lovens indfrielse, og at Socialministeriet derudover har et særligt ansvar for koordineringen af regeringens integrationspolitik og for generelt at følge udviklingen på integrationsområdet. Resultatet af denne del af undersøgelsen fremgår af kap. 4.

Metode

20. Undersøgelsen er baseret på et datasæt om nyankomne flygtninge og familiesammenførte, der har modtaget en opholdstilladelse og er blevet registreret i CPR i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. De overordnede krav vedrørende registrering i CPR fremgår af boks 2. CPR-registreringen er en markør for, at kommunen har overtaget integrationsansvaret. Vi har valgt denne periode, fordi integrationsloven blev ændret den 1. juli 2013 og introducerede nye redskaber, som kommunerne skal anvende i indsatsen. Datasættet om de nyankomne flygtninge og familiesammenførte blev udarbejdet af Udlændingestyrelsen på Rigsrevisionens anmodning. I den forbindelse leverede CPR-kontoret i Økonomi- og Indenrigsministeriet efter anmodning fra Udlændingestyrelsen en række udtræk fra CPR.

BOKS 2. CPR

CPR indeholder grundlæggende personoplysninger om alle, der efter CPR-loven har fået tildelt et personnummer.

Registrering af indrejse i Danmark forudsætter for alle ikke-nordiske statsborgere dokumentation for lovligt ophold (EU-registreringsbevis eller anden opholdstilladelse). Herudover forudsætter registrering af indrejse, at udlændingen har en bolig eller et fast opholdssted og skal opholde sig her i landet i over 3 måneder.

Anmeldelse af indrejse sker ved henvendelse til Borgerservice i den kommune, hvor vedkommende skal bo, ved forevisning af opholdsgrundlag og fornøden legitimation samt dokumentation for de oplysninger, der skal registreres i CPR.

Undersøgelsen bygger også på en gennemgang af tilfældigt udvalgte kommunale sager om nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Vi har indhentet sagerne fra de kommuner, som har integrationsansvaret for de 109 nyankomne flygtninge og familiesammenførte i vores stikprøve. Bilag 1 indeholder en liste over de konkrete sagsakter, vi har bedt om.

Ved gennemgangen af sagerne har vi undersøgt, om kommunerne har anvendt de redskaber, som integrationsloven foreskriver. I den forbindelse har vi lagt til grund, at tilbud, der ikke er registreret på sagen, eller som kommunerne ikke har orienteret om på vores anmodning, ikke betragtes som givet af kommunen.

Vi har i løbet af undersøgelsesperioden interviewet sagsbehandlere og/eller ledere, der arbejder med integrationsindsatsen i 11 kommuner. Vi har brugt disse besøg til at opnå viden om kommunernes organisering af integrationsindsatsen og til at kvalificere vores forståelse af indholdet af de 109 sager, vi har gennemgået.

Derudover bygger undersøgelsen på skriftligt materiale fra og møder med:

- Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
- Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen
- Socialministeriet, Socialstyrelsen og Ankestyrelsen
- Undervisningsministeriet og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Endelig har vi gennemført interviews med en række andre aktører med viden om integrationsområdet. Disse aktører fremgår af bilag 1.

21. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 3.

BOKS 3. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

22. Undersøgelsen omfatter overordnet perioden 2003 - januar 2015 for så vidt angår ministerierne – herunder det daværende Integrationsministeriums – opfølgning på integrationsloven. Undersøgelsen af kommunernes integrationsindsats er centreret omkring perioden juli 2013 - juni 2014.

23. Undersøgelsen omfatter ikke andre udlændinge med opholdstilladelse i Danmark end flygtninge og familiesammenførte. Undersøgelsen tager udgangspunkt i de bestemmelser i integrationsloven, som gælder for flygtninge og familiesammenførte. Vi har undersøgt, om nyankomne flygtninge og familiesammenførte i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014 har modtaget den integrationsindsats, som integrationsloven fastlægger, inden for de tidsfrister, som fremgår af loven. Vi har ikke undersøgt, om de nyankomne flygtninge og familiesammenførte har modtaget de lovpligtige tilbud senere end de lovbestemte tidsfrister.

24. Vi har ikke undersøgt, hvordan kommunerne varetager deres ansvar for at tilbyde boliger til nyankomne flygtninge, eller hvilken form for boliger flygtningene får tilbudt. Undersøgelsen omfatter heller ikke eventuelle andre kommunale tilbud rettet mod integration af flygtninge og familiesammenførte, som den enkelte kommune har iværksat og finansieret af egen drift.

Undersøgelsen omfatter heller ikke en sammenligning kommunerne imellem i forhold til, hvor gode eller mindre gode de har været til at iværksætte integrationsindsatsen.

Kommuner i undersøgelsen

De 11 kommuner, som Rigsrevisionen har interviewet, er:

- Brønderslev
- Frederiksberg
- Faaborg-Midtfyn
- Gentofte
- Holbæk
- Lyngby-Taarbæk
- Næstved
- Roskilde
- Rudersdal
- Silkeborg
- Sønderborg.

Kommunerne er generelt ansvarlige for registreringen af borgere i CPR, herunder for registreringen af udlændinge, der har fået en opholdstilladelse og bosætter sig i kommunerne. Undersøgelsen omfatter ikke en gennemgang af kommunernes registrering af udlændinge i CPR, herunder om kommunerne følger CPR-lovens regler om registrering af personer, der indrejser til Danmark, i CPR.

25. Vi har ikke valideret datagrundlaget for Udlændingestyrelsens beregninger, som vi omtaler i kap. 2, og som illustreres i figur 4 i samme kapitel. Vi lægger Udlændingestyrelsens oplysninger fra perioden 8. maj 2014 - 26. januar 2015 til grund for undersøgelsen.

26. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt integrationsområdet i beretningen om det daværende Integrationsministeriums opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen og i beretningen om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge.

27. Bilag 1 indeholder en uddybende beskrivelse af undersøgelsesmetoden. Bilag 2 indeholder en uddybende beskrivelse af stikprøven i undersøgelsen. Bilag 3 indeholder en oversigt over statens udgifter til integrationsindsatsen. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Personregistrering af nyankomne udlændinge

Undersøgelsen har vist, at der ikke i alle tilfælde er en sikker registrering af nyankomne udlændinge. Det har betydet, at det ikke har været muligt for Rigsrevisionen at få oplysninger om alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte, der har bosat sig i kommunerne i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014.

Alle udlændinge, der får opholdstilladelse og bosætter sig i Danmark, skal registreres 2 centrale steder. Ved ansøgning om opholdstilladelse i Danmark bliver de registreret i udlændingssystemerne, der indeholder oplysninger om bl.a. opholdsgrundlag. Når de bosætter sig i en kommune, skal de registreres i CPR. Her fremgår bl.a. deres nye bopæl.

Oplysninger fra Udlændingestyrelsen viser, at der i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014 er 3.310 udlændinge, der har fået opholdstilladelse som flygtning eller familiesammenført og har fået CPR-nr. i en kommune. Udlændingestyrelsens oplysninger viser i den forbindelse, at antallet kan være op til ca. 1.200 flere. De ca. 1.200 omfatter udlændinge fra tredjelande, der fik CPR-nr. og bosatte sig i kommunerne, men som Udlændingestyrelsen ikke kunne identificere i udlændingssystemerne. Siden er det henover en periode på 6 måneder lykkedes Udlændingestyrelsen at finde frem til opholdsgrundlaget for en del af de ca. 1.200. I januar 2015 er der dog fortsat 829 udlændinge, for hvem Udlændingestyrelsen ikke har kunnet identificere opholdsgrundlaget. Dette finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

Rigsrevisionen konstaterer, at en konsekvens af problemerne med at overføre CPR-numre til udlændingssystemerne er, at Udlændingestyrelsen ikke i alle tilfælde kan redegøre for, med hvilken ret udlændinge, der har fået et CPR-nr. i kommunerne, opholder sig i Danmark. Det kan derfor heller ikke afvises, at der er udlændinge, der har et CPR-nr., uden at de har en opholdstilladelse. Rigsrevisionen konstaterer, at den difference, som undersøgelsen har påvist mellem CPR og udlændingssystemerne, giver anledning til tvivl om, hvorvidt registreringen af nyankomne udlændinge sker korrekt. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, hvad det er for fejl, der giver anledning til differencerne, og hos hvilke myndigheder fejlene sker. Rigsrevisionen konstaterer dog, at problemet med at overføre data fra CPR til udlændingssystemerne er kendt af Udlændingestyrelsen og har eksisteret i en årrække. Dette finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

Den manglende sammenkædning af CPR-numre med opholdsgrundlag har flere konsekvenser. Som Rigsrevisionens undersøgelse har vist, er der udlændinge, som har fået et CPR-nr., men hvor det ikke er muligt at se deres opholdsgrundlag i udlændingssystemerne. For det andet har Udlændingestyrelsen haft store problemer med at se i deres systemer, om udlændingene havde bosat sig i Danmark, efter de fik opholdstilladelse. Udlændingestyrelsen har i den forbindelse peget på, at styrelsen ikke er forpligtet til at kontrollere, om udlændinge, som får opholdstilladelse, udnytter denne og reelt indrejser og bosætter sig i Danmark. Udlændingestyrelsen har oplyst, at problemet er blevet reduceret markant på asyl- og familiesammenføringsområdet, hvor der i oktober 2014 kun er 3 % af sagerne, der ikke har et CPR-nr. tilknyttet. Ifølge Udlændingestyrelsen er det ikke alle flygtninge og familiesammenførte, der udnytter deres opholdstilladelse, og der vil derfor ifølge styrelsen altid mangle CPR-numre på nogle af sagerne.

28. Dette kapitel handler om, hvorvidt der er en sikker registrering af nyankomne udlændinge, som er berettiget til en integrationsindsats.

Vi har taget udgangspunkt i, at registreringen skal gøre det muligt for offentlige myndigheder at få oplysninger på individniveau, der kan afklare, om de enkelte udlændinge, der får opholdstilladelse i Danmark, er berettigede til en integrationsindsats. Det er kun flygtninge og familiesammenførte, der er berettigede til en integrationsindsats efter integrationsloven.

2.1. Registrering af nyankomne udlændinge i udlændingssystemerne og i CPR

29. Vi har undersøgt, hvor mange flygtninge og familiesammenførte, der fik opholdstilladelse, bosatte sig i en kommune og blev CPR-registreret i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Vi skulle bruge disse data til at identificere alle de udlændinge, der havde fået opholdstilladelse efter reglerne om asyl og familiesammenføring i den konkrete periode, udtage en stikprøve og indhente personsager fra kommunerne. Formålet med gennemgangen af sagerne var at undersøge, om personerne i stikprøven havde modtaget den integrationsindsats, som integrationsloven fastlægger.

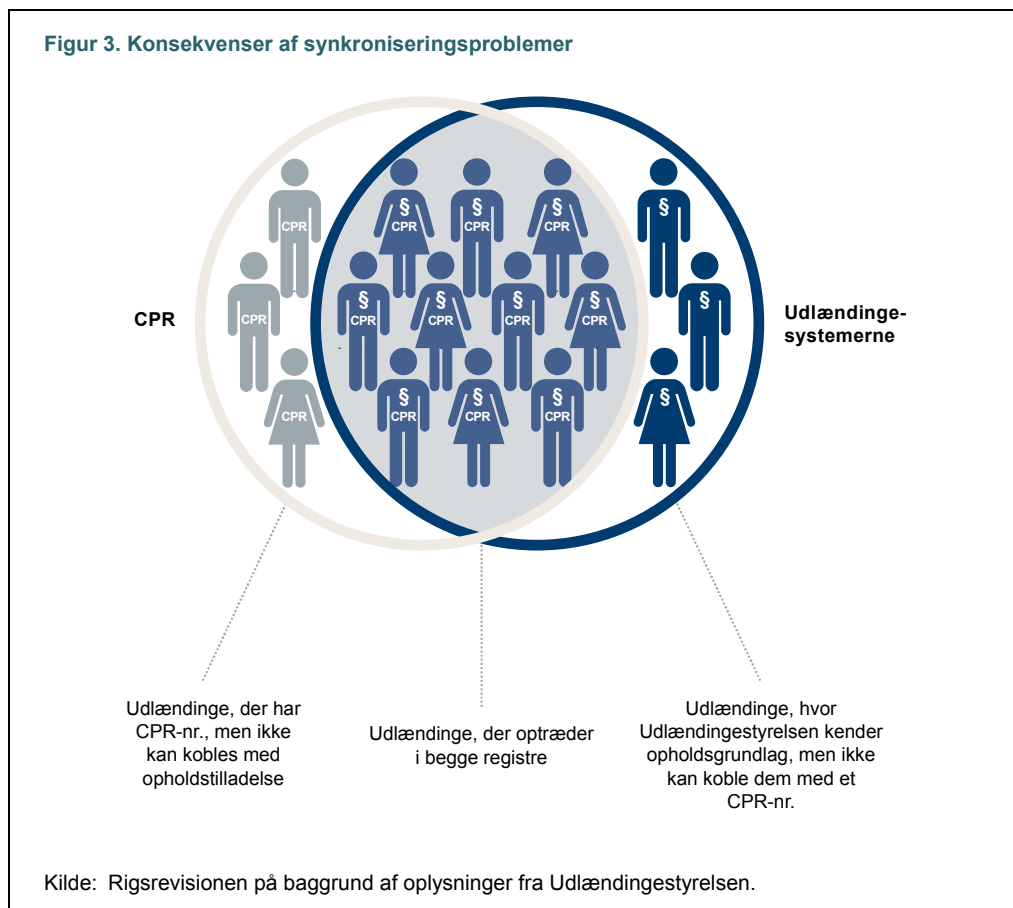
Vi bad i maj 2014 Udlændingestyrelsen om disse oplysninger. Det er Udlændingestyrelsen, der har ansvaret for at træffe afgørelser og udstede opholdstilladelser på asyl- og familiesammenføringsområdet.

30. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke bruger CPR-nr. som nøgle til at identificere udlændinge, herunder flygtninge og familiesammenførte, men derimod et person-ID, som er et nummer, alle udlændinge registreres med, når de søger om opholdstilladelse i landet. Person-ID registreres i udlændingssystemerne. Det er først, når nyankomne flygtninge og familiesammenførte har fået opholdstilladelse, at de kan få et CPR-nr. Det er kommunerne, der har ansvaret for CPR-registreringen af de flygtninge, de modtager. Familiesammenførte har selv ansvaret for at lade sig CPR-registrere.

Der er forskellige formål med henholdsvis udlændingssystemerne og CPR. Udlændingssystemerne skal indeholde oplysninger om alle udlændinge, der har søgt eller fået opholdstilladelse i Danmark. CPR skal som udgangspunkt indeholde oplysninger om alle personer, der bor i Danmark, og som har et CPR-nr.

Da der i mange sammenhænge er brug for at kende til forbindelsen mellem person-ID og CPR-nr., sker der hver nat en maskinel synkronisering af oplysninger om nyregistrerede udlændinge fra CPR til udlændingssystemerne. Udlændingestyrelsen har oplyst, at denne synkronisering har til formål at komme så tæt som muligt på identiske stamoplysninger om udlændinge i CPR og i udlændingssystemerne.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at synkroniseringen ikke er fuldstændig, og at der optræder borgere i begge registre, som ikke kan genfindes i det modsvarende register. Figur 3 viser problemstillingen.



Figur 3 viser, at den manglende synkronisering kan give følgende 2 problemer:

- at Udlændingestyrelsen ikke kan koble de udstedte opholdstilladelser til eventuelt senere udstedte CPR-numre for alle modtagere af opholdstilladelse
- at Udlændingestyrelsen for en række nyankomne udlændinge med CPR-nr. ikke kan redegøre for deres opholdsgrundlag.

Konsekvensen af det første problem er, at Udlændingestyrelsen ikke kan oplyse, om udlændingene har bosat sig i Danmark, efter at de fik opholdstilladelse.

Konsekvensen af det andet problem er, at der er udlændinge, der bor i Danmark og har CPR-nr., men som Udlændingestyrelsen ikke har kunnet identificere i udlændingssystemerne i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse. Udlændingestyrelsen har altså ikke kunnet gøre rede for, på hvilket retsgrundlag de pågældende bor i Danmark.

31. Den manglende synkronisering af data fra CPR til udlændingssystemerne kan ifølge Udlændingestyrelsen bl.a. skyldes følgende problemstillinger:

- Hvis kommunerne i forbindelse med CPR-registreringen ikke anfører person-ID korrekt eller slet ikke registrerer person-ID, kan der ikke gennemføres en synkronisering til de relevante personoplysninger i udlændingssystemerne.
- Der kan være børn af udlændinge, der er født i Danmark, som har fået CPR-nr., men som endnu ikke har fået et selvstændigt opholdsgrundlag. De vil ikke optræde i udlændingssystemerne.
- Der kan være tekniske problemer i synkroniseringen.

32. Udlændingestyrelsen har desuden oplyst, at der på tværs af de myndigheder, der arbejder med udlændinge i Danmark, er et ønske om at forbedre datakvaliteten omkring CPR-numre i udlændingssystemerne. Styrelsen oplyser, at styrelsen igennem en årrække har arbejdet med forskellige tiltag for at forbedre datakvaliteten omkring CPR-numre i udlændingssystemerne, herunder bl.a. løbende fejlretning, både maskinelt og manuelt. Ifølge styrelsen kan den løbende forbedring af synkroniseringen mellem CPR og udlændingssystemerne og den løbende fejlretning dog ikke grundlæggende sikre et match mellem de 2 datakilder.

33. I det følgende vil de 2 problemer blive belyst hver for sig.

Første problem: Opholdstilladelser, som ikke har fået tilknyttet et CPR-nr. i udlændingssystemerne

34. Problemet er, at Udlændingestyrelsen ikke i alle tilfælde ved, om udlændinge, der har fået et opholdstilladelse, har udnyttet denne og har bosat sig i kommunerne.

35. Udlændingestyrelsen har oplyst følgende:

- Danmarks Statistik beregnede for 2. kvartal 2006 andelen af henholdsvis flygtninge og familiesammenførte, som ikke kunne kobles med et CPR-nr. Beregningen viste, at 40 % af flygtningene og 67 % af de familiesammenførte ikke kunne kobles til CPR-numre i udlændingssystemerne.
- I 2011 opgjorde Udlændingestyrelsen, at ca. 10 % af sagerne om flygtninge eller familiesammenførte for perioden 1997-2010 ikke havde et CPR-nr. tilknyttet.
- I oktober 2014 opgjorde Udlændingestyrelsen, at andelen af sagerne om flygtninge og familiesammenførte uden tilknyttede CPR-numre var reduceret yderligere til 3 % for 2013.

Udlændingestyrelsen har i denne forbindelse oplyst, at der er udlændinge, som aldrig benytter sig af deres opholdstilladelse, og at CPR-registrering i sådanne tilfælde aldrig finder sted. I sådanne tilfælde vil der dermed ikke være oprettet et CPR-nr., og derfor vil der heller ikke være et CPR-nr. knyttet til udlændingens sag i udlændingssystemerne. Udlændingestyrelsen har også peget på, at styrelsen ikke er forpligtet til at kontrollere, om udlændinge, som får opholdstilladelse, indrejser og bosætter sig i Danmark.

36. Rigsrevisionen har ikke valideret datagrundlaget for Udlændingestyrelsens beregninger. Rigsrevisionen konstaterer, at Udlændingestyrelsen har nedbragt det tidligere meget høje antal af opholdstilladelser, som manglede et CPR-nr. i udlændingssystemerne. Det betyder, at Udlændingestyrelsen har fået et bedre datagrundlag for at opgøre, hvor mange flygtninge og familiesammenførte, der udnytter deres opholdstilladelse til at bosætte sig i Danmark.

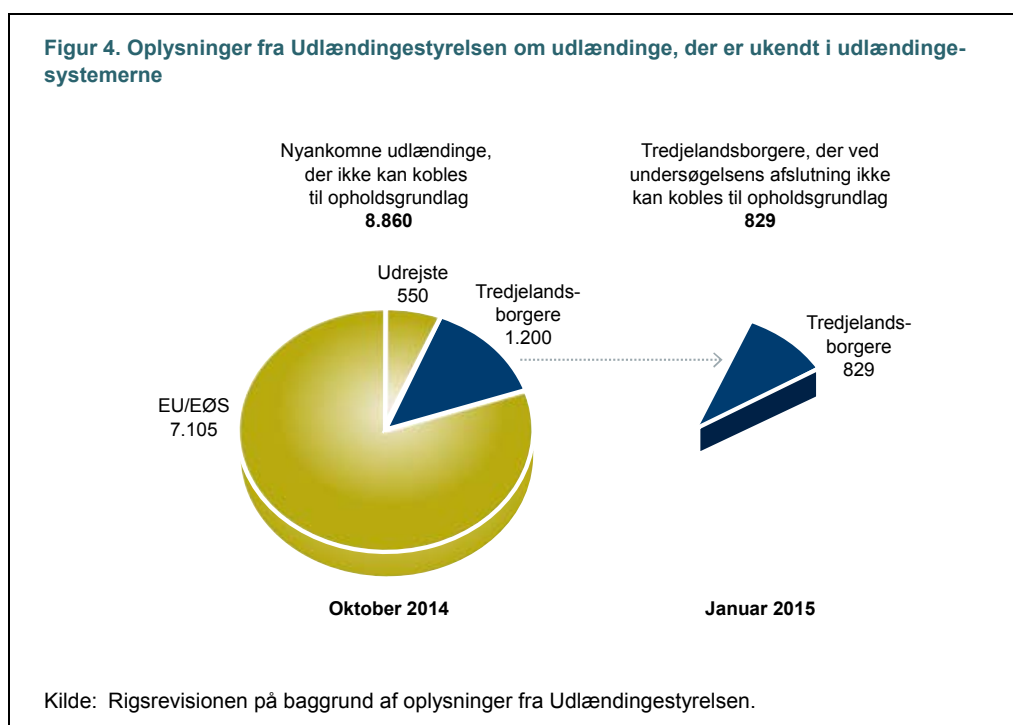
Andet problem: Udlændinge med CPR-numre, som ikke kan kobles til opholdsgrundlag i udlændingssystemerne

37. Problemet er, at Udlændingestyrelsen ikke i alle tilfælde i forbindelse med denne undersøgelse har kunnet redegøre for opholdsgrundlaget for udlændinge, der har fået et CPR-nr.

38. Rigsrevisionen blev bekendt med problemet, da vi efterspurgte data til at belyse, om nyankomne flygtninge og familiesammenførte modtager den lovpligtige integrationsindsats i kommunerne.

Til brug for vores undersøgelse udarbejdede Udlændingestyrelsen i 2014 i samarbejde med CPR-kontoret et datasæt over flygtninge og familiesammenførte over 18 år, som var overgivet til en kommune, og som var blevet CPR-registreret i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. I den forbindelse har styrelsen oplyst, at styrelsen modtog CPR-numre på i alt 36.404 udlændinge fra CPR-kontoret. Styrelsen har oplyst til Rigsrevisionen, at de 3.310 af disse udlændinge var flygtninge og familiesammenførte. Processen for udarbejdelsen af datasættet fremgår af bilag 1.

Rigsrevisionen bad samtidig Udlændingestyrelsen om at vurdere kvaliteten af det leverede datasæt. Styrelsen har oplyst, at styrelsen ikke kunne koble alle 36.404 CPR-numre på udlændinge til et opholdsgrundlag i udlændingssystemerne. Styrelsen har derefter i oktober 2014 og i januar 2015 givet Rigsrevisionen oplysninger om antallet af ukendte i udlændingssystemerne for perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2015, jf. figur 4.



Figur 4 viser, at Udlændingestyrelsen i oktober 2014 har oplyst, at 8.860 ud af 36.404 udlændinge med CPR-numre var ukendt i udlændingssystemerne. Om disse 8.860 udlændinge med CPR-nr. kunne styrelsen oplyse følgende:

- 550 af dem var ifølge CPR udrejst.
- 7.105 af dem var EU-/EØS-statsborgere, som kan opholde sig i Danmark i op til 3 måneder uden opholdskort/registreringsbevis.
- 1.200 af dem var tredjelandsborgere.

Udlændingestyrelsen oplyste i januar 2015, at antallet af ukendte tredjelandsborgere var lidt flere end de 1.200, som de havde oplyst i juni 2014. Antallet var oppe på i alt 1.205. Udlændingestyrelsen oplyste senere i januar, at der var fejl i deres beregning, idet det i stedet var 1.148 tredjelandsborgere.

Derudover oplyste Udlændingestyrelsen, at det gennem efterfølgende fejlretning var blevet muligt for Udlændingestyrelsen at finde et opholdsgrundlag for en del af de 1.148 personer i udlændingssystemerne. I januar 2015 var der dog fortsat 829 personer ud af 1.148, der havde et CPR-nr., men som var ukendt i udlændingssystemerne. Det drejer sig ifølge Udlændingestyrelsen om 169 personer under 18 år og 660 personer på 18 år og derover.

39. De udlændinge, der er ukendt i udlændingssystemerne, er ikke nødvendigvis flygtninge eller familiesammenførte. Udlændingestyrelsen vurderer på baggrund af deres nationalitet, at hovedparten må antages at have opholdstilladelse på erhvervs-, studie- eller au pair-området. Rigsrevisionen konstaterer, at også udlændinge fra lande som fx Syrien, Iran, Pakistan og Rusland fremgår af Udlændingestyrelsens liste over udlændinge, der er ukendt i udlændingssystemerne.

40. Rigsrevisionen konstaterer, at Udlændingestyrelsen ved afslutningen af Rigsrevisionens undersøgelse ikke havde identificeret de 829 udlændinge i udlændingssystemerne. Rigsrevisionen konstaterer også, at Udlændingestyrelsen igennem undersøgelsesperioden flere gange har ændret på sine taloplysninger, og at det giver indtryk af et usikkert datagrundlag.

41. Rigsrevisionen har spurgt Udlændingestyrelsen, om der kan være udlændinge, der får CPR-numre uden at have et lovligt opholdsgrundlag. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke finder grund til at antage, at dette skulle være tilfældet. Rigsrevisionen konstaterer, at de differencer, som undersøgelsen har påvist mellem CPR og udlændingssystemerne, giver anledning til tvivl om, hvorvidt registreringen af nyankomne udlændinge sker korrekt. Det skal samtidig understreges, at Rigsrevisionen ikke nærmere har undersøgt, hvad det er for fejl, der giver anledning til differencerne, og hos hvilke myndigheder fejlregistreringerne sker. Udlændingestyrelsen og CPR-kontoret har ikke givet Rigsrevisionen et klart svar på baggrunden for de ovenævnte differencer.

Udlændingestyrelsen har til ovenstående problemstilling oplyst, at styrelsen ikke følger udlændinge datamæssigt eller statistisk, efter at de har fået opholdstilladelse i Danmark. Styrelsen foretager ikke systematisk kontrol af CPR-numre, der ikke kan kobles med udlændingssystemerne. Derudover har styrelsen oplyst, at udlændingssystemerne ikke er statistiksystemer, men sagsbehandlingssystemer, der skal indeholde oplysninger om de udlændinge, hvis sager behandles.

42. Udlændingestyrelsen har endelig oplyst, at datakvaliteten omkring udlændinges CPR-numre og opholdsgrundlag historisk set aldrig har været bedre end nu. Sammenfattende finder styrelsen, at der er et retvisende og pålideligt datagrundlag, der muliggør udarbejdelsen af statistik vedrørende flygtninge og familiesammenførte.

43. Rigsrevisionen konstaterer, at Udlændingestyrelsen igennem en årrække har været bekendt med problemet med at matche CPR-numre til opholdsgrundlag.

Resultater

44. Undersøgelsen viser, at der i mange år har været problemer på dataområdet for udlændinge, der får opholdstilladelse og bliver CPR-registreret i Danmark.

I 2006 kunne knap 2 ud af 3 sager om familiesammenførte i udlændingssystemerne ikke kobles til et CPR nummer, hvis man tog udgangspunkt i udstedte opholdstilladelser. Problemet er ifølge Udlændingestyrelsen reduceret til 3 % på asyl- og familiesammenføringsområdet pr. oktober 2014.

45. I juni 2014 kunne Udlændingestyrelsen ikke redegøre for opholdsgrundlaget for ca. 1.200 udlændinge fra tredjelande, som var blevet CPR-registreret i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. I januar 2015 oplyste styrelsen, at der var tale om 1.148 udlændinge fra tredjelande. Styrelsen har i januar 2015 desuden oplyst, at styrelsen gennem fejlretning har reduceret antallet af udlændinge, som styrelsen ikke kunne oplyse opholdsgrundlag for, til 829. Styrelsen har også oplyst, at styrelsen ikke foretager en systematisk kontrol af CPR-numre, der ikke kan kobles med udlændingssystemerne.

46. Rigsrevisionen har spurgt Udlændingestyrelsen, om der kan være udlændinge, der får CPR-numre uden at have et lovligt opholdsgrundlag. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke finder grund til at antage, at dette skulle være tilfældet. Rigsrevisionen konstaterer, at de differencer, som undersøgelsen har påvist mellem CPR og udlændingssystemerne, giver anledning til tvivl om, hvorvidt registreringen af nyankomne udlændinge sker korrekt.

47. Udlændingestyrelsen har oplyst, at datakvaliteten omkring udlændinges CPR-numre og opholdsgrundlag historisk set aldrig har været bedre end nu.

3. Kommunernes indsats for at integrere nyankomne flygtninge og familiesammenførte

Undersøgelsen har vist, at kommunerne ikke i alle tilfælde iværksætter de indsatser, som følger af integrationsloven, og som har til formål at sikre integrationen af nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Formålet med integrationsloven er bl.a., at de nyankomne flygtninge og familiesammenførte bliver i stand til at forsørge sig selv. Folketinget har besluttet, at kommunerne til dette formål skal gøre brug af integrationskontrakter, integrationsplaner og helbredsmæssige vurderinger. Folketinget har også besluttet, at det skal ske på nogle fastsatte tidspunkter i den første del af integrationsperioden. Hvis integrationsindsatsen kommer for sent i gang, kan det påvirke de nyankomne flygtninges og familiesammenførtes mulighed for at blive selvforsørgende i negativ retning.

Siden 2006 har kommunerne skullet indgå en integrationskontrakt med alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte senest 1 måned efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret. Dette medvirker til at fastholde og understrege det ansvar og de pligter, der påhviler kommunerne og de nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Integrationskontrakterne er ikke udarbejdet rettidigt i 25 % af de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået. Integrationsloven stiller også krav om, at kommunerne følger op på kontrakten – det er ikke sket rettidigt i 26 % af de gennemgåede sager. I 65 % af de integrationskontrakter, som Rigsrevisionen har gennemgået, er der ikke mål for beskæftigelse eller uddannelse, selv om integrationsloven stiller krav om, at disse mål skal fremgås.

Siden ændringen af integrationsloven den 1. juli 2013 har kommunerne tillige haft pligt til at tilbyde alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte en integrationsplan senest 3 måneder efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret. I 55 % af de gennemgåede sager, har kommunerne ikke givet tilbud om en integrationsplan i henhold til integrationsloven.

Ved ændringen af integrationsloven blev det indført, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge skal have tilbudt en helbredsmæssig vurdering, som kan bidrage til at udrede deres helbredsmæssige tilstand. I 49 % af de gennemgåede sager har kommunerne ikke givet tilbuddet om en helbredsmæssig vurdering.

Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvilken kommune nyankomne flygtninge skal bo i. Rigsrevisionens gennemgang af 66 opholdstilladelser viser, at Udlændingestyrelsen primært lagde vægt på flygtningenes sproglige og kulturelle baggrund, da styrelsen skulle vælge bopælskommune. Gennemgangen viser også, at Udlændingestyrelsen kun i ét tilfælde lagde hensynet til mulighederne for uddannelse og faglige kvalifikationer til grund for boligplaceringen.

48. Dette kapitel handler om, hvorvidt kommunerne i tilstrækkelig grad iværksætter de indsatser, som følger af integrationsloven.

Fremgangsmåde

49. Til brug for undersøgelsen har vi indhentet oplysninger fra Udlændingestyrelsen om de flygtninge og familiesammenførte over 18 år, som fik opholdstilladelse og derefter bosatte sig i kommunerne i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Vi har valgt denne periode, fordi de nye elementer i integrationsloven i form af integrationsplaner og helbredsmæssige vurderinger blev indført den 1. juli 2013.

Ud fra data fra Udlændingestyrelsen var der i alt 3.310 personer, som havde fået opholdstilladelse og derefter havde bosat sig i kommunerne i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Som det fremgår af kap. 2, har styrelsen ikke kunnet gøre rede for, om der var flere flygtninge og familiesammenførte, som bosatte sig i Danmark i perioden, end de 3.310 personer. Når vi i dette kapitel refererer til nyankomne flygtninge og familiesammenførte, henviser vi alene til de 3.310 personer, som vi har modtaget oplysninger om fra Udlændingestyrelsen.

Vi har udtaget en tilfældig stikprøve på 109 personer fra Udlændingestyrelsens data. Vi har valgt stikprøvens størrelse ud fra ønsket om, at de resultater, vi kom frem til, med en vis sikkerhed kan forventes at gælde for alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte i perioden. I bilag 1 og 3 beskriver vi undersøgelsens metode.

Sagerne i stikprøven er fordelt på 56 kommuner. Vi har indhentet og gennemgået kommunernes sagsakter for alle disse personer.

50. Kapitlet bygger også på interviews med sagsbehandlere og ledere i 11 kommuner.

3.1. Boligplacering af flygtninge

51. Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvilken kommune flygtninge skal bo i. Det kaldes boligplacering. Der er ikke tale om boligplacering af familiesammenførte, idet det som udgangspunkt er en forudsætning, at de bosætter sig hos deres herboende familie. De kommuner, som flygtninge og familiesammenførte skal bo i, får integrationsansvaret for de pågældende. Der var 66 af sagerne i stikprøven, som handlede om flygtninge, og 43 sager, som handlede om familiesammenførte. Da vi gennemgik stikprøvens sager om flygtninge, undersøgte vi, hvilke hensyn der lå bag Udlændingestyrelsens placering af flygtninge i de forskellige kommuner.

52. Udlændingestyrelsens afgørelser om boligplacering sker på baggrund af integrationsloven og bekendtgørelse nr. 50 af 18. januar 2008 om boligplacering af flygtninge. Kriterierne for boligplacering fremgår af boks 4. Det følger af integrationsloven, at styrelsen skal træffe afgørelse om boligplacering på grundlag af de aftalte eller fastsatte kommunekvoter, den pågældende flygtnings personlige forhold og forholdene i kommunen. Styrelsen har oplyst, at afgørelserne om boligplacering bliver truffet på baggrund af en konkret og samlet vurdering i hver enkelt sag.

Kommunekvoter

Hvert år foretager Udlændingestyrelsen et skøn over, hvor mange flygtninge der forventes at få opholdstilladelse det kommende år. På baggrund af dette skøn har regionerne mulighed for at indgå en aftale om fordelingen af flygtninge på regionsniveau. Derefter har kommunerne inden for de enkelte regioner mulighed for at aftale fordelingen på kommuneniveau. Hvis kommunerne ikke indgår sådanne aftaler, fastsætter Udlændingestyrelsen kommunekvoterne.

BOKS 4. KRITERIER FOR BOLIGPLACERING

Det følger af bekendtgørelse nr. 50 af 18. januar 2008 om boligplacering af flygtninge, at Udlændingestyrelsen ved afgørelser om visitering skal lægge vægt på den pågældende flygtnings:

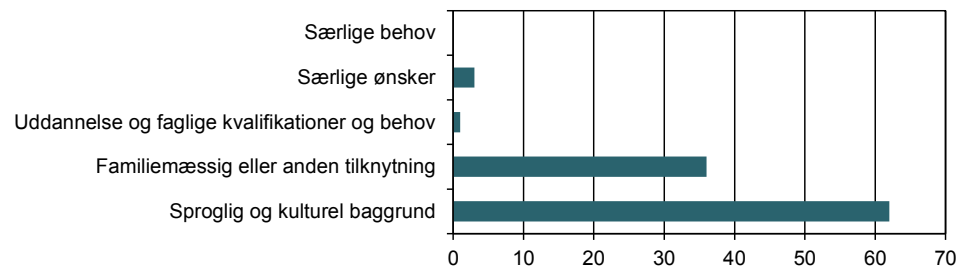
- sproglige og kulturelle baggrund
- uddannelsesmæssige eller faglige kvalifikationer og behov
- familiemæssige og anden tilknytning til personer, der bor i Danmark
- eventuelle særlige behov, herunder behov for speciel behandling og særlige ønsker.

Endvidere skal styrelsens afgørelser lægge vægt på den enkelte kommunes og omkringliggende kommuners:

- beliggenhed og størrelse
- arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold
- befolkningssammensætning
- behandlings- og institutionstilbud.

53. Vi har undersøgt, hvilke individuelle hensyn Udlændingestyrelsen lægger til grund for boligplacering af flygtninge. Disse hensyn fremgår af opholdstilladelsen. Vi har gennemgået de 66 opholdstilladelser til flygtninge. Figur 5 viser, hvilke kriterier Udlændingestyrelsen har lagt vægt på i sin afgørelse om bopælskommune.

Figur 5. Udlændingestyrelsens begrundelser for boligplacering i 66 flygtningesager



Kilde: Rigsrevisionens gennemgang af 66 flygtningesager.

54. Det fremgår af figur 5, at Udlændingestyrelsen ved placering af flygtninge i kommunerne primært har begrundet placeringen med, at der bor andre med lignende sproglig og kulturel baggrund i kommunen. Dette har været en del af afgørelsen i 62 ud af de 66 sager.

Udlændingestyrelsen har også i nogen grad begrundet placeringen med familiemæssig eller anden tilknytning. Denne begrundelse kan selvfølgelig kun anvendes, hvis flygtningen har familie i eller anden tilknytning til kommunen. I 36 ud af de 66 sager har styrelsen benyttet familiemæssig eller anden tilknytning som begrundelse for boligplaceringen.

Sagsgennemgangen har også vist, at mulighederne for uddannelse og beskæftigelse er et kriterium, som Udlændingestyrelsen kun anvender i yderst begrænset omfang. Af de 66 sager er der 1 eksempel på, at Udlændingestyrelsen har begrundet placeringen med uddannelse og faglige kvalifikationer. I det konkrete tilfælde var der tale om uddannelsesmulighed. Der er få eksempler på, at der henvises til særlige ønsker, og ingen eksempler på, at der henvises til særlige behov, herunder behov for speciel behandling.



Foto: Scanpix.

Resultater

55. Udlændingestyrelsen har oplyst, at afgørelserne om boligplacering bliver truffet på baggrund af en konkret og samlet vurdering i hver enkelt sag.

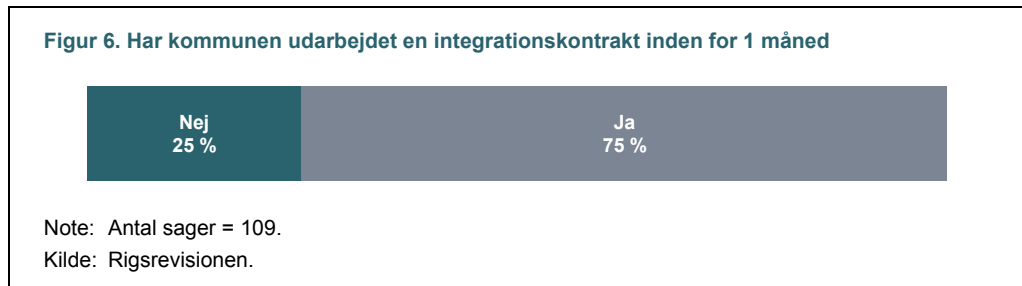
Rigsrevisionens gennemgang af 66 sager har vist, at Udlændingestyrelsen primært har lagt vægt på flygtningenes sproglige og kulturelle baggrund ved boligplaceringen. Undersøgelsen har også vist, at Udlændingestyrelsen stort set ikke har lagt hensynet til mulighederne for uddannelse og faglige kvalifikationer til grund for boligplaceringen af de 66 flygtninge.

3.2. Indgåelse af integrationskontrakter

56. Kommunerne skal tilbyde flygtninge og familiesammenførte over 18 år et integrationsprogram, der består af danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud.

Kommunen og den nyankomne flygtning eller familiesammenførte skal sammen fastlægge indholdet og omfanget af programmet i en integrationskontrakt senest 1 måned efter den pågældendes ankomst til kommunen. Integrationskontrakten har været obligatorisk siden 2006. Folketinget har vedtaget, at formålet med integrationskontrakten er at *"medvirke til at fastholde og understrege såvel kommunalbestyrelsens som den enkelte udlændings ansvar og pligter i forbindelse med udlændingens integration i det danske samfund, herunder udlændingens ansvar for hurtigst muligt at blive selvforsørgende gennem beskæftigelse"*. Dette fremgår af bekendtgørelse nr. 628 af 19. juni 2012 om udarbejdelse af integrationskontrakt og om integrationsprogrammet efter integrationsloven.

57. Der forelå integrationskontrakter i 108 af de 109 sager i vores stikprøve. Vi har undersøgt, om kommunen har udarbejdet integrationskontrakten inden for den første måned. Figur 6 viser andelen af sager, hvor dette lovkrav var opfyldt.



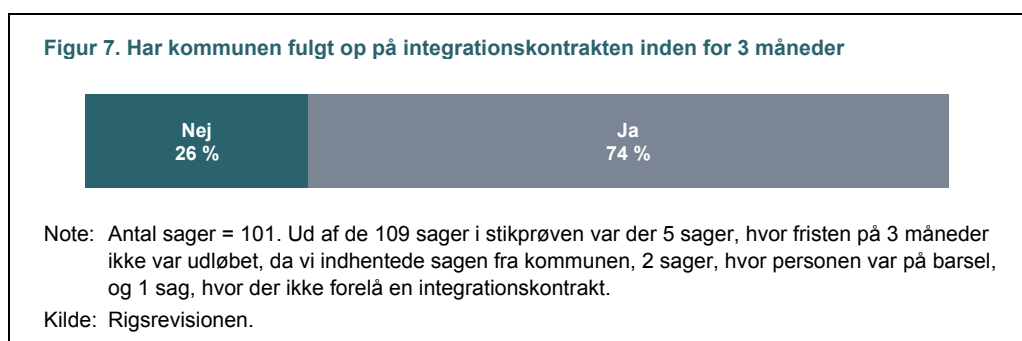
Det fremgår af figur 6, at kommunerne i 75 % af sagerne har udarbejdet en integrationskontrakt inden for den første måned efter kommunens overtagelse af integrationsansvaret, mens kommunerne i 25 % af sagerne ikke har udarbejdet en integrationskontrakt inden for den første måned efter kommunens overtagelse af integrationsansvaret.

58. Vi har undersøgt de sager nærmere, hvor kontrakten med den nyankomne flygtning eller familiesammenførte blev udarbejdet for sent. I gennemsnit blev kontrakten i disse sager udarbejdet 40 dage for sent. I 5 sager blev fristen overskredet med mere end 150 dage.

59. Undersøgelsen viser, at kommunerne i en fjerdedel af sagerne ikke havde indgået integrationskontrakt rettidigt. Dette er uhensigtsmæssigt, idet Folketinget har besluttet, at integrationskontrakten er et centralt redskab i integrationsindsatsen, som tjener det formål at fastholde og understrege det ansvar og de pligter, der påhviler kommunerne og de nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

Kommunernes opfølgning på integrationskontrakten

60. Kommunerne har pligt til løbende at følge op på integrationskontrakten. Som minimum skal kommunen sikre opfølgning hver 3. måned, indtil målene i kontrakten er opfyldt. Vi har undersøgt, i hvor stor en andel af sagerne kommunen har fulgt rettidigt op på kontrakten. Vi har kun taget de sager med, hvor der forelå en integrationskontrakt, og hvor fristen på 3 måneder var udløbet, da vi indhentede sagen fra kommunen. Resultatet er vist i figur 7.



Det fremgår af figur 7, at kommunerne i 74 % af sagerne har fulgt rettidigt op på integrationskontrakten, mens kommunerne i 26 % af sagerne ikke har fulgt op inden for den lovfastede frist.

Indholdet af integrationskontrakterne

61. Ifølge integrationsloven skal integrationskontrakter indeholde en beskrivelse af beskæftigelses- eller uddannelsesmål. Integrationskontrakten skal også fastlægge indholdet af de aktiviteter, der skal sikre, at målene i kontrakten opfyldes. Figur 8 viser andelen af integrationskontrakter, der indeholder mål for beskæftigelse eller uddannelse.



Det fremgår af figur 8, at 35 % af de integrationskontrakter, som vi har gennemgået, indeholdt beskæftigelses- eller uddannelsesmål, mens 65 % af integrationskontrakterne hverken indeholdt beskæftigelses- eller uddannelsesmål.

Resultater

62. Undersøgelsen viser, at kommunerne i 25 % af sagerne ikke har indgået en integrationskontrakt rettidigt. Dette er u hensigtsmæssigt, idet Folketinget har besluttet, at integrationskontrakten er et centralt redskab i integrationsindsatsen, som tjener det formål at fastholde og understrege det ansvar og de pligter, der påhviler kommunerne og de nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

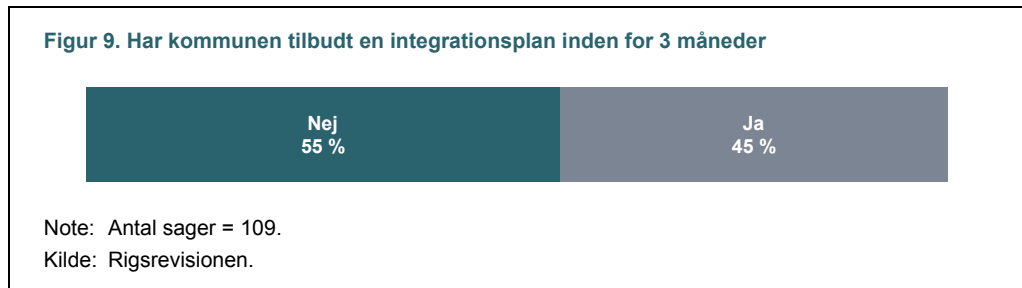
I 74 % af de gennemgåede sager – hvor kontrakten var indgået mere end 3 måneder før vores sagsgennemgang – har opfølgningen været rettidig. Det betyder samtidig, at der i 26 % af sagerne ikke har været en rettidig opfølgning.

Indholdet i 65 % af de integrationskontrakter, som Rigsrevisionen har gennemgået, lever ikke op til reglerne i integrationsloven, da de hverken indeholder beskæftigelses- eller uddannelsesmål.

3.3. Tilbud om integrationsplan

63. Fra den 1. juli 2013 skal kommunerne tilbyde alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte en integrationsplan senest 3 måneder efter, at kommunen har overtaget integrationsansvaret for dem. Integrationsplanen skal ifølge loven *"bidrage til at sikre en sammenhængende og bred integrationsindsats, hvor fastsatte mål og iværksatte indsatser understøtter den enkeltes og i videst mulige omfang den samlede families integration"*. I modsætning til integrationskontrakten, som er obligatorisk, er integrationsplanen et tilbud, som flygtninge og familiesammenførte ikke har pligt til at tage imod.

64. Rigsrevisionen har undersøgt andelen af de 109 sager, hvor flygtningen eller den familiesammenførte er blevet tilbudt en integrationsplan inden for 3 måneder. Resultatet er vist i figur 9.



Det fremgår af figur 9, at kommunen i 45 % af sagerne har tilbudt den nyankomne flygtning eller familiesammenførte en integrationsplan inden for 3 måneder. I 55 % af sagerne blev den nyankomne flygtning eller familiesammenførte ikke tilbudt en integrationsplan rettidigt.

65. Undersøgelsen af integrationsplanerne viser samlet, at 39 % af de flygtninge og familiesammenførte, der indgik i stikprøven, ikke havde fået tilbudt en integrationsplan ved undersøgelsens afslutning.

Undersøgelsen viser også, at 37 ud af de i alt 67 personer, som fik tilbudt en integrationsplan, tog imod tilbuddet. I undersøgelsens 109 sager var der i alt udarbejdet 29 integrationsplaner, hvoraf 5 af de 29 integrationsplaner var blevet tilbudt efter fristen på 3 måneder.

66. Rigsrevisionens interviews i 11 kommuner har vist, at der er forskel på, hvordan og i hvilket omfang kommunerne arbejder med integrationsplaner. Boks 5 viser et eksempel fra en kommune.

BOKS 5. EKSEMPEL PÅ EN KOMMUNE, DER ARBEJDER MED VISUEL PLANLÆGNING, NÅR DEN UDARBEJDER INTEGRATIONSPLANER

I en kommune arbejder sagsbehandleren med visuelle uddannelsesplaner, når sagsbehandleren skal udarbejde integrationsplanen. Planlægningen tager udgangspunkt i personens ønsker til et fremtidigt job.

For hvert af de mulige jobs tegner sagsbehandleren en tidslinje og skriver på denne de forskellige milepæle. Det kan fx være eksamener i forbindelse med danskuddannelsen, opstart på en ordinær uddannelse og perioder med læreplads. Uddannelsesplanen bruges som samtaleværktøj. Hermed kan personen, sagsbehandlere og fx sprogskolen opnå en fælles koordineret indsats.

Nogle kommuner oplevede, at der ikke var nogen, der tog imod tilbuddet om en integrationsplan, og andre oplevede, at alle tog imod tilbuddet. 2 ud af de 11 kommuner, som vi besøgte, havde endnu ikke udarbejdet integrationsplaner.

67. De kommunale sagsbehandlere og ledere, som vi har interviewet i forbindelse med undersøgelsen, har i stort omfang peget på, at det er administrativt belastende og u hensigtsmæssigt at skulle udarbejde både en integrationskontrakt og en integrationsplan. Kommunerne har peget på, at det ville være en fordel for deres arbejde, hvis integrationskontrakt og integrationsplan lægges sammen til ét arbejdsdokument. Kommunerne oplever, at det medfører et unødigt bureaukrati, der ikke fjører værdi til selve indsatsen, når de skal oprette 2 dokumenter og bl.a. skal bruge tid på at overføre oplysninger fra det ene dokument til det andet.

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2015, at regeringen og KL er enige om, at *"regeringen vil arbejde på, at der gennemføres en regelforenkling sådan, at kravet om, at der både skal laves en integrationskontrakt og en integrationsplan ændres, så der kun skal laves én plan"*.

Udredningsdel

68. En integrationsplan skal indeholde en udredningsdel og en indsatsdel, der tilsammen bidrager til en bred integrationsindsats med fastsatte mål og indsatser.

Udredningsdelen har til formål at afdække, hvilke resurser personen har til rådighed, og skal være en hjælp til at tilrettelægge integrationsforløbet. Den skal indeholde beskrivelser af personens og dennes familiemedlemmers:

- helbred
- sociale forhold
- beskæftigelsesmæssige resurser
- uddannelsesmæssige resurser.

69. Vi har undersøgt, om de 29 integrationsplaner lever op til lovens krav om indholdet i udredningsdelen. Der er tale om et beskedent antal planer, som kun kan indikere, hvordan kommunerne arbejder med og udfylder planerne. I de fleste planer indgår der oplysninger om de 4 dele af udredningen, men indholdet er meget uensartet.

Boks 6 viser et eksempel på en udførlig udredning i en integrationsplan. Andre udredninger indeholder blot få ord, som er enslydende med fx beskæftigelsesmålene i integrationskontrakten.

BOKS 6. EKSEMPEL PÅ UDREDNING I EN INTEGRATIONSPLAN

En kvinde er kommet til Danmark med sine 2 børn. I integrationsplanens udredningsdel fremgår det, at kvinden har nogle fysiske udfordringer med sin ryg, der påvirker hendes deltagelse i integrationsprogrammet. Det fremgår også, at kvindens søn er hjerneskadet. Derfor må kvindens sprogundervisning tilrettelægges, så hun kan tage imod sønnen efter skole. Ved at kommunen laver hyppige opfølgninger på integrationsplanen, er kommunen i stand til at følge udviklingen og dermed gøre det lettere for sagsbehandleren at strukturere den indsats, familien kan få tilbudt. Sagsbehandleren gør bl.a. en indsats for at hjælpe kvinden med at finde finansiering til, at datteren kan komme på efterskole.

Indsatsdel

70. Integrationsloven beskriver, at indsatsdelen af integrationsplanen skal indeholde mål for flygtninges og familiesammenførtes integration. Endvidere skal planen beskrive indsatser, der medvirker til, at målene indfris, herunder:

- sundhedsmæssige tiltag
- sociale tiltag
- beskæftigelsesrettede tiltag
- danskuddannelse
- aktiviteter til at styrke et aktivt medborgerskab.

Rigsrevisionens gennemgang af de 29 integrationsplaner viste bl.a., at:

- 3 af planerne var helt tomme
- i 5 planer stod der ingenting under indsatsdelen
- i 15 planer var der ikke sat mål for danskuddannelsen
- i 18 planer var der ingen mål for beskæftigelsen.

Resultater

71. Af de nyankomne flygtninge og familiesammenførte, som blev tilbudt en plan, tog over halvdelen imod tilbuddet. Det er dog langt fra alle, der tilbydes en integrationsplan rettidigt. 55 % af de nyankomne flygtninge og familiesammenførte i stikprøven er ikke blevet tilbudt en integrationsplan inden for tidsrammen i integrationsloven.

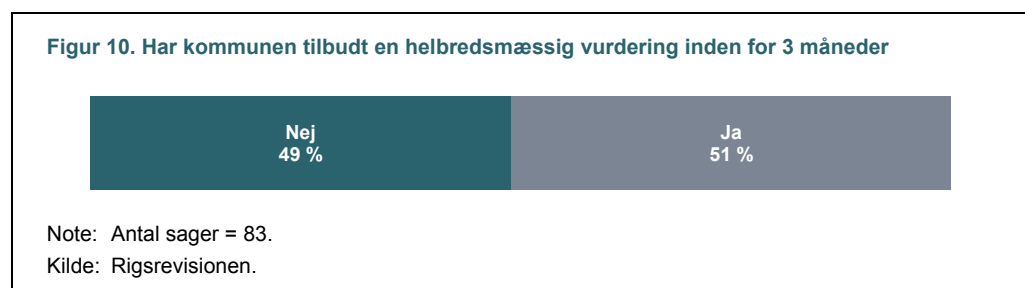
72. Af de 109 gennemgåede sager havde 29 nyankomne flygtninge og familiesammenførte fået udarbejdet en integrationsplan. Mange af disse integrationsplaner har dog ikke den nødvendige kvalitet. Der var fx 3 planer, hvor planens indholdsmæssige del stod helt tom, og 18 planer, hvor der ikke var sat mål for den pågældendes fremtidige beskæftigelse.

73. De kommuner, som Rigsrevisionen har interviewet i forbindelse med undersøgelsen har oplyst, at de oplever unødigt bureaukrati og spildtid ved at skulle udarbejde både integrationskontrakt og integrationsplan.

3.4. Tilbud om helbredsmæssig vurdering

74. Siden den 1. juli 2013 har kommunerne haft pligt til at tilbyde alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge en helbredsmæssig vurdering inden for 3 måneder efter overtagelse af ansvaret for integrationen. Formålet er at forebygge, at helbredsproblemer udvikler sig til væsentlige barrierer for en vellykket integration.

75. I vores stikprøve på 109 personer er der 83 personer, der er berettiget til at få tilbudt en helbredsmæssig vurdering. Vi har undersøgt, hvor mange af de 83 der har fået tilbuddet rettidigt. Figur 10 viser resultatet.



Det fremgår af figur 10, at 51% af de nyankomne flygtninge og familiesammenførte, der var berettiget til at få tilbuddet om en helbredsmæssig vurdering, fik tilbuddet rettidigt, mens 49 % ikke fik tilbuddet rettidigt.

76. Vi har undersøgt, hvor stor en andel af de flygtninge og familiesammenførte der er blevet tilbudt en helbredsmæssig vurdering, der har taget imod tilbuddet. Det skal bemærkes, at det er frivilligt, om man vil tage imod tilbuddet. I alt 88 % af dem, der fik tilbudt en helbredsmæssig vurdering, tog imod tilbuddet.

77. I undersøgelsen har vi ved interviews i flere kommuner mødt den fortolkning af integrationsloven, at kommunen kun skal tilbyde en helbredsmæssig vurdering til dem, der har taget imod tilbuddet om en integrationsplan. Socialministeriet har oplyst, at dette ikke er i overensstemmelse med loven. Den helbredsmæssige vurdering skal tilbydes alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, uafhængigt af om de har taget imod tilbuddet om en integrationsplan. Socialministeriet har oplyst kommunerne herom i et informationsbrev om de vedtagne lovændringer, som ministeriet sendte til alle kommuner den 28. juni 2013.

78. Vi har undersøgt, hvor lang tid der gik, fra kommunen anmodede om en helbredsmæssig vurdering, til lægen gennemførte vurderingen. Det følger af aftalen om socialt-lægeligt samarbejde mellem KL og Lægeforeningens Attestudvalg, at lægen som udgangspunkt skal levere vurderingen til kommunen senest 30 dage efter, at lægen har modtaget anmodningen fra kommunen. Vores sagsgennemgang har vist, at i alt 44 flygtninge og familiesammenførte havde accepteret tilbuddet om en helbredsmæssig vurdering. Af disse havde 33 fået gennemført vurderingen, da vi indhentede sagerne fra kommunerne. Undersøgelsen viser, at den gennemsnitlige ventetid på de gennemførte vurderinger var 67 dage.

79. Det fremgik af finansloven for 2013 og igen af finansloven for 2014, at der i 2013 skulle udarbejdes en vejledning til den helbredsmæssige vurdering af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Socialministeriet har oplyst, at vejledningen til den helbredsmæssige vurdering skal udarbejdes af Socialstyrelsen. Undersøgelsen viser, at vejledningen til den helbredsmæssige vurdering endnu ikke foreligger. Socialministeriet har oplyst, at vejledningen er under udarbejdelse. Ministeriet forventer at den bliver offentliggjort primo 2015. Ministeriet har endelig oplyst, at der ikke er tale om en juridisk vejledning, men en vejledning om, hvordan opgaven kan tilrettelægges. Vejledningen vil indeholde information om særlige opmærksomhedspunkter i forhold til målgruppen og information om mulighederne for rådgivning om målgruppens behov og behandlingsmuligheder.

80. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet finder det beklageligt, at kommunerne på trods af ministeriets orientering om de vedtagne lovændringer i 2013 ikke lever op til lovkravene. Ministeriet vurderer, at resultatet af Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes indsats giver anledning til at indskærpe de lovgivningsmæssige krav over for kommunerne.

Resultater

81. I 51 % af de gennemgåede sager har de enkelte nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge modtaget tilbud om en helbredsmæssig vurdering rettidigt. I 49 % af sagerne har de ikke fået tilbuddet.

82. I 88 % af de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, har de enkelte flygtninge og familiesammenførte til flygtninge taget imod en helbredsmæssig vurdering, hvis kommunen har givet tilbuddet. Socialministeriet har endnu ikke udarbejdet en vejledning til lægerne om den helbredsmæssige vurdering af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Vejledningen skulle have været udarbejdet i 2013, jf. finansloven for 2013 og finansloven for 2014. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet forventer, at vejledningen vil blive offentliggjort primo 2015.

4. Ministeriernes opfølgning på integrationsloven

Undersøgelsen har vist, at der ikke siden Folketinget vedtog integrationsloven i 1999 har været datagrundlag til en systematisk opfølgning på de redskaber til integration, der er indeholdt i loven. Statsrevisorerne kritiserede i 2003, at det daværende Integrationsministerium ikke i tilstrækkeligt omfang havde undersøgt, om integrationslovens formål blev indfriet. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministerierne ikke på et tidligere tidspunkt har iværksat en mere systematisk opfølgning på integrationslovens målsætninger.

Socialministeriet har et overordnet ansvar for at følge udviklingen på integrationsområdet. Ministeriet har oplyst, at datakvaliteten på området i november 2014 er blevet forbedret, så der nu foreligger data af en høj nok kvalitet til, at ministeriet kan følge op på uddannelse, beskæftigelse og offentlig forsørgelse blandt flygtninge og familiesammenførte fra 1997 og frem.

Beskæftigelsesministeriet har ikke viden om, hvor stor en andel af nyankomne flygtninge og familiesammenførte der er selvforsørgende gennem beskæftigelse, der modtager kontanthjælp, eller der modtager dagpenge. Det skyldes, at ministeriet ikke kender det samlede antal flygtninge og familiesammenførte. Ministeriet forventer at kunne levere disse oplysninger i løbet af 2015, når ministeriet får data fra Udlændingestyrelsen.

Beskæftigelsesministeriet har ikke viden om kommunernes brug af den integrationskontrakt, som har været et obligatorisk redskab i kommunernes integrationsindsats siden 2006, og som bl.a. skal bidrage til og understrege den enkelte nyankomne flygtninges eller familiesammenførtes ansvar og pligter i forhold til at blive integreret i Danmark. Ministeriet har understreget, at det er kommunalbestyrelsernes ansvar at sikre, at integrationsloven bliver overholdt.

Undervisningsministeriet har fulgt op på danskuddannelsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Opfølgningen har vist, at op imod halvdelen af de nyankomne flygtninge og familiesammenførte ikke består danskuddannelsen inden for normeret tid.

Undervisningsministeriet konstaterede i 2007, at kommunerne havde problemer med at gennemføre det pædagogiske tilsyn, der skal medvirke til at sikre kvalitet i danskuddannelsen. Ministeriet fik i 2010 indført, at kommunerne hvert 3. år skal rapportere til ministeriet om deres tilsynsaktiviteter. Ministeriet var samlet set ikke tilfreds med den første rapportering i 2011, men igangsatte først i 2014 et initiativ med henblik på forbedre kommunernes pædagogiske tilsyn. Ministeriet fik tilsynsrapporter igen i december 2014, men finder fortsat ikke rapporterne tilfredsstillende, selv om ministeriet peger på, at der er sket forbedringer. Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriet i perioden 2011-2014 ikke har taget tilstrækkelige initiativer til at sikre, at kommunerne gennemfører et tilfredsstillende pædagogisk tilsyn med danskuddannelsen.

83. Vi har undersøgt, om Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet følger op på integrationslovens målsætninger.

4.1. Socialministeriets opfølgning på integrationsloven

84. Socialministeriet har ressortansvaret for integrationsloven. Integrationslovens formål er at sikre, *"at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende, selverhvervende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund"*. Dette følger af integrationslovens § 1.

Formålet skal indfris gennem en række krav til integrationsindsatsen. Kravene fremgår af boks 7. Socialministeriet har ansvaret for overordnet at følge op på, om disse krav indfris, og om loven virker efter Folketingets hensigt. Socialministeriet har samtidig henvist til, at det er Beskæftigelsesministeriet, der har ansvaret for at følge op på den beskæftigelsesrettede integrationsindsats, og at Undervisningsministeriet har ressortansvaret for danskuddannelsen og opfølgningen herpå.

BOKS 7. KRAV TIL INTEGRATIONSINDSATSEN

Integrationslovens formål skal indfris gennem en integrationsindsats, der:

- 1) tager udgangspunkt i den enkelte udlændings ansvar for sin egen integration
- 2) bidrager til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv
- 3) bidrager til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse
- 4) bibringer den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Kilde: Integrationslovens § 1.

85. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt, om det daværende Integrationsministerium fulgte op på integrationslovens formål. I beretningen fra 2003 om det daværende Integrationsministeriums opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen konkluderede Rigsrevisionen, at ministeriet manglede styringsrelevant viden på integrationsområdet, og at ministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang havde undersøgt, om formålet med integrationsloven blev indfriet. Et af problemerne var, at ministeriet ikke havde adgang til data, der gjorde det muligt at skelne mellem flygtninge, familiesammenførte og andre udlændinge. Rigsrevisionen anbefalede, at det daværende Integrationsministerium sikrede sig mere viden om integrationsindsatsen i kommunerne.

Statsrevisorerne kritiserede på baggrund af beretningen bl.a., at det daværende Integrationsministerium ikke i tilstrækkeligt omfang havde undersøgt, om integrationslovens formål blev indfriet. Statsrevisorerne bemærkede i den forbindelse, at ministeren har en almindelig pligt til at følge, om hensigten med lovgivningen opfyldes, og at det væsentlige er, at ministeren er i stand til at give Folketinget de fornødne oplysninger.

86. Rigsrevisionen fulgte op på beretningen med et notat i 2006. I den forbindelse oplyste det daværende Integrationsministerium, at ministeriet sammen med Udlændingestyrelsen og Danmarks Statistik havde arbejdet med at forbedre registreringen af udlændinge, og at det var blevet muligt at afgrænse flygtninge og familiesammenførte entydigt i statistisk materiale. Dette fandt Rigsrevisionen tilfredsstillende.

87. I maj 2014 – i forbindelse med den nuværende undersøgelse – har Rigsrevisionen konstateret, at det fortsat ikke var muligt at afgrænse flygtninge og familiesammenførte entydigt i statistisk materiale. Socialministeriet har hertil oplyst, at det daværende Integrationsministerium havde en dialog med det daværende Udlændingesservice og Danmarks Statistik om datakvaliteten, og at det på den baggrund blev besluttet ikke at etablere den database, der var blevet stillet Statsrevisorerne i udsigt.

88. I januar 2015 har Socialministeriet oplyst, at arbejdet med at afgrænse flygtninge og familiesammenførte ikke har været opgivet, men at der løbende er arbejdet med datakvaliteten. Arbejdet har resulteret i, at Danmarks Statistik i november 2014 offentliggjorde opgørelser over opholdstilladelser for udlændinge, der er indvandret siden 1997, og at det herefter er muligt at opgøre antallet af indvandrere med tilladelse til asyl eller familiesammenføring.

Danmarks Statistik har i den forbindelse oplyst, at det ikke er alle de indvandrede udlændinge – altså udlændinge med CPR-nr. – der kan kobles til et opholdsgrundlag. Det svarer til Rigsrevisionens konstatering i kap. 2. Danmarks Statistik har derfor valgt at imputere data for de indvandrere, som ikke får tilknyttet et CPR-nr. til deres udlændingesag. Danmarks Statistik har forklaret, at imputering i denne sammenhæng betyder, at de foretager et kvalificeret gæt ud fra de øvrige oplysninger, de har om de udlændinge, hvor de har oplysning om opholdstilladelsen. De øvrige oplysninger er køn, alder, civilstand og statsborgerskab.

Danmarks Statistik vurderer, at kvaliteten af de imputerede data er høj nok til at kunne opgøre antallet af flygtninge og familiesammenførte, der er indvandret siden 1999, hvor integrationsloven trådte i kraft.

Socialministeriet har oplyst, at de nye data bl.a. giver ministeriet mulighed for at følge op på uddannelse, beskæftigelse og offentlig forsørgelse blandt flygtninge og familiesammenførte fra 1997 og frem.

89. Socialministeriet har oplyst, at Ankestyrelsen og KORA også før november 2014 løbende har gennemført en række analyser på baggrund af supplerende data fra Ankestyrelsens udlændingedatabase og danskundervisningsdatabase og fra Beskæftigelsesministeriets portal Jobindsats.dk. Ministeriet har oplyst, at også disse data muliggør en opfølgning på integrationslovens indfrielse.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af disse data har fået gennemført en række analyser, og at ministeriet også har fået gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt medarbejdere i kommunerne om kommunernes brug af de redskaber til integration, der fremgår af integrationsloven. Rigsrevisionen har ikke forholdt sig til alle analyserne, men har konstateret, at flere af analyserne bekræfter, at der er problemer med at opgøre antallet af flygtninge og familiesammenførte. I Socialministeriets publikation Fakta om integration fra 2012 fremgår det, at gruppen af flygtninge og familiesammenførte kan være større, end analysen viser, og at det skyldes problemer med at koble CPR til alle opholdstilladelser i Udlændingestyrelsens registre. I de analyser, som KORA gennemførte for ministeriet i 2014, har KORA taget forbehold for kvaliteten af de data, der var leveret af Udlændingestyrelsen. Det fremgår også, at KORA brugte disse data, eftersom de var de eneste tilgængelige data om udlændinges opholdsgrundlag i Danmark.

90. Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriets opfølgning på integrationsområdet hidtil er gennemført ved hjælp af ad hoc-analyser og evalueringer. Rigsrevisionen vurderer, at sådanne undersøgelser kan give et relevant indblik i aktuelle problemstillinger på integrationsområdet, men at ministeriet ikke har haft adgang til data, der gør det muligt at følge udviklingen systematisk over tid. Derudover konstaterer Rigsrevisionen, at disse analyser ikke har bygget på sikre statistiske oplysninger om flygtninge og familiesammenførte, der efter integrationsloven skal modtage en integrationsindsats.

91. Socialministeriet har oplyst, at regeringens nationale og kommunale integrationsbarometer gør det muligt at følge udviklingen i bl.a. beskæftigelse og uddannelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.

Rigsrevisionen konstaterer, at denne målgruppe er bredere end denne undersøgelses målgruppe, som alene er nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

92. Socialministeriet har også ansvaret for at følge op på integrationslovens regler om integrationsplaner og helbreds-mæssige vurderinger. Kommunerne har siden ændringen af integrationsloven den 1. juli 2013 haft pligt til at give tilbud om integrationsplaner og helbreds-mæssige vurderinger. Det fremgår af integrationsloven, at ministeriet skal gennemføre en evaluering af ordningen inden udgangen af 2015.

Resultater

93. I 2003 kritiserede Statsrevisorerne på baggrund af en beretning, at det daværende Integrationsministerium ikke i tilstrækkeligt omfang havde undersøgt, om integrationslovens formål blev indfriet. Et af problemerne var, at ministeriet ikke havde adgang til data, der gjorde det muligt at skelne mellem udlændinge på baggrund af opholdsgrundlag.

94. I 2006 oplyste det daværende Integrationsministerium, at ministeriet sammen med Udlændingestyrelsen og Danmarks Statistik havde arbejdet med at forbedre registreringen af udlændinge, og at det var blevet muligt at afgrænse flygtninge og familiesammenførte entydigt i statistisk materiale.

Socialministeriet har oplyst, at de nye data fra november 2014 bl.a. giver ministeriet mulighed for at følge op på uddannelse, beskæftigelse og offentlig forsørgelse blandt flygtninge og familiesammenførte fra 1997 og frem.

95. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet også før november 2014 løbende har gennemført en række analyser på baggrund af data, der også muliggør en opfølgning af integrationslovens indfrielse. Rigsrevisionen vurderer, at sådanne undersøgelser kan give et relevant indblik i aktuelle problemstillinger på integrationsområdet, men at ministeriet ikke har haft adgang til data, der gør det muligt at følge udviklingen systematisk over tid.

4.2. Beskæftigelsesministeriets opfølgning på integrationsloven

96. Beskæftigelsesministeriet har ressortansvaret for integrationslovens regler om det 3-årige integrationsprogram og dermed for integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet.

97. Det har siden 2006 været obligatorisk for kommunerne at indgå en integrationskontrakt med nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

98. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet bl.a. følger op via sin egen statistikportal Jobindsats.dk. Denne portal indeholder bl.a. data om flygtninge og familiesammenførte, der har modtaget kontanthjælp under integrationsprogrammet, herunder om deres deltagelse i beskæftigelsesrettede tilbud. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet via Jobindsats.dk har viden om, hvor mange flygtninge og familiesammenførte der kommer i beskæftigelse efter integrationsprogrammet er afsluttet.

Beskæftigelsesministeriet har ikke oplysninger om, hvor stor en andel af nyankomne flygtninge og familiesammenførte der er selvforsørgende, og hvor stor en andel der modtager kontanthjælp eller dagpenge. Det skyldes, at ministeriet ikke på nuværende tidspunkt kender det samlede antal flygtninge og familiesammenførte.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet hidtil ikke har haft direkte adgang til oplysninger om opholdsgrundlag for flygtninge og familiesammenførte, da oplysningerne hører under Justitsministeriet. Beskæftigelsesministeriet har indledt et samarbejde med Udlændingestyrelsen, der på sigt skal gøre det muligt at samkøre registerdata fra Beskæftigelsesministeriets område med registerdata fra Udlændingestyrelsen. Beskæftigelsesministeriet forventer i 2015 at få løbende dataleverancer fra Udlændingestyrelsen om udlændinge, der har fået eller får opholdstilladelse på baggrund af reglerne om asyl og familiesammenføring, og at det dermed bliver lettere at følge beskæftigelsen for og forsørgelsen af flygtninge og familiesammenførte. Beskæftigelsesministeriet har samtidig oplyst, at udlændingestyrelserne ikke er egentlige statistiksystemer, og at de statistiske oplysninger derfor er behæftet med usikkerhed, ligesom der kan være begrænsninger i forhold til de historiske data på asyl- og familiesammenføringsområdet.

99. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet ikke følger særskilt op på kommunernes indgåelse af integrationskontrakter, herunder det konkrete omfang og indhold af kontrakterne. Ministeriet har peget på, at integrationskontrakten er obligatorisk, og at ministeriet derfor formoder, at kommunerne sikrer, at alle i målgruppen indgår en kontrakt. Ministeriet henholder sig til, at det er kommunalbestyrelsens ansvar at sikre, at kommunen overholder lovgivningen. Ministeriet har også peget på, at udlændingene selv har en interesse i at indgå kontrakten, da den sikrer opholdsgrundlaget fremadrettet.

Resultater

100. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet ikke på nuværende tidspunkt kender det samlede antal flygtninge og familiesammenførte. Ministeriets opfølgning på integrationsloven sker med udgangspunkt i de flygtninge og familiesammenførte, der modtager kontanthjælp under integrationsprogrammet. Ministeriet følger derudover op på, hvor mange flygtninge og familiesammenførte der kommer i beskæftigelse efter integrationsprogrammet er afsluttet.

Beskæftigelsesministeriet forventer i 2015 løbende at få data fra Udlændingestyrelsen om udlændinge, der har fået eller får opholdstilladelse på baggrund af reglerne om asyl og familiesammenføring, og at det dermed bliver lettere at følge beskæftigelsen for og forsørgelsen af flygtninge og familiesammenførte.

Jobindsats.dk er en statistikportal, der viser taloplysninger om modtagere af ydelser på beskæftigelsesområdet.

Beskæftigelsesministeriet har samtidig oplyst, at udlændingssystemerne ikke er egentlige statistiksystemer, og at de statistiske oplysninger derfor er behæftet med usikkerhed, ligesom der kan være begrænsninger i forhold til de historiske data på asyl- og familiesammenføringsområdet.

101. Beskæftigelsesministeriet følger ikke op på det konkrete omfang og indhold af integrationskontrakterne. Ministeriet henholder sig til, at det er kommunalbestyrelsens ansvar at sikre, at kommunen overholder lovgivningen.

4.3. Undervisningsministeriets opfølgning på integrationsloven

102. Undervisningsministeriet har ressortansvaret for integrationslovens regler om voksne udlændinges danskuddannelse. Ministeriet fastsætter indhold, omfang og tilrettelæggelse af danskuddannelsen. Det følger af bekendtgørelse nr. 376 af 4. april 2014 af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., jf. boks 8. Det er Beskæftigelsesministeriet, der afholder udgifterne til danskuddannelse for flygtninge og familiesammenførte.

BOKS 8. FORMÅL MED DANSKUDDANNELSE

Formålet med uddannelse i dansk som andetsprog (danskuddannelse) er at bidrage til, at voksne udlændinge med udgangspunkt i deres individuelle forudsætninger og integrationsmål opnår nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark, så de kan blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 376 af 4. april 2014 af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., § 1.

103. Alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte skal som udgangspunkt modtage danskuddannelse. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet følger op på danskuddannelsen via en database, som Ankestyrelsen har driftsansvaret for. Denne database indeholder oplysninger, der er indberettet fra landets udbydere af danskuddannelse, og viser bl.a., hvor mange der tilmelder sig, gennemfører og består en afsluttende prøve.

104. Ankestyrelsen har på baggrund af oplysninger fra 2013 i databasen om danskuddannelse undersøgt, hvor mange flygtninge og familiesammenførte der har bestået en danskprøve. Ifølge opgørelsen havde 43 % af de nyankomne flygtninge og familiesammenførte ikke bestået en prøve i dansk inden for de 3 år, som danskuddannelsen var berammet til.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at rammerne for danskuddannelsen på denne baggrund er blevet udvidet, så de nyankomne flygtninge og familiesammenførte fremover har 5 år til at gennemføre danskuddannelsen. Formålet med at udvide uddannelsesperioden er at sikre et kvalitetsløft og bedre tid til at gennemføre danskuddannelsen for flygtninge og familiesammenførte, der kommer til Danmark med vidt forskellige baggrunde og uddannelsesmæssige forudsætninger.

Tilsyn med danskuddannelsen

105. Undervisningsministeriet har pligt til at følge op på, om formålet med loven om danskuddannelse bliver indfriet. Danskuddannelsen gennemføres både af kommunale og private udbydere. Kommunerne har pligt til at føre tilsyn med udbyderne, og tilsynet skal omfatte et administrativt, økonomisk og pædagogisk tilsyn.

106. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i 2007 og 2008 fik udarbejdet evalueringer af loven om danskuddannelse, der viste, at kommunernes pædagogiske tilsyn oftest havde en relativt overordnet karakter og var lavt prioriteret i hovedparten af kommunerne. Det pædagogiske tilsyn er et af de redskaber, som kommunerne har pligt til at bruge for at følge op på undervisningens kvalitet.

På den baggrund blev der i 2010 tilføjet en bestemmelse i loven om danskuddannelse om, at kommunerne hvert 3. år skal rapportere til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen om udviklingen på området og om, hvordan tilsynet har været ført. Det var Undervisningsministeriets vurdering, at denne bestemmelse ville løse problemet med det pædagogiske tilsyn i kommunerne. Ministeriet har oplyst, at ministeriets vurdering byggede på en indstilling fra en tværministeriel arbejdsgruppe med repræsentanter fra sektoren. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen modtog tilsynsrapporterne fra kommunerne første gang i 2011 og har til Rigsrevisionen oplyst, at:

- den overvejende del af rapportererne kun i begrænset omfang redegjorde for kommunernes resultater af tilsynet
- kun få rapporter redegjorde for kommunernes vurderinger og anbefalinger i forhold til de pædagogiske tilsynsopgaver.



Foto: Scanpix.

107. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2014 fik gennemført en undersøgelse af det pædagogiske tilsyn, der viser, at:

- det er fagligt vanskeligt for kommunerne at føre tilsyn med, om kvaliteten af den pædagogiske indsats er i orden
- der er behov for, at Undervisningsministeriets vejledning til kommunerne bør udbygges med mere tydelige krav til det kommunale tilsyn.

I forlængelse af undersøgelsen deltog Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen i september 2014 i en landsdækkende konference om det pædagogiske tilsyn. I september 2014 udsendte styrelsen også et informationsbrev til kommunerne om tilsynet og om de nye retningslinjer for tilsynsrapporten.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen modtog i december 2014 kommunale tilsynsrapporter igen. Denne gang har styrelsen vurderet, at rapporterne har en bedre kvalitet end i 2011. Der er dog fortsat kommuner, der kun i mindre grad redegør for de resultater og vurderinger, der er tilvejebragt i forbindelse med tilsynet. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af kvaliteten af rapporterne i 2014 vil udvide den eksisterende vejledning til kommunerne om tilsynsopgaverne og afrapporteringen.

Resultater

108. Ankestyrelsen opgjorde i 2014, at 43 % af alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte i 2013 ikke havde bestået en prøve i dansk inden for de 3 år, som danskuddannelsen på det tidspunkt var berammet til. Perioden er siden udvidet til 5 år, bl.a. for at sikre bedre tid til at gennemføre danskuddannelsen for flygtninge og familiesammenførte.

109. Undersøgelsen viser, at Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen gennem en årrække har været bekendt med, at kommunernes pædagogiske tilsyn med danskuddannelsen har været utilstrækkeligt. Undervisningsministeriet indførte i 2010 et krav om, at kommunerne skulle afgive en rapport til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen om bl.a. det pædagogiske tilsyn hvert 3. år. I 2011 afgav kommunerne tilsynsrapporter, som samlet set ikke var tilfredsstillende.

110. I 2014 fik Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen gennemført en undersøgelse af kommunernes pædagogiske tilsyn, der viser, at det er fagligt vanskeligt for kommunerne at føre tilsyn med, om kvaliteten af sprogcentrenes pædagogiske indsats er i orden.

Kommunerne afleverede tilsynsrapporter igen i 2014. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet vil udvide den eksisterende vejledning til kommunerne om tilsynsopgaverne og afrapporteringen. Baggrunden herfor er, at ministeriet fortsat ikke finder kvaliteten af tilsynet tilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 18. februar 2015

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Metode

Denne undersøgelse bygger på:

- redegørelser fra ministerierne
- møder og interviews med relevante styrelser, interessenter og forskere
- data om undersøgelsens målgruppe fra Udlændingestyrelsen
- gennemgang af kommunale sager
- interviews i kommuner.

I det følgende redegør vi for de enkelte dele af materialet.

Redegørelser

I forbindelse med undersøgelsen har vi modtaget redegørelser om ministeriernes ansvar på integrationsområdet med svar på specifikke spørgsmål til ministeriernes fagområder. Følgende ministerier har bidraget med redegørelser:

- Justitsministeriet
- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold
- Beskæftigelsesministeriet
- Undervisningsministeriet.

Møder og interviews

Rigsrevisionen har holdt møder med en række styrelser om deres opgaver og deres indsamling af viden på integrationsområdet:

- Udlændingestyrelsen (Justitsministeriet)
- Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (Undervisningsministeriet)
- Socialstyrelsen (Socialministeriet)
- Ankestyrelsen (Socialministeriet).

For at indhente generel viden om integrationsområdet har vi interviewet interessenter og forskere fra følgende institutioner:

- Foreningen Nydansker
- Dansk Flygtningehjælp
- Dansk Røde Kors
- Uddannelsesforbundet
- KL
- LG Insight
- Danmarks Statistik
- Rockwool Fondens Forskningsenhed
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd – SFI
- Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Københavns Universitet.

Data fra Udlændingestyrelsen

For at få overblik over de flygtninge og familiesammenførte, som var omfattet af den seneste lovændring den 1. juli 2014, bad vi Udlændingestyrelsen om oplysninger om alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte i perioden, fra ændringerne af integrationsloven trådte i kraft den 1. juli 2013 og frem til 15. februar 2014. I kap. 2 redegør vi for denne del af undersøgelsen. Processen for udarbejdelsen af datasættet fremgår af boks 1.

BOKS 1. PROCES FOR UDLÆNDINGESTYRELSENS UDARBEJDELSE AF DATASÆT

Udarbejdelsen af datasættet er sket i følgende trin:

1. Datasættet er baseret på et bruttoudtræk fra CPR over alle udlændinge – uanset fødedato – som er nyoprettet i CPR i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Af dette udtræk fremgår bl.a. også udlændingenes nationalitet.
2. Udlændingestyrelsen har efterfølgende suppleret datasættet fra CPR med data fra udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystemer, bl.a. med henblik på at tilføje opholdsgrundlag.
3. CPR har dernæst suppleret datasættet med oplysninger om de pågældende udlændinges bopælskommune.
4. Endelig har Udlændingestyrelsen udvalgt de udlændinge, som er omfattet af målgruppen for Rigsrevisionens undersøgelse om integrationsindsatsen. Det drejer sig om flygtninge og familiesammenførte på 18 år og derover, som er blevet CPR-registreret i Danmark i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Datasættet, som Rigsrevisionen modtog i juni 2014, omfatter 3.310 flygtninge og familiesammenførte.

Gennemgang af sager

Vi har brugt data fra Udlændingestyrelsen som grundlag for en tilfældig stikprøve på 109 flygtninge og familiesammenførte, der kom til landet i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Stikprøven er nærmere beskrevet i bilag 2.

Sagerne i stikprøven er fordelt på 56 kommuner. Rigsrevisionen bad disse kommuner om at sende sagsakter for personerne i stikprøven. Boks 2 viser, hvilke sagsakter vi bad om.

BOKS 2. MATERIALE INDHENTET FRA KOMMUNERNE

- journaloversigt over hele den nyankomne flygtnings eller familiesammenførtes forløb før og efter ankomst til kommunen
- alle vedhæftede dokumenter fra journaloversigten
- alle oplysninger modtaget forud for modtagelsen, herunder:
 - mail fra Udlændingestyrelsen, som orienterer om visiteringen
 - Udlændingestyrelsens orienteringsskrivelse om opholdstilladelse
 - boligplaceringsskema
 - helbredsmæssige oplysninger
 - udtalelser om den nyankomne flygtning eller familiesammenførte
 - andet materiale fra Udlændingestyrelsen
- integrationskontrakt (alle versioner)
- integrationsplan (alle versioner)
- helbredsmæssig vurdering, herunder:
 - blanket LÆ 141 (blanket, som kommunen sender til lægen ved anmodning om helbredsmæssig vurdering)
 - blanket LÆ 145 (blanket, som lægen udfylder og sender til kommunen, når lægen har gennemført en helbredsmæssig vurdering)
 - eventuelt anden korrespondance mellem kommunen og den praktiserende læge.

Vi har lagt til grund for undersøgelsen, at tilbud, som kommunerne ikke har registreret i sagsakterne, eller som kommunerne ikke har orienteret om på vores anmodning, ikke er givet. Boks 3 viser det, vi registrerede ved gennemgangen af de 109 sager.

BOKS 3. REGISTRERING VED GENNEMGANG AF 109 KOMMUNALE SAGER

- Hvilke sproglige kompetencer havde personen ved ankomst til kommunen?
- Dato for oprettelse af integrationskontrakt.
- Indhold af integrationskontrakt.
- Dato for tilbud om integrationsplan.
- Tog personen imod tilbud om integrationsplan?
- Indhold af integrationsplanens udredningsdel og indsatsdel.
- Hvilken koordineringsansvarlig forvaltning er angivet?
- Hvornår er der tilbudt helbredsmæssig vurdering?
- Tog personen imod tilbud om helbredsmæssig vurdering?
- Hvornår er den helbredsmæssige vurdering blevet udført?

Ud af de 109 sager udvalgte vi 9 sager til nærmere gennemgang ved interviews med sagsbehandlere i kommunerne, som kendte sagerne.

Interviews i kommuner

Vi har interviewet ledere og sagsbehandlere på integrationsområdet i 11 kommuner. 2 af de 11 kommuner besøgte vi i forundersøgelsen.

Kommunerne er udvalgt efter variation i deres størrelse og geografiske placering. Ingen af kommunerne er såkaldte 0-kommuner, som ikke skulle modtage flygtninge i 2013 og 2014.

Tabel 1. Valg af kommuner til interviews i undersøgelsen

	Indbyggertal 1. kvartal 2014	Antal nyankomne flygtninge og familiesammenførte 1. juli 2013 - 15. februar 2014	
		25-40	> 40
Sjælland	> 70.000	Gentofte, Rudersdal	Frederiksberg, Roskilde, Næstved
	< 70.000	Lyngby-Taarbæk	Holbæk
Jylland/Fyn	> 70.000	-	Sønderborg, Silkeborg
	< 70.000	Brønderslev, Faaborg-Midtfyn	-

Kilde: Danmarks Statistik og data fra Udlændingestyrelsen.

I alle kommunerne handlede interviewene om kommunernes organisering af integrationsområdet, deres implementering af de seneste ændringer i integrationsloven og deres opfølgning på integrationsindsatsen. I 6 kommuner handlede interviews med sagsbehandlere desuden om i alt 9 specifikke sager, som vi udvalgte i vores sagsgennemgang. Formålet med den nærmere sagsgennemgang med sagsbehandlere var at opnå indgående viden om, hvordan sagsbehandlerne arbejder med integrationsområdet, og hvad der lå til grund for den konkrete sagsbehandling. Sagerne blev valgt ud fra et ønske om at opnå variation i typerne af sager og indsigt i kommunernes forskellige måder at arbejde på. Fx udvalgte vi sager, hvor der ikke var blevet tilbudt integrationsplan, og sager, hvor der var udførlige integrationsplaner.

Bilag 2. Stikprøve

I dette bilag redegør vi for den stikprøve, vi har taget af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til brug for undersøgelsen.

Når man tager en stikprøve, studerer man et udvalg af de enheder, som man gerne vil vide noget om. Frem for at skulle studere alle enhederne – i dette tilfælde alle sager om flygtninge og familiesammenførte i en given periode – giver stikprøven mulighed for, at man kan undersøge sagerne i stikprøven nærmere og grundigere, end hvis man skulle gennemgå alle sager.

Samtidig er vi interesserede i, at resultaterne fra undersøgelsen af stikprøven skal kunne sige noget om alle de enheder, som undersøgelsen drejer sig om. Derfor vil vi gerne vide, hvor repræsentative de sager, som vi har udvalgt i stikprøven, er for alle de relevante sager. Når en stikprøve er repræsentativ, kan vi med en vis sikkerhed forvente, at stikprøvens resultater svarer nogenlunde til den samlede undersøgelsesgruppes resultater.

For at sikre en god stikprøve, skal vi være sikre på, at vi har taget stikprøven fra den rette population, og at stikprøven afspejler populationen. I det følgende ser vi nærmere på disse 2 ting.

Undersøgelsens population

Populationen er alle de enheder, som vi gerne vil vide noget om. I dette tilfælde alle de flygtninge og familiesammenførte, som har bosat sig i Danmark i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. For at få denne population har vi indhentet oplysninger fra Udlændingestyrelsen om de flygtninge og familiesammenførte over 18 år, som fik opholdstilladelse og derefter bosatte sig i kommunerne i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014.

Ifølge datasættet fra Udlændingestyrelsen var der i alt 3.310 personer, som havde fået opholdstilladelse og derefter havde bosat sig i kommunerne i perioden 1. juli 2013 - 15. februar 2014. Udlændingestyrelsen har oplyst, at der for perioden var yderligere 8.860 udlændinge med CPR-numre, som på grund af synkroniseringsfejl ikke kan findes i udlændingestystemerne. I juni oplyste Udlændingestyrelsen, at ca. 1.200 af disse var tredjelandsborgere, der ikke er udrejst. I januar 2015 oplyste Udlændingestyrelsen, at antallet var 1.148. Da disse udlændinge ikke kunne findes i udlændingestystemerne, kunne Udlændingestyrelsen ikke give oplysninger om deres opholdsgrundlag. Disse 1.148 personer kunne ifølge Udlændingestyrelsen have 4 mulige opholdsgrundlag. Der er tale om flygtninge eller familiesammenførte eller udlændinge, der har fået opholdstilladelse i forbindelse med studie eller erhverv. Det er derfor uvist, hvor mange af de 1.148 der er flygtninge og familiesammenførte og derfor burde indgå i vores undersøgelse.

I januar 2015 har Udlændingestyrelsen oplyst, at de gennem fejlretning har nedbragt antallet af tredjelandsborgere, som de ikke kan identificere i udlændingestystemerne, til 829 personer.

Udlændingestyrelsen har ikke kunnet redegøre for systematiske forskelle mellem de personer, der burde have været i datasættet, og de personer, som er i datasættet.

Vores undersøgelse har vist, at problemer med disse data er kendt blandt forskere, der gennemfører undersøgelser på baggrund af disse data. Boks 1 viser et eksempel fra en forskningsrapport.

BOKS 1. FORSKNING FRA KORA OM KOMMUNERNES INTEGRATIONSINDSATS PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

En række indledende tjek af data tyder på, at kvaliteten af data på opholdsgrundlag leveret af Udlændingestyrelsen er behæftet med usikkerhed. Opholdsgrundlag forventes imidlertid at have stor betydning for indvandrernes arbejdsmarkedstilknytning, og de leverede data er p.t. de eneste, der indeholder denne oplysning. Derfor anvendes de aktuelle data på opholdsgrundlag trods forbehold for kvaliteten.

Kilde: Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet, KORA 2014.

Idet vi ikke kender hverken den præcise størrelse eller sammensætningen af den resterende gruppe, udelader vi den fra vores undersøgelse. Vi undersøger således kun registrerede flygtninge og familiesammenførte vel vidende, at denne registrerede population kan afvige fra den reelle population. Når vi i det følgende refererer til populationen, refererer vi derfor til de 3.310 registrerede flygtninge og familiesammenførte. Boks 2 beskriver nogle grundlæggende karakteristika for populationen.

BOKS 2. KØN, ALDER, NATIONALITET OG OPHOLDSGRUNDLAG FOR POPULATIONEN

Oplysningerne fra det samlede datasæt med 3.310 flygtninge og familiesammenførte viste bl.a. følgende om køn, alder, nationalitet og opholdsgrundlag:

- 53 % var kvinder, og 47 % var mænd.
- I alt var 44 % af personerne i datasættet mellem 18 og 21 år, og 35 % var mellem 30 og 39 år.
- Flygtningene og de familiesammenførte kom fra cirka 100 forskellige lande. Den største gruppe var syrere, som udgjorde 27 % af de nyankomne udlændinge. Derudover modtog kommunerne flest somaliere, iranere, afghanere, thailændere, statsløse palæstinensere og russere.
- I alt 1.831 (55 %) var flygtninge, og 1.479 (45 %) var familiesammenførte.

Stikprøvens sikkerhed

Vi tog en tilfældigt udvalgt stikprøve på 109 personer af de 3.310 flygtninge og familiesammenførte, som Udlændingestyrelsen har kunnet oplyse har bosat sig i en dansk kommune i den givne periode.

For at kunne beregne, hvor sikre vi kan være på, at de informationer, som vi finder i stikprøven, gør sig gældende for hele gruppen af flygtninge og familiesammenførte, sammenligner vi personerne i vores stikprøve med hele populationen i en frafaldsanalyse. I en frafaldsanalyse sammenligner vi nøgletal for de enheder, som udtages til stikprøven, med nøgletallene for populationen. På den måde kan vi se, om der er væsentlige forskelle på stikprøvens enheder og de enheder, som ikke er medtaget i stikprøven (de "frafaldne" enheder).

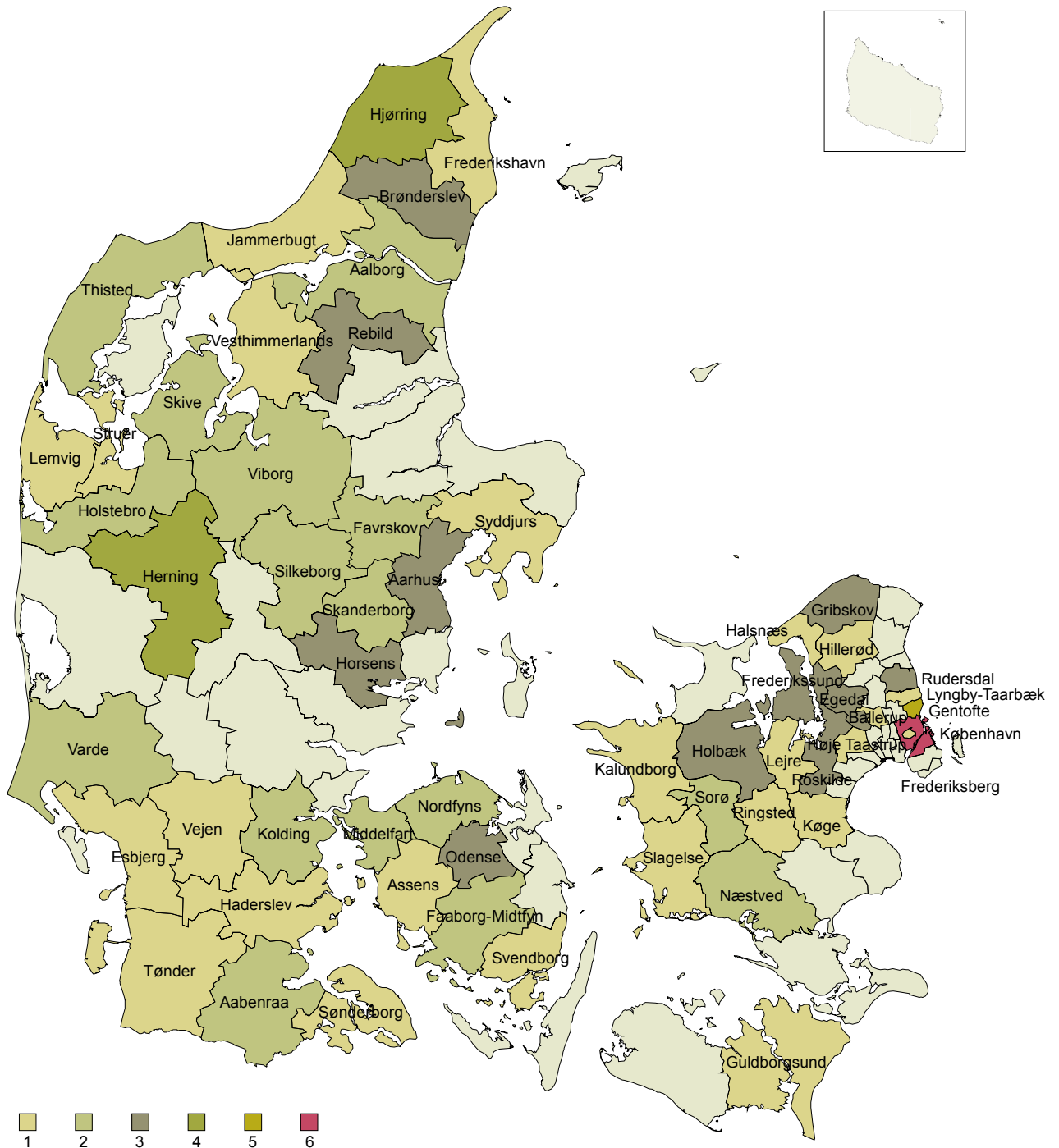
Vi har fået en række oplysninger om populationen fra Udlændingestyrelsen, som vi kan bruge til dette. Det drejer sig om de enkelte personers:

- køn
- alder
- nationalitet
- opholdsgrundlag
- boligplacering i kommuner.

Frafaldsanalysen viser, at der generelt er stor overensstemmelse mellem stikprøven og populationen på disse parametre. Den største forskel finder vi i forhold til køn, hvor der er 6 % flere kvinder i stikprøven end i den samlede population – og selvfølgelig tilsvarende 6 % færre mænd.

Desuden er sagerne i stikprøven fordelt på 56 kommuner. Idet kun 4 kommuner har mere end 3 sager repræsenteret i stikprøven, er stikprøven ikke sårbar over for eventuelle kommunale forskelle i sagsbehandlingen. Figur 1 viser de 56 kommuner, hvor vi har indhentet sager.

Figur 1. Fordeling af stikprøvens 109 sager på kommuner



Note: Farverne indikerer antallet af sager, vi har indhentet i den enkelte kommune (mellem 1 og 6).

Stikprøvens størrelse

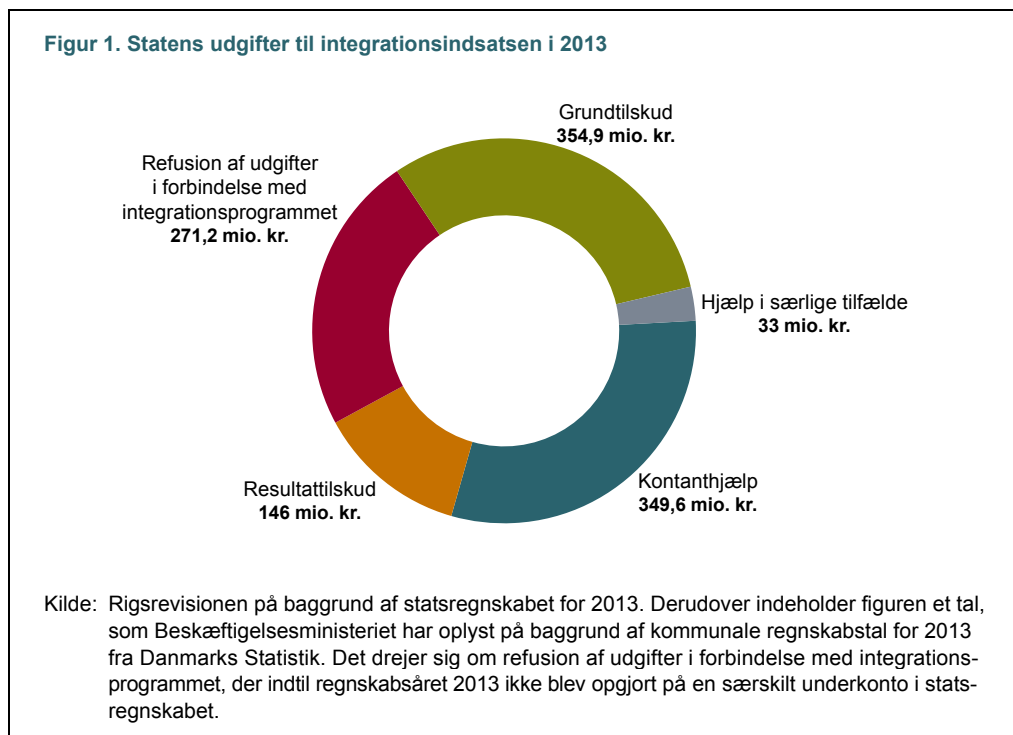
Jo større stikprøven er, jo mere sikker kan man være på, at det, man finder i stikprøven, er gældende for hele populationen. En stor stikprøve er dog meget resursekrævende, da vi skal gennemgå sagsforløbene for alle personer i vores stikprøve. Vi har valgt stikprøvens størrelse ud fra en afvejning af, hvor stor en statistisk usikkerhed vi kan acceptere i forhold til de resurser, som en mere omfattende sagsgennemgang ville kræve.

Da vi har udvalgt stikprøven på 109 personer, kan vi med 95 % sikkerhed foreskrive, at den statistiske usikkerhed er under ± 10 %. Det betyder, at vi med 95 % sikkerhed kan fastslå, at den procentvise fordeling af en opgørelse ikke afviger med mere end ± 10 % fra den procentvise fordeling af samme opgørelse i populationen.

2 af analyserne på stikprøven baserer sig dog på procentberegninger ud fra en andel af stikprøven på 109 personer. I det ene tilfælde betyder det, at den statistiske usikkerhed kommer op på 10,8 %. Vi har – ud fra en betragtning af undersøgelsens resultater – vurderet, at beretningens sikkerhedsniveau er tilstrækkeligt, da en mindre statistisk sikkerhed ikke vil ændre beretningens konklusioner. Beretningens resultater er med andre ord så klare, at Rigsrevisionen ikke ville opnå nogen gevinst ved at udtrække flere sager.

Bilag 3. Statens udgifter til integrationsindsatsen i 2013

I 2013 udgjorde statens udgifter til integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte ca. 1,15 mia. kr. Statens udgifter for 2014 er endnu ikke opgjort. Det er kommunerne, der afholder udgifterne til integrationsindsatsen. Staten kompenserer kommunerne for udgifterne gennem en række statslige tilskud og refusionsordninger. Figur 1 illustrerer den økonomiske struktur for tilskud og refusion på området samt udgifterne hertil i 2013.



Figur 1 viser de tilskud, som staten ydede kommunerne i forbindelse med den lovpligtige integrationsindsats i 2013. Den største samlede post var grundtilskud, som udgjorde 354,9 mio. kr. Staten yder et grundtilskud for hver flygtning eller familiesammenført, som starter på et integrationsprogram.

Den næststørste post var kontanthjælp i forbindelse med integrationsprogrammet, som udgjorde 349,6 mio.kr. Staten refunderer 50 % af kommunernes udgifter til kontanthjælp.

Kommunerne fik i 2013 refunderet 50 % af deres udgifter til indsatserne under integrationsprogrammet inden for et rådighedsbeløb på 82.042 kr. I 2013 kunne statens udgifter til integrationsprogrammet ikke opgøres særskilt ud fra statsregnskabet. Beskæftigelsesministeriet har på baggrund af kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik skønnet, at de statslige udgifter til integrationsprogrammet udgjorde 271,2 mio. kr. i 2013.

Kommunerne modtager et resultattilskud, når nyankomne flygtninge og familiesammenførte gennemfører danskprøver, eller når de har været 6 måneder i enten ordinær uddannelse eller i job. Statens udgifter til resultattilskud udgjorde 146 mio. kr. i 2013.

Endelig refunderer staten 50 % af kommunernes udgifter til posten hjælp i særlige tilfælde. Statens udgifter til denne post udgjorde 33 mio. kr. i 2013.

Den enkelte kommunes rådighedsbeløb beregnes ud fra antallet af helårspersoner i kommunen. Kommunen får refunderet 50 % af driftsudgifterne op til og med rådighedsbeløbet. Hvis kommunen overskrider rådighedsbeløbet, yder staten ikke refusion.

Bilag 4. Ordliste

Asyl	Udlændinge kan få opholdstilladelse, hvis de er omfattet af FN's flygtningekonvention af 28. juli 1951, eller hvis de risikerer dødsstraf, tortur mv., hvis de vender tilbage til hjemlandet.
Familiesammenføring	Når visse betingelser er opfyldt, kan udlændinge få opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring. Reglerne omfatter: <ul style="list-style-type: none"> • ægtefæller og faste samlevere • børn • øvrige familiemedlemmer.
Flygtningenævnet	Et uafhængigt domstolslignende organ, der behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen i 1. instans.
Ikke-vestlige lande	Defineres som alle andre lande end EU-lande samt Island, Norge, Schweiz, Canada, USA, Australien og New Zealand.
Jobindsats.dk	En statistikportal, der viser taloplysninger om modtagere af ydelser på beskæftigelsesområdet.
KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning)	Udarbejder analyser og forskning om og til kommuner og regioner.
Kommunekvoter	Hvert år foretager Udlændingestyrelsen et skøn over, hvor mange flygtninge der forventes at få opholdstilladelse det kommende år. På baggrund af dette skøn har regionerne mulighed for at indgå en aftale om fordelingen af flygtningene på regionsniveau. Derefter har kommunerne inden for de enkelte regioner mulighed for at aftale fordelingen på kommuneniveau. Hvis kommunerne ikke indgår sådanne aftaler, fastsætter Udlændingestyrelsen kommunekvoterne.
Rådighedsbeløb	Den enkelte kommunes rådighedsbeløb beregnes ud fra antallet af helårspersoner i kommunen. Kommunen får refunderet 50 % af driftsudgifterne op til og med rådighedsbeløbet. Hvis kommunen overskrider rådighedsbeløbet, yder staten ikke refusion.
Tredjelande	Alle lande, som ikke er medlemmer af EU, er tredjelande i forhold til EU-landene.
Udlændingenævnet	Et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan, der behandler klager på udlændingområdet vedrørende bl.a. afgørelser om familiesammenføring.