
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om effekten af
integrationsindsatsen over for
nyankomne udlændinge

Oktober
2008

revision
revision

revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 12/2007 om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge

26. september 2008

RN A405/08

Integrationsministerens redegørelse af 18. august 2008

I. Indledning

1. Beretningen handler om integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge og om opfyldelsen af integrationslovens målsætninger. I beretningen har Rigsrevisionen desuden undersøgt, om Integrationsministeriet bidrager til, at kommunerne kan yde en målrettet integrationsindsats.

Integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge, der har fået opholdstilladelse i Danmark, varetages med udgangspunkt i integrationsloven. Integrationsindsatsen skal medvirke til at skabe rammerne for en fremtid i Danmark, så udlændinge får mulighed for at blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere. De centrale mål for integrationen er, at udlændinge sikres mulighed for *deltagelse* i samfundslivet, *selvforsørgelse* gennem beskæftigelse og forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier.

II. Integrationsministeriets foranstaltninger og overvejelser vedrørende måling af målsætningerne i integrationsloven

2. Statsrevisorerne kritiserer i deres bemærkninger, at det stadig ikke er muligt fuldt ud at måle og opgøre effekterne af integrationsindsatsen. Ministeren lovede at opbygge en metode til løbende måling af, hvorvidt integrationslovens mål opfyldes, i sin redegørelse fra december 2003 til Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen.

3. Beretningen viser, at Integrationsministeriet siden 2004 har fået foretaget årlige målinger vedrørende udlændinges selvforsørgelse. Ministeriet har dog ikke suppleret selvforsørgelsesmålsætningen med konkrete succeskriterier for, hvor mange udlændinge der skal i beskæftigelse, så ministeriet kan vurdere, om de ønskede resultater med indsatsen opnås.

4. Ministeren har i redegørelsen nævnt, at regeringen har ønsket at opstille en overordnet målsætning frem for en yderligere konkretisering af selvforsørgelsesmålsætningen. Målsætningen, som regeringen opstillede i 2004, går på, at 25.000 flere indvandrere og efterkommere skal i beskæftigelse frem mod 2010. Målsætningen omfatter også personer under integrationsloven.

5. Ministeren oplyser, at ministeriet vil være opmærksom på muligheden for at konkretisere selvforsørgelsesmålsætningen yderligere.

6. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet, som led i dets pilotarbejde med effektstyring på integrationsområdet, vil være opmærksom på, om der er mulighed for at konkretisere selvforsørgelsesmålsætningen yderligere, så ministeriet kan vurdere, om de ønskede resultater med indsatsen opnås.

7. Beretningen viser, at Integrationsministeriet har iværksat et arbejde med at få konkretiseret deltagelses- og værdimålsætningerne i loven. Arbejdet blev iværksat ultimo 2003 som en opfølgning på Statsrevisorernes beretning nr. 2/03, men arbejdet var endnu ikke afsluttet, da beretningen blev udarbejdet.

8. Beretningen viser endvidere, at ministeriet, som led i arbejdet, har fået gennemført en pilotundersøgelse af brugernes syn på introduktionsprogrammet. Ifølge ministeriet skulle undersøgelsen desuden bidrage til at afdække effekterne af introduktionsprogrammet i forhold til værdi- og deltagelsesmålsætningerne. Rigsrevisionens undersøgelse viste imidlertid, at pilotundersøgelsen ikke dækker værdimålsætningen, og at den kun delvist dækker deltagelsesmålsætningen.

9. Det fremgår af ministerens redegørelse, at ministeriet gennem undersøgelser mv. har indhentet erfaringer på området, som nu kan bruges i det videre arbejde. Ministeriet sigter mod en nærmere definering af deltagelses- og værdimålsætningerne. Ministeren oplyser, at der som led i ministeriets pilotarbejde med effektstyring på integrationsområdet vil blive arbejdet med at opstille et antal centrale indikatorer (herunder om den deltagelses- og værdimæssige side af integrationen), som følges med hensyn til at vurdere, om integrationsindsatsen udvikler sig i den rigtige retning.

10. Det fremgår videre af redegørelsen, at der er en række udfordringer i forhold til at måle udlændinges deltagelse i samfundslivet og grundlæggende værdier.

11. Ministeriet har indgået en aftale om at gennemføre en ny brugerundersøgelse i 2008, hvor deltagere i introduktionsprogrammet bliver spurgt om dels forløbet af introduktionsprogrammet, dels mere bredt om kontakten til og forståelsen for det danske samfund. Der tilføjes således i forhold til den tidligere undersøgelse en række nye spørgsmål, der skal søge at afdække, om introduktionsprogrammet har øget brugernes mulighed for at deltage i samfundslivet, og om de gennem programmet har opnået en større forståelse for grundlæggende normer og værdier i Danmark. Blandt de grundlæggende normer og værdier vil der bl.a. blive spurgt til forståelsen af ligestilling, ytringsfrihed, religionsfrihed og demokrati.

12. Ministeren oplyser, at både den deltagelses- og værdimæssige side af integrationen er områder, som ministeriet prioriterer. I regeringsgrundlaget "Mulighedernes samfund" fra november 2007 lægger regeringen således i høj grad vægt på at forbedre udlændinges deltagelse i det danske samfund. Således er der bl.a. oprettet et nyt kontor i Integrationsministeriet, "Kontoret for Demokratisk Fællesskab og Forebyggelse af Radikalisering".

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet foretager en ny undersøgelse for derigennem at forbedre metoden til måling af deltagelses- og værdimålsætningerne og derved få viden om effekten af integrationsindsatsen. Jeg finder det positivt, at ministeren gennem opstilling af centrale indikatorer vil konkretisere deltagelses- og værdimålsætningerne, så det bliver muligt at vurdere, om indsatsen udvikler sig i den rigtige retning. Jeg vil følge arbejdet med opstilling af disse centrale indikatorer.

III. Integrationsministeriets foranstaltninger og overvejelser vedrørende en styrkelse af indsatsen i forhold til kommunerne

14. Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Integrationsministeriet har muliggjort en målrettet integrationsindsats i kommunerne ved at etablere en række redskaber og ved at udbrede kendskabet til god praksis. Imidlertid kan indsatsen fortsat styrkes på en række områder, bl.a. over for de kommuner, der har begrænset succes med at integrere udlæn-

dinge. Kommunerne kunne således i højere grad lægge udlændingenes uddannelse og kompetencer til grund og i større omfang anvende arbejdsmarkedsrettede tilbud i introduktionsprogrammet.

15. Beretningen viser, at Integrationsministeriet i højere grad bør nyttiggøre resultaterne af benchmarkinganalyserne, fx gennem dialog og en mere aktiv opsøgende indsats over for de kommuner, der har en begrænset succes i integrationen af udlændinge.

16. Ministeren oplyser, at ministeriets erfaringsudvekslings- og vejledningsindsats i forhold til kommunerne blev styrket væsentligt gennem oprettelsen af Integrationservice i 2005. Samarbejdet mellem Integrationservice og kommunerne baserer sig mest hensigtsmæssigt på frivillig basis, idet det vurderes at give det mest konstruktive udbytte, såfremt samarbejdet ikke bliver pålagt kommunen. Ministeriet bestræber sig således på, at alle kommunerne benytter sig af Integrationservices tilbud ad frivillig vej, men har også ansporet kommuner med mindre succes i integrationsindsatsen til at benytte sig af Integrationservices tilbud.

Integrationservice vil dog fremover yderligere styrke indsatsen i de kommuner, som viser begrænset succes i integrationsindsatsen, gennem en opsøgende indsats.

17. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet har fokus på at styrke indsatsen i de kommuner, der har begrænset succes med at integrere udlændinge, gennem en øget opsøgende indsats.

18. Beretningen viser, at Integrationsministeriet i højere grad bør søge at påvirke kommunerne til at sammensætte målrettede forløb med en klar sammenhæng mellem medbragte kompetencer, fastsatte mål og tilbudte aktiviteter. Herunder bør ministeriet i højere grad opfordre kommunerne til at få udlændinges medbragte kompetencer afdækket og bedømt, ligesom kommunerne opfordres til at fastsætte konkrete målsætninger for alle udlændinge, og at målsætningerne justeres undervejs. Ministeriet bør endvidere kortlægge kommunernes anvendelse af de arbejdsmarkedsrettede tilbud.

19. Ministeren oplyser, at kompetenceafklaring af nyankomne udlændinge kan gennemføres på flere måder og i stort omfang skal tilpasses den enkeltes situation og uddannelsesbaggrund. Kompetenceafklaring kan ske indirekte gennem fx virksomhedspraktik eller mere formelt gennem vurdering af medbragte kvalifikationer. For nogle udlændinge vil afdækningen vise, at det er mest oplagt at satse på en placering direkte på arbejdsmarkedet, mens andre har medbragte kvalifikationer, der kan bygges videre på og derfor bør afklares nærmere i et egentligt afklaringsforløb.

20. Ministeren oplyser, at ministeriet planlægger at gennemføre en nærmere undersøgelse af kommunernes kompetenceafklaring af den enkelte udlænding, fastsættelse af konkrete målsætninger og brug af de beskæftigelsesrettede tilbud. Undersøgelsen forventes påbegyndt primo 2009.

21. Endelig anfører ministeren, at ministeriet er ved at igangsætte et arbejde for at øge den opsøgende formidling af viden om integration. Indsatsen skal bidrage til at bringe praktisk viden tættere på brugerne. Det forventes, at denne intensiverede vidensformidling til bl.a. kommunale praktikere kan medvirke til at forbedre integrationsindsatsen. Det opnås bl.a. gennem øget netværksbaseret erfaringsudveksling samt synliggørelse af, hvor der kan indhentes faglig sparring i konkrete sager.

22. Jeg finder det positivt, at ministeren har fokus på løbende formidling af viden om integration. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet planlægger at gennemføre en nærmere undersøgelse af kommunernes kompetenceafklaring af den enkelte udlænding, fastsættelse af konkrete målsætninger og brug af beskæftigelsesrettede tilbud. Jeg vil følge resultaterne af ministeriets undersøgelse.

IV. Sammenfatning

23. Jeg finder samlet set integrationsministerens redegørelse tilfredsstillende. Ministeren præsenterer i sin redegørelse en række initiativer, der kan forbedre integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge.

24. Ministeren har tilkendegivet fortsat at arbejde med konkretisering af målsætninger og opstilling af indikatorer i sit videre arbejde med effektstyring på integrationsområdet samt dokumentation heraf.

25. Som det fremgår, vil ministeriet styrke integrationsindsatsen gennem en mere opsøgende indsats, bl.a. gennem Integrationservice, netværkssamarbejde og formidlingsaktiviteter. Samtidig planlægger ministeriet en undersøgelse af kommunernes arbejde med at sammensætte målrettede introduktionsforløb for den enkelte udlænding.

26. Jeg vil følge resultaterne af ministeriets undersøgelse vedrørende kommunernes kompetenceafklaring af den enkelte udlænding, fastsættelse af konkrete målsætninger og brug af beskæftigelsesrettede tilbud. Undersøgelsen forventes påbegyndt primo 2009. Jeg vil ligeledes følge ministeriets arbejde med opstilling af centrale indikatorer for deltagelses- og værdimålsætningerne.

27. Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo