



Rigsrevisionens notat om beretning om  
**integrationsindsatsen**



revision  
revision

revision

**Opfølgning i sagen om integrationsindsatsen (beretning nr. 8/2014)**

3. maj 2017

RN 305/17

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om integrationsindsatsen, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 29. september 2015.

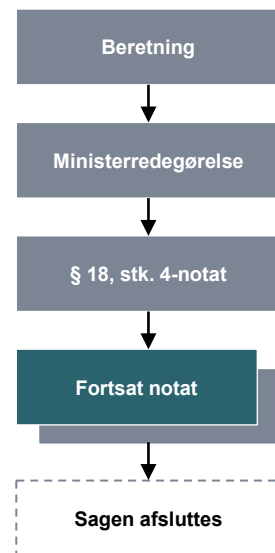
**KONKLUSION**

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har taget tilfredsstillende initiativer til at fremme, at kommunerne lever op til integrationslovens bestemmelser om redskaber til integration. Ministeriet har også forbedret registreringen af nyankomne udlændinge, så en systematisk opfølgning på, om integrationen foregår i overensstemmelse med integrationsloven, er mulig. Rigsrevisionen vurderer også, at ministeriet har taget tilfredsstillende initiativer til at forbedre tilsynet med danskuddannelsen. Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet har evalueret kommunernes brug af integrationskontrakter og helbredsmæssige vurderinger og har indgået en aftale med KL om konkrete initiativer, der har til formål at sikre kommunerne bedre rammer for at løfte integrationsopgaven. Aftalen har medført en forenkling af reglerne om integrationsplan og integrationskontrakt.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet har gennemført flere tiltag til at forbedre synkroniseringen af data mellem udlændingssystemerne og CPR, så der sikres mulighed for at følge systematisk op på, om integrationslovens formål indfries.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet har i samarbejde med CPR-kontoret i Økonomi- og Indenrigsministeriet etableret muligheden for at udstede administrative CPR-numre for familiesammenføringsområdet pr. 1. oktober 2015 og for asylområdet pr. 1. februar 2016.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet har sikret, at der stilles større krav til kommunernes tilsyn med danskundervisningen, herunder til deres vurdering af danskundervisningens kvalitet, og at kommunerne skal udarbejde tilsynsrapporter hyppigere. Samtidig har ministeriet fulgt op på manglerne i tidligere tilsynsrapporter.

**Sagsforløb for en større undersøgelse**



*Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)*

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2015 en beretning om integrationsindsatsen. Beretningen handlede om, hvordan de daværende 4 ressortansvarlige ministerier og kommunerne sikrede, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte modtager den integrationsindsats, der er fastlagt i integrationsloven. De 4 ministerier var Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet. Efter folketingsvalget i juni 2015 blev det samlede ressortansvar for integrationsindsatsen overført til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Efter ressortændringen i november 2016 ligger det samlede ressortansvar i Udlændinge- og Integrationsministeriet.

I beretningen blev det undersøgt, om der var en sikker registrering af de nyankomne udlændinge, som er berettiget til en integrationsindsats, om kommunerne i tilstrækkelig grad havde iværksat de indsatser, som følger af integrationsloven, og om de ansvarlige ministerier i tilstrækkelig grad havde fulgt op på integrationsloven.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at kommunerne ikke i alle tilfælde havde levet op til integrationslovens bestemmelser, og at ministerierne ikke mere systematisk havde fulgt op på, om integrationen af flygtninge og familiesammenførte var sket i overensstemmelse med integrationsloven.

Statsrevisorerne fandt det derudover kritisabelt, at der gennem alle årene siden 1999 havde været usikkerhed omkring registreringen af nyankomne udlændinge, så der fortsat ikke var overensstemmelse mellem data om opholdsgrundlaget i udlændingssystemerne og CPR.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

*Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.*

Opfølgningspunkt	Status
1. Udlændinge- og Integrationsministeriets indsats for at styrke samarbejdet mellem regeringen og kommunerne samt resultatet af ministeriets kommende evaluering af kommunernes brug af integrationskontrakter, integrationsplaner og tilbud om helbredsmæssige vurderinger.	Behandles i dette notat.
2. Udlændinge- og Integrationsministeriets indsats for at forbedre synkroniseringen af data mellem udlændingssystemerne og CPR, så der fremadrettet kan sikres en mere systematisk opfølgning på integrationslovens formål.	Behandles i dette notat.
3. Udlændinge- og Integrationsministeriets indsats for at undersøge muligheden for anvendelse af administrative CPR-numre.	Behandles i dette notat.
4. Udlændinge- og Integrationsministeriets indsats for at styrke tilsynet med kvaliteten af danskuddannelsen for udlændinge.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer

6. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 29. september 2015 løbende fulgt området. Vi gennemgår i det følgende Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på redegørelser og dokumentation fra ministeriet.

### Samarbejde mellem regeringen og kommunerne

7. Statsrevisorerne kritiserede, at kommunerne ikke i alle tilfælde havde levet op til integrationslovens bestemmelser, herunder at kommunerne ikke i alle tilfælde havde iværksat de indsatser for flygtninge og familiesammenførte, der følger af integrationsloven. Rigsrevisionens stikprøve viste fx, at 65 % af integrationskontrakterne mellem kommune og udlænding ikke levede op til loven, da der hverken var mål for beskæftigelse eller uddannelse.

8. Udlændinge- og Integrationsministeriet har i efteråret 2015 gennemført en evaluering af kommunernes brug af integrationskontrakter og helbredsmæssige vurderinger. Det fremgår bl.a. af evalueringsrapporten, at kommunale ledere og praktikere "anbefaler, at integrationskontrakt og integrationsplan bør lægges sammen, så dele af integrationsplanens bredere fokus på hele livssituationen inddrages i integrationskontrakten".

Ministeriet har indgået en aftale med KL den 18. marts 2016 om bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge. Af aftalen fremgår 50 initiativer, som bl.a. har til formål at sikre kommunerne bedre rammer for at løfte integrationsindsatsen.

Desuden har ministeriet oplyst, at Styrelsen for International Rekruttering og Integration har ansvaret for løbende at understøtte, at regeringens integrationsindsats omsættes til effektiv og virksom praksis i kommunerne. Styrelsen har forskellige netværk for kommunale medarbejdere, hvor der løbende afholdes netværksmøder for såvel ledere som sagsbehandlere på integrationsområdet.

Ministeriet har oplyst, at reglerne vedrørende integrationskontrakten og integrationsplanen er forenklet i forbindelse med udmøntningen af aftalen med KL. Integrationsplanen er afskaffet pr. 1. juli 2016, og i forbindelse med afskaffelsen af integrationsplanen er elementer fra integrationsplanen, der gav kommunerne merværdi, videreført i integrationskontrakten.

9. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har gennemført en evaluering af kommunernes brug af integrationskontrakter og helbredsmæssige vurderinger og har indgået en aftale med KL om konkrete initiativer, der bl.a. har til formål at sikre kommunerne bedre rammer for at løfte integrationsopgaven. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at der heri indgår initiativer til at forenkle kommunernes arbejde. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

### Synkroniseringen af data mellem udlændingssystemerne og CPR

10. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at der gennem alle årene siden 1999 havde været usikkerhed omkring registreringen af nyankomne udlændinge, så der fortsat ikke var overensstemmelse mellem data om opholdsgrundlaget i udlændingssystemerne og CPR. Statsrevisorerne fandt det også utilfredsstillende, at det var uklart, hvilke myndigheder der havde ansvaret for en sikker registrering af nyankomne udlændinge og at ministerierne ikke har fulgt mere systematisk op på, om integrationen af flygtninge og familiesammenførte er sket i overensstemmelse med integrationsloven. Det fremgik af ministerens tidligere redegørelse af 1. september 2015, at Statsrevisorernes kritik af ministeriernes manglende systematiske opfølgning navnlig skyldes, at det foreliggende datagrundlag ikke gjorde det muligt præcist at afgrænse flygtninge og familiesammenførte.

11. Udlændinge- og Integrationsministeriet har i forlængelse af Rigsrevisionens beretning iværksat en række tiltag med henblik på ensretning af data i udlændingemyndighedernes registre og CPR. Der er tale om tekniske udbedringer, historiske fejlretninger, it-udviklingsmæssige initiativer og forretningsmæssige tiltag og processer, herunder etableringen af administrative CPR-numre.

Ministeriet har oplyst, at der er set nærmere på den tekniske løsning, som sørger for, at de daglige data fra CPR synkroniserer med udlændingemyndighedernes udlændingedatabase (CARL2). Synkroniseringsprocessen fra CPR til CARL2 kører et matchningsjob hver aften kl. 22.00. Det har vist sig, at der var fejl i opsætningen af den server, der processer matchningen, så synkroniseringen i visse tilfælde fejlede. Den daværende leverandør på vedligeholdelsen af CARL2 har udbedret uhensigtsmæssighederne i september 2015.

Ministeriet har iværksat et arbejde med at foretage historiske fejlretninger. Arbejdet omfatter synkronisering af historiske data fra CARL2 og CPR fra oprettelsen af CARL2 i 2002 til og med 11. juni 2016. Trin 1 af dette arbejde er gennemført og indebar en synkronisering mellem registrene på baggrund af bl.a. parametrene CPR-nummer, fornavn, efternavn og fødselsdato. Trin 2 af arbejdet er planlagt til at blive rullet ud i 2. kvartal 2017 og indebærer synkronisering på baggrund af yderligere data, herunder nationalitet.

Ministeriet har i forbindelse med datavasken af de historiske data iværksat teknisk udviklingsmæssige tiltag angående den forretningsmæssige håndtering af synkroniseringsfejl hos Udlændingestyrelsen. Der er it-udviklet et administrationsmodul til CARL2, som viser data for henholdsvis CPR og CARL2 i samme vindue for sagsbehandlere i CARL2. Vinduet giver ifølge ministeriet let mulighed for sagsbehandleren at sammenligne, verificere og synkronisere data. Initiativet er etableret rent it-mæssigt, men der afventes datavaskens trin 2, inden initiativet implementeres forretningsmæssigt på asyl- og familiesammenføringsområdet i Udlændingestyrelsen. Dette forventes i 2. kvartal 2017.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har identificeret og udbedret den tekniske årsag til fejl i synkroniseringen mellem CPR og CARL2. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at ministeriet har iværksat et arbejde med historisk fejlretning, så datagrundlaget både historisk og fremadrettet kan understøtte en systematisk opfølgning på integrationslovens formål. Rigsrevisionen finder også, at initiativet til at give sagsbehandlere i CARL2 mulighed for at sammenligne, verificere og synkronisere data er tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

#### **Administrative CPR-numre**

12. På baggrund af Statsrevisorernes kritik af usikkerheden om registrering af nyankomne flygtninge har Rigsrevisionen fulgt det konkrete samarbejde mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet og andre relevante aktører om at undersøge muligheden for at anvende administrative CPR-numre.

13. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at der i forlængelse af Rigsrevisionens beretning blev iværksat forretningsmæssige strategier og processer med henblik på ensretning af data i form af et initiativ om udstedelse af administrative CPR-numre for henholdsvis familiesammenføringsområdet og asylområdet i Udlændingestyrelsen. Initiativet blev etableret med henblik på at sikre en bedre kobling mellem data i henholdsvis CPR og CARL2. Initiativet er etableret i samarbejde med CPR-kontoret i Økonomi- og Indenrigsministeriet, som udsteder hjemmel til etablering af administrative CPR-numre, jf. CPR-loven. Implementeringen af udstedelse af CPR-numre er gennemført for familiesammenføringsområdet pr. 1. oktober 2015 og for asylområdet pr. 1. februar 2016. Ministeriet har oplyst, at ordningen med de administrative CPR-numre vil bidrage til at sikre, at koblingen mellem de 2 registre sker ved meddelelsen af ophold. Herved kan fejl i koblingen af data minimeres.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i samarbejde med CPR-kontoret i Økonomi- og Indenrigsministeriet har sikret, at administrative CPR-numre udstedes til flygtninge og familiesammenførte. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

#### **Tilsynet med danskuddannelsen for udlændinge**

15. Statsrevisorerne kritiserede, at der fortsat var problemer med kommunernes tilsyn med kvaliteten af danskuddannelsen, skønt Undervisningsministeriet har vist det siden 2007.

16. Udlændinge- og Integrationsministeriet har taget følgende initiativer:

- § 18, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 981 af 28. juni 2016 om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (uddannelsesbekendtgørelsen) er ændret. Ændringerne betyder, at kommunerne hvert 2. år i stedet for hvert 3. år skal indsende en tilsynsrapport til Styrelsen for International Rekruttering og Integration. Med ændringerne følger også nye krav til kommunalbestyrelsens udarbejdelse af tilsynsrapporterne, herunder at rapporterne skal indeholde en beskrivelse af, hvordan tilsynet har været ført, og forholde sig til data om undervisningens aktivitet og prøveresultater. Endelig fremgår det af ændringerne, at kommunalbestyrelsen ved udarbejdelsen af rapporten skal inddrage personale med pædagogiske kompetencer i dansk som andetsprog for voksne i opfølgning og vurdering af undervisningens kvalitet.
- Ministeriet har udmeldt ændringerne i uddannelsesbekendtgørelsen til kommunerne i et informationsbrev af 26. september 2016. Heraf fremgik også, at kommunernes rapporter særligt skulle forholde sig til udviklingen på området siden december 2014, den løbende evaluering af undervisningen og dens resultater samt kommunens daglige tilsyn med udbyderne af danskuddannelse.
- Ministeriet har gennemgået tilsynsrapporterne fra kommunerne for perioden 2014-2016. I den forbindelse har ministeriet undersøgt, om kommunerne lever op til ændringerne i bekendtgørelsen og udmeldingerne i informationsbrevet. Ministeriet har også fulgt op på udeståender i tilsynsrapporterne.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har sikret, at kommunerne skal udarbejde tilsynsrapporter oftere, og at der stilles krav om vurdering af undervisningens kvalitet. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at ministeriet har udmeldt ændringerne i et informationsbrev og fulgt op på, om kommunerne levede op til de nye anvisninger for deres tilsyn. Rigsrevisionen finder dermed, at ministeriet har gjort en tilfredsstillende indsats for at styrke tilsynet med kvaliteten af danskuddannelse for udlændinge. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm