

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
ministersvar@ft.dk

01 SEP. 2015
Dato:
Kontor: Integration
Sagsbeh.: LSS
Sagsnr.: 2015-3218

Udlændinge-, integrations- og boligministerens redegørelse i relation til beretning nr. 8/2014 om integrationsindsatsen

Statsrevisorerne har ved brev af 5. marts 2015 til Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (herefter Socialministeriet), Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet anmodet om ministerredegørelser for de foranstaltninger og overvejelser, som beretning nr. 8/2014 om integrationsindsatsen har givet anledning til.

Som følge af den kongelige resolution af 28. juni 2015, hvor ansvaret for integrationsindsatsen blev samlet på et ministerområde, følger hermed en samlet redegørelse for så vidt angår de dele af Statsrevisorernes beretning om integrationsindsatsen, som tidligere har henhørt under Justitsministeriet, Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet. I forhold til de i beretningen anførte forhold om danskuddannelse for udlændinge mv. kan jeg henvide til ministerredegørelsen fra undervisningsministeren af 26. maj 2015. Lov om danskuddannelse for udlændinge mv. er med kongelig resolution af 28. juni 2015 overført til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Vellykket integration handler om, at nye borgere får fodfæste på arbejdsmarkedet og bliver en del af samfundslivet. Det er godt for den enkelte, men det er også væsentligt for samfundets sammenhængskraft og samfundsøkonomien, at nye borgere indgår i og bidrager til samfundet på lige fod med andre borgere. Her viser tal på integrationsområdet, gennemførte benchmarkinganalyser af kommunernes integrationsindsatser og senest Rigsrevisionens undersøgelse, at Danmark står over for en række udfordringer. Det har derfor høj prioritet i regeringen at arbejde for en mere effektiv og virkningsfuld integrationsindsats.

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen kritiserer, at kommunerne ikke i alle tilfælde lever op til integrationslovens bestemmelser, og at der ikke følges mere systematisk op på, om integrationen af nye flygtninge og familiesammenførte sker i overensstemmelse med integrationsloven. Kritikken af den ministerielle opfølgning bygger navnlig på, at det foreliggende datagrundlag, som skal danne grundlaget for opfølgningen – efter Rigsrevisionens opfattelse – ikke i fuld udstrækning muliggør en tilfredsstillende opfølgning på kommunernes integrationsindsats.

Det er selvsagt ikke tilfredsstillende, at kommunerne ikke lever op til lovgivningen, hvilket jeg vil komme nærmere ind på nedenfor. I forhold

til den ministerielle opfølgning på kommunernes integrationsindsats finder jeg, at der gennemgående gennemføres en systematisk opfølgning, som giver et retvisende billede af den overordnede udvikling på integrationsområdet, herunder i forhold til indfrielsen af integrationslovens formål. En opfølgning man selvfølgelig altid kan styrke. Dette vil jeg ligeledes uddybe nedenfor.

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen kritiserer tillige, at der – efter deres opfattelse – har været og fortsat er usikkerhed omkring det datagrundlag, der foreligger om det præcise opholdsgrundlag for de udlændinge, der er omfattet af integrationsloven. Endvidere finder Statsrevisorerne det uklart, hvilke myndigheder, der har haft det overordnede dataansvar på området. Jeg vil også komme ind på disse forhold i min redegørelse.

Kommunernes integrationsindsats

Statsrevisorerne kritiserer, at kommunerne ikke i alle tilfælde iværksætter de indsatser for flygtninge og familiesammenførte, der følger af integrationsloven. Rigsrevisionens stikprøve viste for eksempel, at kommunerne i 55 pct. af de gennemgåede sager ikke rettidigt har givet tilbud om en integrationsplan i henhold til integrationsloven, ligesom integrationskontrakternes indhold i 65 pct. af de gennemgåede sager ikke levede op til integrationslovens regler om mål for beskæftigelse og uddannelse.

Jeg vil gerne understrege, at jeg finder det utilfredsstillende, at mange kommuner ikke lever op til kravene i lovgivningen om de i integrationsloven beskrevne redskaber. Det er fuldstændigt afgørende, at der bliver taget hånd om integrationen af nyankomne fra begyndelsen.

Det følger af integrationsloven, at det er den enkelte kommunalbestyrelses ansvar at sikre, at kommunen overholder lovgivningen. Jeg har derfor noteret mig, at den forhenværende socialminister ved brev af 4. maj 2015, og at direktøren for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ved brev af 8. april 2015 har indskærpet de lovgivningsmæssige krav i integrationsloven om integrationskontrakter, integrationsplaner og helbredsmæssige vurderinger. Brevene er sendt til samtlige landets kommuner.

Jeg vil her understrege, at jeg finder det overordentlig vigtigt, at kommunerne tilbyder nyankomne flygtninge og familiesammenførte en integrationsindsats af høj kvalitet.

Jeg kan blandt andet på baggrund af gennemførte benchmarkinganalyser af kommunernes integrationsindsatser fra 2014 dog konstatere, at resultaterne af de integrationsindsatser, der gennemføres i kommunerne, varierer markant fra kommune til kommune – også mere end forskelle i kommunernes rammevilkår og indvandreernes uddannelsesbaggrund, helbred

mv. umiddelbart kan forklare. Det indikerer, at der er et uudnyttet potentiale for at styrke kvaliteten af kommunernes indsats.

Regeringen vil indføre et nyt, styrket integrationsprogram med fokus på resultater, som forpligter den enkelte udlænding til at gøre en ekstra indsats for egen integration. Med henblik på at give udlændinge den stærkest mulige tilskyndelse til at komme i job, har regeringen også indført en ny integrationsydelse på SU-niveau for blandt andre nytilkomne flygtninge og familiesammenførte.

Regeringen ønsker, at både udlændinge og kommuner skal forpligtes til en større indsats for at sikre reel integration. Dette indebærer blandt andet, at regeringen vil se på, hvordan samarbejdet mellem regeringen og kommunerne kan styrkes med henblik på at højne kvaliteten i den kommunale integrationsindsats.

Jeg kan derudover tilføje, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet inden udgangen af 2015 vil påbegynde en evaluering af kommunernes anvendelse af integrationskontrakter, integrationsplaner og tilbud om helbredsmæssige vurderinger.

Opfølgning på integrationslovens overordnede formål og kommunernes integrationsindsats

Statsrevisorerne kritiserer særligt, at det daværende Socialministerium samt det daværende Beskæftigelsesministerium ikke har sikret en systematisk opfølgning på kommunernes brug af integrationslovens redskaber, hvorfor det for eksempel ikke har været muligt præcist at følge op på, hvor mange flygtninge og familiesammenførte, der bliver selvforsørgende. Statsrevisorerne kritiserer endvidere særligt, at det forhenværende Socialministerium, siden integrationsloven blev indført i 1999, ikke har fulgt systematisk op på, om integrationslovens overordnede formål er blevet indfriet.

Jeg kan konstatere, at kritikken navnlig skyldes, at det foreliggende datagrundlag ikke gør det muligt statistisk præcist at afgrænse flygtninge og familiesammenførte og derved – efter Statsrevisorerne og Rigsrevisionens opfattelse – ikke muliggør en tilfredsstillende opfølgning på integrationsindsatsen af disse.

Indledningsvist vil jeg gerne understrege, at jeg er enig med Statsrevisorerne i vigtigheden af en systematisk og grundig opfølgning på kommunernes integrationsindsats, og at jeg tager ansvaret herfor alvorligt. I den sammenhæng vil jeg dog bemærke, at det i første led er den enkelte kommune, som har et ansvar for at løfte integrationsindsatsen mod formålet og følge, om de iværksatte indsatser virker efter hensigten. Dernæst har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ansvaret for

overordnet at følge udviklingen på integrationsområdet, herunder integrationslovens overordnede formål.

I forhold til datakvaliteten, er det min vurdering, at der over årene løbende har været arbejdet med at forbedre kvaliteten heraf.

Danmarks Statistik har således i forbindelse med Rigsrevisionens beretning om integrationsindsatsen oplyst følgende om data på integrationsområdet: *"Kvaliteten af disse data er høj nok til at kunne opgøre antallet af flygtninge og familiesammenførte, der er indvandret siden 1999, hvor integrationsloven trådte i kraft"*. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har adgang til disse data gennem Danmarks Statistiks Forskningsservice.

Adgangen til disse data betyder, at det er muligt for ministeriet at følge op på blandt andet uddannelse, beskæftigelse og offentlig forsørgelse for flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven, opdelt på for eksempel opholdsgrundlag, opholdstid og oprindelsesland, tilbage til 1997. Data foreligger på individniveau og kan dermed opgøres både for den samlede gruppe, for delgrupper såvel som på individniveau. Det er på den baggrund muligt for ministeriet at følge op på indfrielsen af integrationslovens overordnede formål.

Hertil kommer, at ministeriet har adgang til supplerende data, der ligeledes kan anvendes til at opgøre antallet af flygtninge og familiesammenførte, der er eller har været omfattet af integrationsindsatsen efter integrationsloven. Disse data findes i Udlændingedatabasen, Danskundervisningsdatabasen samt i portalen jobindsats.dk. Disse data muliggør en opfølgning på kommunernes brug af integrationslovens redskaber og på, om integrationslovens overordnede formål er blevet indfriet.

Der er på baggrund af ovennævnte data løbende gennemført en række analyser, som følger op på, om integrationslovens formål bliver indfriet, herunder om de redskaber og den indsats, der er beskrevet i integrationsloven, virker efter hensigten, og om nyankomne flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse eller uddannelse samt bliver i stand til at forsørge sig selv. Her kan særligt nævnes tilbagevendende og systematiske benchmarkinganalyser af kommunernes integrationsindsatser, blandt andet på beskæftigelses- og uddannelsesområdet, der samlet set dækker analyseperioden 1999-2011, og som er offentliggjort i årene 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 og 2014. Det kan endvidere oplyses, at KORA inden udgangen af 2015 vil offentliggøre benchmarking- og effektivitetsanalyser af danskuddannelserne til voksne udlændinge med flere.

Dertil kan nævnes en lang række offentliggjorte analyser, evalueringer og undersøgelser, der specifikt vedrører integrationslovens målsætninger,

målgrupper og redskaber. Disse bygger blandt andet på ovennævnte data samt spørgeskemaundersøgelser og interviews blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte samt kommunale medarbejdere om kommunernes anvendelse af de redskaber, som fremgår af integrationsloven, herunder redskabernes virkning med henblik på indfrielse af lovens formål. De offentliggjorte analyser, evalueringer og undersøgelser er udarbejdet siden 1999 i regi af de ministerier, der igennem tiden har haft ansvaret for integrationsloven. Det gælder blandt andet:

- "Rapport om resultaterne af Indenrigsministeriets sagsbaserede evaluering af integrationsloven" (Indenrigsministeriet, 1999)
- "Integration i praksis – Kommunernes første erfaringer med integrationsloven" (PLS Rambøll Management, 2000)
- "Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark" (COWI, 2000)
- "Den første effektmåling af kommunernes integrationsindsats" (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2004)
- "Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces" (AKF, 2004)
- "Integration i udvikling – Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven" (Rambøll Management, 2005)
- "Årbog om udlændinge i Danmark 2005, kap. 3: Kommunernes integrationsindsats over for udlændinge omfattet af integrationsloven" (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005)
- "Integrationslovens betydning for flygtninges bosætning" (AKF, 2006)
- "Nydanskeres vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration" (AKF, 2009)
- "Fakta om integration: Status og udvikling, kap. 2: Nyankomnes modtagelse og integration" (Social- og Integrationsministeriet, 2012)
- "Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl." i 2011, 2012 og 2013 (Ankestyrelsen, 2013 og 2014).

På den baggrund finder jeg, at den opfølgning, der har fundet sted i de ministerier, som igennem tiderne har haft integrationsansvaret, har været systematisk og giver et retvisende billede af udviklingen frem mod indfrielsen af integrationslovens overordnede formål. Jeg finder tilsvarende, at ovenstående gennemgang viser, at der siden integrationslovens ikrafttræden i 1999 har været tilrettelagt og gennemført en systematisk og tilbagevendende opfølgning på integrationslovens målsætninger, målgrup-

per og redskaber. Det er en opfølgning, som vil fortsætte i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Synkronisering af data mellem CPR-registret og CARL2

Statsrevisorerne påpeger i bemærkningerne til beretningen, at der gennem flere år har været usikkerhed om registreringen af nyankomne udlændinge, og at der fortsat ikke er overensstemmelse mellem data om opholdsgrundlag i udlændingemyndighedernes fælles personregister, kaldet CARL2, og CPR-registret.

Det fremgår blandt andet af beretningen, at Udlændingestyrelsen som følge af uoverensstemmelsen mellem systemerne ikke har kunnet identificeret opholdsgrundlaget for ca. 1.200 udlændinge.

Hertil skal jeg bemærke, at når det ikke var muligt for Udlændingestyrelsen at redegøre for de ca. 1.200 udlændinges opholdsgrundlag i Rigsrevisionens stikprøve, skyldtes det ikke, at Udlændingestyrelsen ikke kan redegøre for de pågældende udlændinges opholdsgrundlag via udlændingssystemerne, men at det ikke kunne ske via CPR-kontorets datatræk.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at den manglende tekniske sammenkobling mellem de to systemer blandt andet skyldes, at der i CPR-kontorets datatræk helt manglede eller var forkert indtastet person-id. Årsagen hertil er primært, at bopælskommunen, når den foretager bopælsregistrering af udlændingen i CPR, enten slet ikke indtaster person-id eller taster forkert. Ved manuel indtastning af oplysninger i tusindvis af sager vil der altid være en risiko for fejl i registreringerne.

Jeg kan desuden oplyse, at når en udlænding gives opholdstilladelse, registrerer Udlændingestyrelsen i hver eneste sag, på hvilket grundlag og med hvilket formål udlændingen er givet opholdstilladelse i Danmark. Det skal derfor understreges, at Udlændingestyrelsens registrering af udlændinge, der gives opholdstilladelse, ikke er mangelfuld, som beretningen ellers kan give indtryk af.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen i gennem flere år har samarbejdet med de øvrige udlændingemyndigheder samt kommunerne om at forbedre datagrundlaget. Som resultat af samarbejdet er fejl-synkroniseringen af data mellem CPR og CARL2 over de senere år blevet reduceret markant. Eksempelvis kunne en undersøgelse i 2011 vise, at der ikke var koblet et CPR-nummer til oplysningerne i CARL2 i ca. 10 pct. af registreringerne om opholdstilladelse givet til flygtninge og familiesammenførte udlændinge i perioden fra 1997 til 2010. En tilsvarende undersøgelse fra 2014 viste, at det nu kun var tilfældet i 3 pct. af registreringerne fra 2013. Hertil vil jeg gerne gentage, at datakvaliteten i dag er af en sådan beskaffenhed, at oplysninger om opholdsgrundlag anvendes til opfølgning på integrationsindsatsen samt til forskningsbrug.

Udlændingestyrelsen har endelig oplyst, at styrelsen også fremadrettet vil indgå i et tæt samarbejde mellem alle relevante myndigheder for at forbedre synkroniseringen af data mellem CPR og CARLS2. Eksempelvis vil Udlændingestyrelsen konkret bidrage til et samarbejde om at undersøge muligheden for anvendelse af administrative CPR-numre, således at synkroniseringen ikke er afhængig af bopælskommunes indtastning af det særlige person-id, som det sker i dag.

Jeg konstaterer, at datakvaliteten over en årrække er blevet bedre som resultat af myndighedernes indbyrdes samarbejde. Jeg finder, at ovenstående initiativer er relevante for en fremtidig forbedring af datakvaliteten, og jeg forventer derfor, at myndighedernes samarbejde også fremover vil forbedre datagrundlaget.

Afsluttende bemærkninger

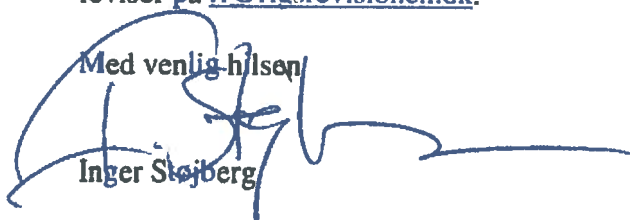
I beretningen om integrationsindsatsen interesserer Rigsrevisionen sig særligt for, hvorledes integrationsindsatsen løftes frem mod indfrielsen af integrationslovens overordnede formål, og i hvilket omfang indsatsen har været koordineret mellem de ansvarlige ministerier. Det er et fokus, som jeg og resten af regeringen til fulde deler med Rigsrevisionen.

Opgaven med at få integrationen til at fungere er stor, og der er et behov for en bedre koordinering af integrationsindsatsen, end vi har set de seneste fire år. Statsministeren har derfor givet mig ansvaret for et samlet Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium med mulighed for at føre politik på hele udlændinge- og integrationsområdet. Jeg ser frem til varetagelsen af dette vigtige hverv.

Jeg har ikke yderligere bemærkninger i relation til beretningen.

Der er ved fremsendelsen af dette brev sendt en elektronisk kopi til rigsrevisor på rr@rigsrevisionen.dk.

Med venlig hilsen



Inger Støjberg

/Henrik Thomassen