



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

April
2010

revision

revision

revision

Opfølgning i sagen om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge (beretning nr. 12/2007)

6. april 2010

RN A406/10

I. Indledning

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 26. september 2008 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge, at jeg ville følge udviklingen på følgende områder:

- Integrationsministeriets arbejde med opstilling af centrale indikatorer for deltagelses- og værdimålsætningerne
- resultaterne af Integrationsministeriets undersøgelse vedrørende kommunernes kompetenceafklaring af den enkelte udlænding, fastsættelse af konkrete målsætninger og brug af beskæftigelsesrettede tilbud.

Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s.105-115.

2. Dette notet handler om opfølgningen i sagen. Rigsrevisionen har som led i opfølgningen drøftet status på de udestående punkter med Integrationsministeriet. Rigsrevisionen har desuden modtaget en redegørelse fra ministeriet og gennemgået dokumentation for ministeriets initiativer.

II. Ministeriets arbejde med at opstille centrale indikatorer vedrørende deltagelses- og værdimålsætningerne

3. I mit notat til Statsrevisorerne af 26. september 2008 fandt jeg det positivt, at ministeren gennem opstilling af centrale indikatorer ville konkretisere deltagelses- og værdimålsætningerne, så det bliver muligt at vurdere, om indsatsen udvikler sig i den rigtige retning. Jeg tilkendegav, at jeg ville følge arbejdet med opstilling af disse centrale indikatorer.

4. Integrationsloven indeholder en målsætning om, at integrationsindsatsen, der sker i medfør af loven, skal "bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for at deltage på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv". Loven indeholder desuden en målsætning om, at indsatsen skal "bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer". Disse målsætninger kaldes *deltagelses- og værdimålsætningerne*.

5. Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet i sit arbejde har operationaliseret *deltagelsesmålsætningen* således: Nyankomne udlændinge opnår mulighed for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre borgere ved at gennemføre tilbuddene under det 3-årige introduktionsprogram, dvs. danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud. Nyankomne udlændinge opnår med andre ord mulighed for at deltage i samfundslivet som alle andre bor-

gere ved at tilegne sig det danske sprog og kendskab til det danske samfund samt ved at blive introduceret til arbejdsmarkedet og/eller uddannelsessystemet.

Som det er beskrevet i beretningen, følger Integrationsministeriet løbende op på resultaterne af danskuddannelserne og den beskæftigelsesrettede indsats. Ministeriet følger herigen- nem også udviklingen i deltagelsesmålsætningen.

Derudover følger ministeriet udviklingen i deltagelsesmålsætningen ved hjælp af ministeriets brugerundersøgelser, der er rettet mod nyankomne flygtninge og familiesammenførte, der har gennemført det 3-årige introduktionsprogram.

I undersøgelsen indgår bl.a. spørgsmål om kontakten mellem nydanskere og danskere i form af venskaber og deltagelse i foreningslivet. I undersøgelsen indgår også spørgsmål om nydanskernes interesse for dansk politik og danske nyheder.

6. Ministeriet har også operationaliseret *værdimålsætningen*. Ministeriet har i forbindelse med arbejdet med værdimålsætningen lagt til grund, at samfundet bygger på nogle normer og værdier i Danmark, som langt størstedelen af borgerne følger og finder særdeles vigtige. En række af disse fastlægges bl.a. i grundloven. Blandt de grundlæggende normer og værdier tages udgangspunkt i ligestilling, ytringsfrihed, religionsfrihed og demokrati.

7. Værdimålsætningen følges i lighed med deltagelsesmålsætningen i ministeriets brugerundersøgelser. I den seneste undersøgelse fra 2009 er der opstillet en række spørgsmål, hvor brugerne skal svare på et antal udsagn om grundlæggende værdier og normer i det danske samfund.

Spørgsmålene anvendes til at afdække værdimålsætningen. Det er første gang, at værdimålsætningen i integrationsloven måles så direkte, og såvel spørgsmålene som undersøgelsesmetoden vil blive evalueret internt i Integrationsministeriet.

Den seneste brugerundersøgelse er offentliggjort i november 2009. Ministeriet planlægger at gentage undersøgelsen, så den fremover gennemføres hvert 2. år.

8. Ministeriet har desuden oplyst, at måling af deltagelses- og værdimålsætningen også indgår i ministeriets pilotarbejde med effektstyring på integrationsområdet. I øjeblikket er ministeriet ved at implementere mål og indikatorer, der belyser udviklingen i forhold til deltagelses- og værdimålsætningen. Ministeriet har bl.a. opstillet følgende mål og indikatorer, jf. tabel 1.

Tabel 1. Eksempler på Integrationsministeriets mål og indikatorer

Mål for danskere med indvandrerbaggrund	Indikatorer på udviklingen i forhold til målene
Flere skal være bedre til dansk	<ul style="list-style-type: none"> • Antal danskere med indvandrerbaggrund, der består en danskuddannelse • Karaktergennemsnit på danskuddannelserne • Danskere med indvandrerbaggrunds egen opfattelse af deres dansk kundskaber
Flere skal deltage i og opleves som værende en del af det danske samfund	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen af danskere med indvandrerbaggrund, der føler sig integreret i Danmark • Andelen af danskere med indvandrerbaggrund, der er medlem af en forening eller interesseorganisation eller udfører frivilligt arbejde • Danskere med indvandrerbaggrunds valgdeltagelse • Danskere med indvandrerbaggrunds deltagelse i forældre-møder mv.
Flere skal opnå forståelse for de grundlæggende rettigheder i Danmark	<ul style="list-style-type: none"> • Danskere med indvandrerbaggrunds forståelse for ligestilling, ytringsfrihed og andre grundlæggende rettigheder
Øget kontakt og tolerance mellem borgere med forskellig etnisk baggrund	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen af danskere med indvandrerbaggrund, der er venner med øvrige danskere

Tabel 1 viser eksempler på Integrationsministeriets mål og indikatorer vedrørende deltagelses- og værdimålsætningerne.

9. Ministeriet har udarbejdet interne opgørelser på en del af indikatorerne og forventer at kunne offentliggøre mål og indikatorer i efteråret 2010. Ministeriet vil fremover opgøre data årligt. Der er tale om et udviklingsprojekt, og der foreligger endnu ikke fuldstændige data på alle indikatorer. Ministeriet vil videreudvikle og revidere målsætninger og indikatorer efter behov.

10. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet – ved siden af brugerundersøgelsen og arbejdet med indikatorer – arbejder med udvikling af en særlig brugerundersøgelse for unge. Formålet er at kunne følge udviklingen og oplevelsen af integration blandt de unge nydanskere, herunder også om de føler, at de kan deltage på lige fod med andre borgere i samfundslivet og har kendskab til grundlæggende normer og værdier.

11. Ministeriet har desuden iværksat en større undersøgelse af nydanskernes og danskeres medborgerskab. Undersøgelsen er den første medborgerskabsundersøgelse i Danmark, der retter fokus mod nydanskere. Medborgerskab handler overordnet om at være et fuldgældigt og ligeværdigt medlem af samfundet og kan defineres ved følgende dimensioner:

- *rettigheder og pligter* (fx civile, politiske og sociale rettigheder, pligten til at overholde landets love, skattepligt, værnepligt, undervisningspligt og pligten til at arbejde eller forsørge sig selv)
- *deltagelse og mulighed for indflydelse* (social og politisk deltagelse, muligheden for at deltage og for at øve indflydelse og påvirke beslutninger af betydning for fællesskabet)
- *identitet – følelse af tilhørsforhold og gensidig anerkendelse* (følelsen af loyalitet og solidaritet over for fællesskabet, opbakning til fællesskabets grundlæggende demokratiske værdier, følelsen af anerkendelse og respekt fra andre borgere som et ligeværdigt medlem af fællesskabet uanset baggrund).

Undersøgelsen gennemføres som en spørgeskemaundersøgelse, og analyserne gennemføres for Integrationsministeriet af ekstern professor. Den endelige rapport forventes at foreligge i sommeren 2010. Erfaringerne med undersøgelsen og måling af dimensionerne for medborgerskab vil blive inddraget i det videre udviklingsarbejde med ministeriets målsætninger og indikatorer.

12. Ministeriet har derudover fokus på måling af øvrige konkrete initiativer, der skal styrke medborgerskab og sammenhængskraft i Danmark. I januar 2009 offentliggjorde regeringen handlingsplanen "En fælles og tryk fremtid" til forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikaliserende blandt unge. Integrationsministeriet fungerer som tovholder for denne handlingsplan, hvis initiativer er placeret i 6 forskellige ministerier. Ministeriet har planlagt, at en ekstern evaluator skal evaluere handlingsplanens effekt. I den forbindelse lægger ministeriet vægt på, at den eksterne evaluator kommer med tidligt i forløbet, så der i hvert initiativ bliver tænkt evaluering, indikatorer og succeskriterier ind fra starten. Den tidlige evalueringssindsats vil muliggøre en løbende læring og kvalificering af de enkelte initiativer, samtidig med at der fokuseres på initiativernes effekt på målgruppen.

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at Integrationsministeriet har konkretiseret deltagelses- og værdimålsætningerne, og at ministeriet på forskellig vis følger udviklingen i forhold til målsætningerne. Det er min vurdering, at Integrationsministeriet på et kompliceret område har taget en række gode initiativer, der gør ministeriet i stand til at følge op på, om indsatsen fører til de ønskede resultater.

III. Ministeriets undersøgelse af kompetenceafklaring, målfastsættelse og anvendelse af beskæftigelsesrettede tilbud i kommunerne

14. I beretningen fandt Rigsrevisionen, at ministeriet i højere grad burde opfordre kommunerne til at få nyankomne udlændinges medbragte kompetencer afdækket og bedømt. Rigsrevisionen fandt desuden, at ministeriet i højere grad burde opfordre kommunerne til at fastsætte konkrete målsætninger for alle udlændinge. Dette for at sikre en målrettet indsats i forhold til den enkelte udlænding.

15. Integrationsministeriet tilkendegav i sin redegørelse af 18. august 2008, at ministeriet nærmere ville undersøge kommunernes brug af kompetenceafklaring, fastsættelse af konkrete målsætninger og brug af beskæftigelsesrettede tilbud i forhold til personer under integrationsloven.

16. Integrationsministeriet har i forbindelse med opfølgningen på sagen oplyst, at ministeriet har besluttet ikke at gennemføre yderligere undersøgelser på dette område, men straks gå i gang med at styrke informations- og vejledningsindsatsen om kompetenceafklaring, målfastsættelse og brug af de beskæftigelsesrettede tilbud.

Ministeriet har således iværksat et projekt, der har til formål at styrke kommunernes anvendelse af kompetenceafklaring ved gennemførelsen af introduktionsprogrammet for nyankomne udlændinge. Derudover skal projektet styrke kommunernes målfastsættelse i integrationskontrakten og afdække brugen af de beskæftigelsesrettede tilbud og den såkaldte trappemodell (en model, der bygger på, at den nyankomne udlænding ved hjælp af forskellige beskæftigelsesrettede tilbud gradvist skal opnå stigende tilknytning til arbejdsmarkedet).

Projektet indeholder 4 delelementer:

- Der udarbejdes en vejledning til kommunerne med praktiske eksempler om kompetenceafklaring af nydanske borgere.
- Vejledningen om integrationskontrakten præciseres, bl.a. i forhold til kompetenceafklaring, fastsættelse og løbende vurdering af mål for den enkelte udlænding.

- Der iværksættes en analyse af brugen af de arbejdsmarkedsrettede tilbud og trappe-modellen.
- Der afholdes netværksmøder i regi af Integrationservice med henblik på at skabe et styrket fokus på kompetenceafklaring i kommunerne.

17. Jeg konstaterer, at Integrationsministeriet har valgt ikke at iværksætte en ny undersøgelse. Ministeriet har i stedet på baggrund af den eksisterende viden på området valgt at styrke informations- og vejledningsindsatsen over for kommunerne. Informations- og vejledningsindsatsen tager sigte på kommunernes brug af kompetenceafklaring, målfastsættelse og brug af beskæftigelsesrettede tilbud. Indsatsen skal sikre, at kommunerne i højere grad målretter indsatsen over for den enkelte nyankomne udlænding. Jeg finder Integrationsministeriets initiativer tilfredsstillende.

IV. Afslutning

18. Jeg finder det tilfredsstillende, at Integrationsministeriet har konkretiseret deltagelses- og værdimålsætningerne, og at ministeriet har udarbejdet indikatorer, som kan danne grundlag for en løbende vurdering af, om indsatsen udvikler sig i den ønskede retning.

Det er min vurdering, at Integrationsministeriet på et kompliceret område har taget en række gode initiativer, der gør ministeriet i stand til at følge op på, om indsatsen fører til de ønskede resultater.

Jeg finder det desuden tilfredsstillende, at Integrationsministeriet har taget initiativ til en styrket informations- og vejledningsindsats, der kan bidrage til, at kommunerne i højere grad målretter indsatsen over for den enkelte nyankomne udlænding.

Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo