



REDEGØRELSE

Dato: 18. august 2008
Kontor: ØA
J.nr.: 2007/1042-23
Sagsbeh.: LMA
Fil-navn: §18-redegørelse
180808

Redegørelse for foranstaltninger og overvejelser i forbindelse med Rigsrevisionens beretning nr. 12, 2008 om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge

I det følgende fremgår Integrationsministeriets foranstaltninger og overvejelser vedr. statsrevisorernes og Rigsrevisionens bemærkninger i beretning nr. 12, 2008. Afsnit 1 gengiver statsrevisorernes og Rigsrevisionens bemærkninger og afsnit 2 gengiver Integrationsministeriets foranstaltninger og overvejelser som følge af beretningen.

1. Statsrevisorernes og Rigsrevisionens bemærkninger

Statsrevisorerne har den 21. maj 2008 afgivet følgende bemærkninger til Rigsrevisionens beretning nr. 12, 2008:

"Effekten af integrationsindsatsen de seneste år er bl.a., at knap halvdelen af udlændingene er kommet i ordinær beskæftigelse. Integrationsministeriet følger systematisk op på selvforsørgelsesmålsætningen, men resultatet er vanskeligt at vurdere, da der ikke er opstillet konkrete mål for selvforsørgelse. Undersøgelsen viser dog, at andelen af udlændinge i beskæftigelse er steget de seneste år.

Integrationsministeriet har ikke konkretiseret målsætningerne mht. deltagelse og værdier.

Statsrevisorerne kritiserer, 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 2/2003 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Integrationsministeriet har muliggjort en målrettet integrationsindsats i kommunerne ved at etablere en række redskaber og ved at udvide 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 udlændinge. Kommunerne kunne således i højere grad lægge udlændingenes uddannelse og kompetencer til grund og i større omfang anvende arbejdsmarkedsrettede tilbud i introduktionsprogrammet."

Yderligere angiver Rigsrevisionen i sin rapport, at:

- Integrationsministeriet har siden 2004 fået foretaget årlige målinger vedrørende selvforsørgelsesmålsætningen. Ministeriet har dog ikke suppleret målsætningen med konkrete mål, så ministeriet kan vurdere, om de ønskede resultater med indsatsen opnås.
- Integrationsministeriet har gennemført ad hoc-undersøgelser af deltagelses- og værdimålsætningerne. Disse undersøgelser er dog gennemført, uden at ministeriet har foretaget en konkretisering af deltagelses- og værdimålsætningerne.
- Ministeriet har iværksat et arbejde med at få konkretiseret deltagelses- og værdimålsætningerne i loven. Arbejdet blev iværksat ultimo 2003 som en opfølgning på Rigsrevisionens beretning fra oktober 2003, men arbejdet er endnu ikke afsluttet.
- Ministeriet har fået gennemført en pilotundersøgelse af brugernes syn på introduktionsprogrammet. Ifølge ministeriet skal undersøgelsen desuden bidrage til at afdække effekterne af introduktionsprogrammet i forhold til værdi- og deltagelsesmålsætningerne. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at pilotundersøgelsen ikke dækker værdimålsætningen, og at den kun delvist dækker deltagelsesmålsætningen.
- Integrationsministeriet har adgang til en bred vifte af databaser, der kan anvendes til at analysere, om integrationslovens målsætninger opfyldes. Data belyser primært selvforsørgelsesmålsætningen, mens data vedrørende de øvrige målsætninger fortrinsvist etableres som led i ad hoc-undersøgelser. Aktualiteten i ministeriets databaser er blevet forbedret siden 2003, og data er sammenhængende, så ministeriet kan anvende data til sammenligninger.
- Ministeriets effektundersøgelser har vist, at der har været en mindre stigning i udlændinges selvforsørgelse, beskæftigelse og uddannelse gennem de senere år.
- Rigsrevisionens effektundersøgelse har vist, at lidt under halvdelen af de udvalgte udlændinge var i beskæftigelse ultimo 2007. Hertil kommer, at ca. 7 % var under uddannelse ultimo 2007. Til sammenligning er ca. 75 % af den samlede danske befolkning i beskæftigelse.
- Blandt udlændinge er mænd, yngre personer samt familiesammenførte til andre end flygtninge hyppigst i beskæftigelse.
- Kun en begrænset del af de udlændinge, der ikke har opnået tilknytning til arbejdsmarkedet, har gennemført arbejdsmarkedsrettede tilbud i løbet af introduktionsprogrammet.
- Integrationsministeriet har udarbejdet en række redskaber, der understøtter kommunernes integrationsindsats. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne anvender de fleste af disse redskaber, og at kommunerne ikke efterlyser flere redskaber.
- Kommunerne sammensætter kun i begrænset omfang målrettede integrationsforløb, hvor medbragte kompetencer vurderes, hvor der fastsættes konkrete målsætninger for udlændingen, og hvor der tilbydes relevante arbejdsmarkedsrettede aktiviteter.
- Integrationsministeriet følger bl.a. ved hjælp af benchmarkinganalyser op på kommunernes integrationsindsats. Analyserne viser, at det ofte er de samme kommuner, der opnår de laveste placeringer i sammenligningerne.

På denne baggrund anbefaler Rigsrevisionen, at:

- Integrationsministeriet bør i højere grad opfordre kommunerne til at få udlændinges medbragte kompetencer afdækket og bedømt.
- Integrationsministeriet bør i højere grad opfordre kommunerne til at fastsætte konkrete målsætninger for alle udlændinge, og at målsætninger justeres undervejs.
- Integrationsministeriet bør kortlægge kommunernes anvendelse af de arbejdsmarkedsrettede tilbud.
- Integrationsministeriet bør i højere grad søge at påvirke kommunerne til at sammensætte målrettede forløb med en klar sammenhæng mellem medbragte kompetencer, fastsatte mål og tilbudte aktiviteter.
- Integrationsministeriet bør i højere grad nyttiggøre resultaterne af benchmarkinganalyserne, f.eks. gennem dialog og en mere aktiv opsøgende indsats over for de kommuner, der har en begrænset succes i integrationen af udlændinge.

2. Integrationsministeriets foranstaltninger og overvejelser i forbindelse med Rigsrevisionens beretning

Som det fremgår, er Rigsrevisionens bemærkninger især koncentreret om to spørgsmål - hvorledes ministeriet følger op på målingen af de bredere målsætninger i Integrationsloven såsom deltagelse i samfundslivet, og hvorledes ministeriet har tilrettelagt rådgivningsindsatsen over for kommunerne. Integrationsministeriets bemærkninger til Rigsrevisionens beretning nr. 12, 2008 er derfor koncentreret om disse to emner.

2.1 Integrationsministeriets foranstaltninger og overvejelser vedr. måling af målsætningerne i integrationsloven

Integrationsministeriet er enig i, at der skal opstilles operationelle målsætninger for integrationsindsatsen.

Der er allerede i integrationsloven formuleret tre centrale målsætninger for integrationsindsatsen (deltagelsesmålsætningen, selvforsørgelsesmålsætningen og værdimålsætningen).

Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning følger ministeriet effekterne af integrationsindsatsen tæt, for så vidt angår målsætningerne om beskæftigelse, selvforsørgelse og danskundervisning. Der er her opbygget en række systemer til at følge udviklingen og effekten af indsatsen.

Integrationsministeriet har siden 2004 gennemført effektmålinger af kommunernes integrationsindsats, som anvendes til at følge udviklingen i selvforsørgelsesmålsætningen. Derudover følges løbende indvandrere og efterkommeres generelle beskæftigelsesfrekvens samt gennem en mere opdateret beskæftigelsesindikator. Rigsrevisionen anfører i sin beretning, at ministeriet yderligere bør opstille konkrete mål for selvforsørgelsesmålsætningen, så ministeriet kan vurdere om de ønskede resultater med indsatsen opnås.

Det kan hertil bemærkes, at regeringen i 2004 opstillede et mål om at 25.000 flere indvandrere og efterkommere skal i beskæftigelse frem mod 2010. Målsætningen omfatter også personer under integrationsloven. Regeringen har ønsket at opstille denne overordnede

målsætning frem for en yderligere konkretisering af selvforsørgelsesmålsætningen. Fra 2004 til 2007 er 19.111 (korrigeret for den demografiske udvikling, dvs. det faktiske antal er større) flere indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande kommet i beskæftigelse.

Som led i ministeriets pilotarbejde med effektstyring på integrationsområdet, vil ministeriet være opmærksom på, om der er mulighed for at konkretisere selvforsørgelsesmålsætningen yderligere.

I forhold til de bredere målsætninger i integrationsloven – herunder deltagelse i samfundslivet og forståelse for grundlæggende værdier – konstaterer Rigsrevisionen, at ministeriet ikke har foretaget en konkretisering af deltagelses- og værdimålsætningerne, og at der endnu ikke er tilvejebragt en kontinuerlig måling på området.

I forhold til målinger af deltagelse i samfundslivet og grundlæggende værdier er der en række udfordringer. Ministeriet har således drøftet denne bemærkning nærmere med Rigsrevisionen, for at afstemme Rigsrevisionens forventninger til ministeriet. Det er ikke et område, hvor der foreligger eksisterende data, ligesom det kan være vanskeligt at gennemføre undersøgelser. Det kan endvidere være vanskeligt entydigt at konkretisere målsætningerne, da de er meget brede. En mulig konkretisering kunne være en operationalisering, der nærmere definerer deltagelses- og værdimålsætningerne, samt dernæst opstiller indikatorer, der følges mht. den enkelte udlændings deltagelse og forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Ministeriet igangsatte i 2003 et arbejde vedrørende operationalisering og måling af deltagelses- og værdimålsætningen i loven. Der er på baggrund heraf, gennemført den første brugerundersøgelse, hvor udlændinge der har gennemført introduktionsprogrammet er blevet spurgt om bl.a. deltagelse i foreningsliv, brug af fritidstilbud og kontakten til samfundslivet i øvrigt. Herudover har regeringens "Tænketank om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark" i marts 2007 fremlagt den første større undersøgelse af værdier og normer blandt udlændinge og danskere.

Ministeriet har via disse projekter indhentet erfaringer på området, som nu kan bruges i det videre arbejde. Ministeriet sigter nu mod en nærmere defineret af deltagelses- og værdimålsætningen samt udvikling af indikatorer, der viser udviklingen.

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 bl.a. oprettet et nyt kontor i Integrationsministeriet "Kontoret for Demokratisk Fællesskab og Forebyggelse af Radikalisering".

Konkret er der yderligere indgået aftale om at gennemføre en ny brugerundersøgelse i 2008, hvor deltagere i introduktionsprogrammet bliver spurgt om dels forløbet af introduktionsprogrammet og 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 sam-

fundslivet samt gennem programmet har opnået en større forståelse for grundlæggende normer og værdier i Danmark. Blandt de grundlæggende normer og værdier spørges bl.a. ind til forståelsen af ligestilling, ytringsfrihed, religionsfrihed og demokrati.

Overordnet vil der som led i ministeriets pilotarbejde med effektstyring på integrationsområdet blive arbejdet med at opstille et antal centrale indikatorer (herunder om den deltagelses- og værdimæssige side af integrationen), som følges mht. at vurdere om integrationsindsatsen udvikler sig i den rigtige retning.

2.3 Foranstaltninger og overvejelser vedr. en styrkelse af indsatsen ift. kommunerne

Integrationsministeriet er fuldt ud enig i, at det er ministeriets opgave at overvåge, at kommunerne overholder bestemmelserne i integrationsloven. Dette sker dog under de givne rammebetingelser i form af det kommunale selvstyre, dvs. kommunerne har en vis frihed til selv at tilrettelægge integrationsindsatsen.

Styringsmæssigt sikrer lovgivningen, at kommunerne har et stort økonomisk incitament til at sikre en effektiv integrationsindsats. Ud over at kommunerne finansierer en væsentlig del af drifts- og overførselsudgifterne på området, og dermed har et økonomisk incitament til en effektiv indsats, er der i integrationsloven helt særskilt indarbejdet et system med resultattilskud, således at kommunerne modtager et resultattilskud på 30.000 kr. pr. udlænding, der gennemfører danskundervisning og 40.000 kr. pr. udlænding, der kommer i udstøttet beskæftigelse.

Ministeriet har som en central opgave at vejlede og informere kommunerne om, hvordan integrationsindsatsen bedst kan tilrettelægges og varetages, men udgangspunktet er, at kommunerne har forskellige måder at udføre opgaven på. Rigsrevisionen har i sin beretning undersøgt behovet for yderligere redskaber i integrationsindsatsen og konkluderer, at kommunerne ikke efterlyser yderligere redskaber. Rigsrevisionen anfører dog, at "kommunerne kun i begrænset omfang sammensætter målrettede integrationsforløb, hvor medbragte kompetencer vurderes, hvor der fastsættes konkrete målsætninger for udlændingen, og hvor der tilbydes relevante arbejdsmarkedsrettede aktiviteter".

Rigsrevisionen har i forbindelse med beretningen foretaget en undersøgelse af kommunernes brug af bl.a. de beskæftigelsesrettede tilbud. Det bemærkes, at Rigsrevisionen ikke i sin effektundersøgelse har taget højde for, at kravene til kommunernes indsats varierer alt efter, om der er tale om en nyankommen, der modtager introduktionsydelse, eller én, der ikke modtager nogen form for ydelse (f.eks. familiesammenført der forsørges af ægtefælle, herefter *selvforsørgende*). Det følger således af integrationsloven, at udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, alene skal tilbydes danskuddannelse. Kommunerne kan dog vælge at give udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, beskæftigelsesrettede tilbud ud over danskundervisningen. I forhold til Rigsrevisionens undersøgelse og konklusion skal det således bemærkes, at kommunerne ikke er forpligtet til at tilbyde beskæftigelsesrettede tilbud til de selvforsørgende, ligesom de selvforsørgende ikke har pligt til at deltage i andre tilbud end danskundervisning.

Kommunerne har dog et stort økonomisk incitament til også at lave en aktiv indsats over for de selvforsørgende, idet kommunerne også modtager resultattilskud, når disse personer kommer i beskæftigelse eller uddannelse.

I forhold til kompetenceafklaringen af nyankomne udlændinge skal det bemærkes, at kompetenceafklaringen kan gennemføres på flere måder, og i stort omfang skal tilpasses den enkeltes situation og uddannelsesbaggrund. Kompetenceafklaring kan ske indirekte gennem f.eks. 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, som der kan bygges videre på og derfor bør afklares nærmere i et egentligt afklaringsforløb.

Regeringen har taget en række initiativer for at sikre en bedre kompetenceafklaring:

Beskæftigelsesministeriet etablerede i 2004 som et forsøg fem videnscentre for kompetenceafklaring med det formål at udbrede brugen af systematisk kompetenceafklaring som redskab i beskæftigelsesindsatsen. Gennem forsøget blev udviklet nogle landsdækkende redskaber, bl.a. et kompetencekort, der kan bruges til at sætte kompetenceafklaringen i system og give udlændingen et skriftligt bevis i form af det udfyldte kompetencekort.

Pr. 1. januar 2007 overgik opgaverne i de fem videnscentre for kompetenceafklaring delvist til Specialfunktionen for den etniske beskæftigelsesindsats (SEBI) under Beskæftigelsesministeriet, som bl.a. fungerer som helpdesk i forhold til kompetenceafklaring.

Integrationsministeriet har gennem satspuljemidler støttet flere projekter, som har fokus på systematisk kompetenceafklaring, bl.a. har Ingeniørforeningen (IDA) gennemført flere projekter i forhold til højtuddannede.

Integrationsministeriet vejleder om effektiv og systematisk kompetenceafklaring i publikationen "Introduktionsprogrammet mv. efter integrationsloven", på hjemmesiden www.nyidanmark.dk og senest i publikationen "Den gode modtagelse af flygtninge i kommunerne".

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

Rigsrevisionen anbefaler endvidere, at ministeriet styrker sin indsats i forhold til kommuner med begrænset succes i integrationsindsatsen. Ministeriets erfaringsudvekslings- og vejledningsindsats i forhold til kommunerne blev styrket væsentligt gennem oprettelsen af Integrationservice i 2005. Integrationservice har til opgave, at bistå kommunerne med at styrke integrationsindsatsen på især beskæftigelses- og uddannelsesområdet, herunder sikre tværgående opsamling, udbredelse og forankring af effektive metoder i integrationsindsatsen. Integrationservice har på baggrund af sit samarbejde med kommuner i hele landet bl.a. indsamlet gode praktiske eksempler og opstillet råd om integrationsindsatsen. Integrati-

onsservice har alene i første halvår af 2008 samarbejdet med ca. 2/3-del af landets kommuner.

Samarbejdet mellem Integrationservice og kommunerne baserer sig mest hensigtsmæssigt på frivilligt 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 Integrationservice 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.

Slutteligt kan det anføres, at ministeriet aktuelt er ved at igangsætte et arbejde vedrørende at øge den opsøgende formidling af viden om integration. Indsatsen skal bidrage til at bringe praktisk viden tættere på brugerne - f.eks. gennem netværkssamarbejde, etablering af internetportal og opsøgende formidlingsaktiviteter. 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.

Med venlig hilsen

Birthe Rønn Hornbech