

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Integrationsministeriets
opgavevaretagelse i forbindelse
med integrationsindsatsen**

**September 2003
RB B303/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	12
A. Indledning	12
B. Formål	12
C. Afgrænsning.....	13
D. Metode	13
III. Lovens baggrund, formål og økonomi	15
A. Baggrund.....	15
B. Formål	15
C. Økonomi	20
IV. Integrationsministeriets opgaver.....	22
A. Kontrol med refusion og tilskud	24
B. Viden om effekten af aktiviteterne	24
C. Aktuel og systematisk viden om aktiviteterne	28
V. Integrationsministeriets kontrol med refusion og tilskud	30
A. Refusions- og tilskudsdata-basen	31
B. Revisionsdata-basen og revisionsberetningerne.....	33
C. Temarevisioner	36
VI. Integrationsministeriets viden om aktiviteterne.....	38
A. Danskundervisningsdata-basen	40
B. Udlændingedata-basen	43
C. Ad hoc-undersøgelserne.....	48
D. Ministeriets aktivitetsoplysninger	50
VII. Integrationsministeriets viden om effekten af aktiviteterne	53
A. Konkretisering af lovens formål	53
B. Effektmålingsprojektet.....	57
C. Ministeriets tal for effekt, 1999-2002	59
Bilag:	
1. Udlændinge – definitioner, antal og sammensætning.....	62
2. Oversigt over Integrationsministeriets ad hoc-undersøgelser mv., 1999-2002.....	67

Beretning om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen

I. Resumé

Indledning

1. Den 1. januar 1999 trådte en ny, samlet integrationslov i kraft. Formålet med denne lov er gennem en integrationsindsats

- at bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,
- at bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende og
- at bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

2. Integrationsindsatsen består hovedsageligt af et 3-årigt introduktionsprogram. Dette program indeholder danskundervisning, kursus i samfundsforståelse og – for nogle udlændinges vedkommende – aktivering. Siden 1. januar 1999 har det været kommunerne, der i henhold til integrationsloven udfører integrationsindsatsen. Tidligere var dette en ministeriel opgave. Da det fortsat er staten, der ved refusion og tilskud betaler for integrationsindsatsen i kommunerne – et udgiftsområde på ca. 3,5 mia. kr. årligt – har Integrationsministeriet dog fortsat en række opgaver i relation til denne indsats.

3. Denne undersøgelse omhandler disse opgaver og vedrører perioden fra integrationslovens ikrafttræden 1. januar 1999 til og med 2002.

4. Formålet med undersøgelsen er at belyse og vurdere,

- om Integrationsministeriet har tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på tilfredsstillende vis,

- om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang indsamler data om integrationsaktiviteterne i kommunerne,
- om de indsamlede data er tilstrækkeligt aktuelle til at sikre ministeriet styringsrelevant viden om aktiviteterne i kommunerne,
- om de indsamlede data er tilstrækkeligt systematiske til, at ministeriet kan sammenligne udviklingen over tid, og
- om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om lovens formål indfries.

5. I forbindelse med undersøgelsen har Integrationsministeriet og Rigsrevisionen endvidere drøftet, hvilke opgaver Integrationsministeriet har i forbindelse med integrationsindsatsen.

Ad Integrationsministeriets opgaver i forbindelse med integrationsindsatsen

6. Integrationsministeriet har givet udtryk for den opfattelse, at den pågældende ressortminister har pligt til at følge udviklingen inden for ministeriets område og føre et vist tilsyn med, om loven virker efter hensigten – det såkaldte ulovbestemte overtilsyn. Det er efter ministeriets opfattelse imidlertid ikke muligt meget præcist at fastlægge indholdet af ministerens pligt til at føre tilsyn med lovgivningens virkninger eller at udmønte tilsynspligten i meget præcise forpligtelser.

Efter Integrationsministeriets opfattelse er det afgørende at sondre mellem de opgaver, som integrationsministeren i henhold til integrationsloven eller på grundlag af det ulovbestemte overtilsyn har en retlig pligt til at varetage, og de opgaver, som ministeren ud fra friere overvejelser om, hvad der er hensigtsmæssigt, kan beslutte at varetage.

7. I modsætning til Rigsrevisionen finder Integrationsministeriet ikke, at integrationslovens formålsbestemmelse bør danne grundlag for tilrettelæggelsen af ministeriets undersøgelser af, hvordan integrationsloven virker.

Ifølge ministeriet udtrykker formålsbestemmelsen nogle grundlæggende integrationspolitiske holdninger, men hverken bestemmelsen selv eller bestemmelsens forarbejder indeholder ifølge ministeriet noget udsagn om udmøntning af

de generelt udtrykte formål i konkrete målsætninger og undersøgelse af disse målsætningers opfyldelse. Bestemmelsen indeholder derfor ifølge ministeriet ikke nogen forpligtelse, hverken for ministeren eller for de andre myndigheder der er tillagt opgaver i integrationsloven, til at gennemføre bestemte undersøgelser af lovens virkninger.

8. Hvad angår *ministeriets ulovbestemte overtilsyn*, finder Rigsrevisionen det i denne sammenhæng ikke afgørende at foretage en sontring mellem, hvad ministeren er retligt forpligtet til, og hvad ministeren finder hensigtsmæssigt.

Det afgørende for Rigsrevisionen er, at der administreres effektivt. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse en forudsætning for en effektiv administration, at der er klarhed over, hvad staten får for sine midler – i dette tilfælde refusion og tilskud til kommunerne. Dette betyder, at ministeriet må have den fornødne viden til at kunne vurdere aktiviteterne effekt, hvilket i det konkrete tilfælde forudsætter, at Integrationsministeriet løbende på et aktuelt og systematisk grundlag vurderer, om integrationslovens formål indfries.

9. Hvad angår *lovens formålsbestemmelse*, er Rigsrevisionen enig med ministeriet i, at hverken formålsbestemmelsen i loven eller dens forarbejder indeholder nogen forpligtelse for ministeren til at gennemføre bestemte undersøgelser.

Rigsrevisionen finder dog ikke dette forhold afgørende, da ministeren – uagtet der ikke er pålagt ministeren en forpligtelse til at gennemføre bestemte undersøgelser – efter Rigsrevisionens opfattelse har pligt til over for Folketinget at være i stand til at redegøre for, om lovens hensigt bliver opfyldt.

Når loven indeholder en formålsbestemmelse, finder Rigsrevisionen det tillige både naturligt og hensigtsmæssigt, at ministeriet inddrager denne bestemmelse ved analyser af, om lovens hensigt bliver opfyldt. For at vurdere dette, vil det efter Rigsrevisionens opfattelse være hensigtsmæssigt, at ministeriet konkretiserer de abstrakte mål for integrationsindsatsen, hvorefter det vil kunne undersøges, om lovens aktiviteter fører til lovens formål. Hvis ikke de abstrakte mål konkretiseres, er en effektvurdering efter Rigsrevisionens opfattelse meget vanskelig at foretage.

10. Ved vurdering af, om integrationsindsatsen på landsplan løses hensigtsmæssigt, indgår således ikke alene ministerens retlige pligt, men også en forudsætning om, at ministeren skal overvåge sit ministerområde og bruge eller skaffe sig de midler, der er nødvendige for at kunne sikre sig, at der på området til enhver tid administreres effektivt.

Rigsrevisionen har således lagt til grund for undersøgelsen, at Integrationsministeriet har til opgave at indsamle aktuelle og systematiske oplysninger om integrationsaktiviteterne i kommunerne, og at ministeriet på denne baggrund har til opgave at vurdere, om lovens formål indfries.

Rigsrevisionen skal med hensyn til orientering af Folketinget fremhæve statsrevisorernes bemærkning i Endelig betænkning over statsregnskabet for 1993 om ministerens tilsynsforpligtelse i relation til den amtskommunale forvaltning. Bemærkningen vedrørte beretning nr. 3/93 om danskundervisning af indvandrere, herunder flygtninge. Statsrevisorerne udtalte bl.a.: ”Ministeren har pligt til over for Folketinget at være i stand til at redegøre for, om lovens hensigt bliver opfyldt. Der er således grænser for, hvor megen kompetence ministeren kan lægge fra sig. Tilsynsansvaret for området vil altid forpligte ministeren til at skaffe sig de nødvendige oplysninger.”

Ad formål 1 – om Integrationsministeriet har tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på tilfredsstillende vis

11. Undersøgelsen viser, at Integrationsministeriet samlet set har tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på tilfredsstillende vis.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, at ministeriet supplerer sin løbende gennemgang af revisors revisionsberetninger om kommunerne med årligt at iværksætte revisioner af skiftende temaer. Integrationsministeriet er enig heri og har allerede i et vist omfang gennemført dette.

Integrationsministeriet overvejer at samarbejde med Beskæftigelsesministeriet herom, hvilket Rigsrevisionen finder fornuftigt.

Temarevision er en særlig omfattende gennemgang af fx dokumentation eller kvalitet i sagerne, kvalitet i forretningsgange eller overholdelse af loven i øvrigt.

Ad formål 2, 3 og 4 – om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang indsamler data, og om disse data er tilstrækkeligt aktuelle og systematiske

12. Rigsrevisionen har gennemgået Integrationsministeriets væsentligste kilder til at indsamle viden om integrationsaktiviteterne i kommunerne, nemlig *Danskundervisningsdatabasen*, *Udlændingedatabasen* og *ad hoc-undersøgelserne*.

13. Rigsrevisionens gennemgang af *Danskundervisningsdatabasen* viser, at Integrationsministeriet i stort omfang indsamler data om danskundervisningen i kommunerne.

Undersøgelsen viser videre, at indsamlingen af data sker systematisk, men at Integrationsministeriet først med en tidsforskydning på mellem 9 og 21 måneder har mulighed for at få oplysninger om danskundervisningens gennemførelse i kommunerne.

14. Gennemgangen af *Udlændingedatabasen* viser, at Integrationsministeriet har mulighed for at indhente en lang række systematiske oplysninger om integrationsaktiviteter i kommunerne. Oplysningerne er imidlertid ikke altid aktuelle, idet de kan være op til 30 måneder tidsforskudt i forhold til aktiviteterne, når de tilgår ministeriet.

Desuden kan ministeriet endnu ikke på baggrund af databasen skelne mellem udlændinge omfattet af integrationsloven og andre udlændinge, selv om Integrationsministeriet forudsætter, at målinger af udviklingen på integrationsområdet skal ske på baggrund af Udlændingedatabasen og andre registerdata i Danmarks Statistik.

15. Gennemgangen af Integrationsministeriets *ad hoc-undersøgelser* viser, at Integrationsministeriet har fået analyseret en række relevante problemstillinger om integrationsindsatsen på baggrund af aktuelle data. Imidlertid er undersøgelserne ikke systematiske og kan dermed ikke sammenlignes over tid.

Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at ministeriet som et første skridt i en systematisering af sine *ad hoc-undersøgelser* vil gentage en evaluering af integrationsloven, som blev gennemført i 2000.

16. Den samlede undersøgelse af Integrationsministeriets viden om aktiviteterne i kommunerne viser, at ministeriet i

tilstrækkeligt omfang indsamler data om integrationsaktiviteterne i kommunerne.

Den samlede undersøgelse viser dog tillige, at ministeriet ikke råder over data, som er både aktuelle og systematiske.

17. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der eksisterer et afvejningshensyn mellem aktualitet, kvalitet og omkostninger, når der skal tilvejebringes data. Rigsrevisionen finder dog samlet set, at ministeriet både kan aktualisere og systematisere sin viden om aktiviteterne i kommunerne, så den bliver mere styringsrelevant. Det er således positivt, når ministeriet oplyser, at det fra 1. januar 2004 på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM-register vil kunne analysere arbejdsmarkeds- og indkomstdata, der kun er mellem 3 og 6 måneder tidsforskudt.

Ad formål 5 – om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om lovens formål indfries

18. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Integrationsministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om lovens formål indfries.

19. Undersøgelsen viser videre, at Integrationsministeriet ikke har konkretiseret, hvad integrationslovens abstrakte mål nærmere indeholder. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det i høj grad vanskeliggøre en senere undersøgelse af, om lovens aktiviteter fører til den ønskede effekt.

Således viser undersøgelsen da også, at den i integrationsloven foreskrevne evaluering af lovens virkning inden udgangen af folketingsåret 2002-2003 er sket på baggrund af analyser af, i hvilket omfang lovens aktiviteter gennemføres i kommunerne og kvaliteten heraf, men ikke på baggrund af analyser af, om lovens formål indfries.

20. Som et første skridt finder Rigsrevisionen det positivt, at Integrationsministeriet netop har iværksat et projekt, som vil måle effekter af integrationsindsatsen, og som ifølge ministeriet vil blive udformet under hensyn til Folketingets og regeringens målsætninger på integrationsområdet, og at ministeriet vil gennemføre en effektmåling af, om der er sammenhæng mellem lovens aktiviteter og ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Effektmålingen vil dog ikke kunne

vise, om lovens formål om selvforsørgelse, deltagelse i og forståelse for det danske samfund er opnået. Rigsrevisionen finder, at ministeriet må inddrage også disse formål i sine undersøgelser for at kunne vurdere, om lovens hensigt bliver opfyldt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad ministeriets opgaver

- at det efter Integrationsministeriets opfattelse er afgørende at sondre mellem de opgaver, som integrationsministeren har en retlig pligt til at varetage, og de opgaver, som ministeren efter friere overvejelser om hensigtsmæssighed kan beslutte at varetage,
- at Rigsrevisionen i denne sammenhæng ikke finder sondringen mellem retlige pligter og hensigtsmæssighed afgørende, og
- at Rigsrevisionen finder det afgørende, at Integrationsministeriet administrerer effektivt, herunder løbende på et aktuelt og systematisk grundlag vurderer, om integrationslovens formål indfries.

Ad formål 1 om kontrol med tilskud og refusion

- at Integrationsministeriet samlet set har tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på tilfredsstillende vis.

Ad formål 2, 3 og 4 om tilstrækkelige, aktuelle og systematiske data

- at ministeriet ikke råder over data, som er både aktuelle og systematiske, og
- at det er tilfredsstillende, at ministeriet som et første skridt i en systematisering af sine ad hoc-undersøgelser vil gentage en evaluering af integrationsloven, som blev gennemført i 2000.

Ad formål 5 om indsigt med lovens effekter

- at Integrationsministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om integrationslovens formål indfries, og
- at Integrationsministeriet ikke har konkretiseret, hvad integrationslovens abstrakte mål nærmere indeholder, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse i høj grad vil vanskeliggøre en senere undersøgelse af, om lovens aktiviteter fører til den ønskede effekt.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

21. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler integration af udlændinge omfattet af integrationsloven i Danmark og vedrører konti på finanslovens aktivitetsområde § 18.3 – et udgiftsområde på ca. 3,5 mia. kr. – under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, herefter Integrationsministeriet.

22. Kommunerne overtog som følge af integrationsloven, jf. lov nr. 474 af 1. juli 1998, som senest ændret ved lov nr. 417 af 10. juni 2003 og lov nr. 425 af 10. juni 2003, fra 1. januar 1999 ansvaret for udførelsen af integrationsindsatsen fra Indenrigsministeriet.

Integrationsindsatsen består hovedsageligt i et tilbud om et 3-årigt introduktionsprogram til udlændinge omfattet af integrationsloven. Den første årgang af udlændinge omfattet af integrationsloven havde gennemført introduktionsprogrammet i løbet af 2002.

Integrationsministeriet betaler på statens vegne kommunerne refusion og tilskud for udlændinge omfattet af integrationsloven i introduktionsprogrammet samt et mindre og aftagende overgangstilskud for udlændingens 4., 5. og 6. år. Integrationsministeriet har derfor fortsat en række opgaver i forhold til integrationsindsatsen, selv om det er kommunerne, der forestår denne indsats.

Rigsrevisionen har valgt at undersøge Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen på nuværende tidspunkt, fordi de første udlændinge omfattet af integrationsloven havde gennemført det 3-årige introduktionsprogram i 2002.

B. Formål

23. Formålet med undersøgelsen er at belyse og vurdere,

- om Integrationsministeriet har tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på tilfredsstillende vis,
- om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang indsamler data om integrationsaktiviteterne i kommunerne,

- om de indsamlede data er tilstrækkeligt aktuelle til at sikre ministeriet styringsrelevant viden om aktiviteterne i kommunerne,
- om de indsamlede data er tilstrækkeligt systematiske til, at ministeriet kan sammenligne udviklingen over tid, og
- om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om lovens formål indfries.

Det første punkt behandles i kap. V, mens de 3 følgende punkter behandles i kap. VI. Kap. VII behandler det sidste punkt.

C. Afgrænsning

24. Undersøgelsen omfatter Integrationsministeriets opgaver i forbindelse med integrationsindsatsen for udlændinge omfattet af integrationsloven.

Undersøgelsen omfatter ikke en gennemgang af grundlaget for udbetalinger af refusion og tilskud til kommunerne, ligesom Rigsrevisionen ikke har gennemgået sager i kommunerne.

Undersøgelsen omfatter ikke de aktiviteter, der går forud for modtagelsen af udlændinge omfattet af integrationsloven i kommunerne, herunder Udlændingestyrelsens behandling af sager om opholdtilladelse og visitation af udlændinge til kommunerne.

Undersøgelsen vedrører primært perioden fra integrationslovens ikrafttræden 1. januar 1999 til og med 2002.

D. Metode

25. Rigsrevisionen har gennemgået, hvilke dataoplysninger og informationer Integrationsministeriet løbende modtager eller indsamler på ad hoc-basis i forbindelse med konkrete rapporter og analyser.

Rigsrevisionen har endvidere holdt en række møder med Integrationsministeriet og har brevvekslet med ministeriet, herunder modtaget redegørelser om konkrete spørgsmål og gennemgået en række rapporter fra ministeriet.

26. Endvidere har Rigsrevisionen for at indsamle viden om den udførte integrationsindsats besøgt 7 kommuner. De 7 kommuner er valgt ud fra kriterier om geografisk spredning, kommunens størrelse og sammensætning af udlæn-

dinge omfattet af integrationsloven, men de udgør ikke en repræsentativ stikprøve. De besøgte kommuner har omfattet små og store kommuner geografisk spredt i hele landet. Rigsrevisionen har både besøgt kommuner, der overvejende har modtaget flygtninge, og kommuner, der overvejende har modtaget indvandrere.

Rigsrevisionen har endvidere interviewet Kommunernes Landsforening (KL), som har et integrationskontor, der yder vejledning til kommunerne.

Dialogen med kommunerne og KL har givet Rigsrevisionen et grundigt indblik i, hvilke administrative opgaver kommunerne varetager på integrationsområdet. Denne undersøgelse fokuserer på Integrationsministeriets opgavevaretagelse, hvorfor kommunernes integrationsindsats ikke direkte er omtalt i denne beretning.

27. I løbet af undersøgelsen har ministeriet og Rigsrevisionen drøftet undersøgelsens foreløbige resultater, som har været forelagt ministeriet i notatform.

Endvidere har ministeriet haft et samlet udkast til beretningen i høring. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

28. Integrationsministeriet blev oprettet i november 2001. Frem til november 2001 blev integrationsopgaverne varetaget af Indenrigsministeriet og Undervisningsministeriet (danskundervisningen).

Der vil kun blive sondret mellem disse ministerier, når det er relevant. I modsat fald vil der blive refereret til Integrationsministeriet.

29. I beretningen vil der blive refereret til, at aktiviteter kan være forskudt i forhold til regnskabsåret. Regnskabsåret svarer i denne sammenhæng til kalenderåret.

30. **Bilag 1** gør rede for udlændingebegrebet, herunder hvilke nyankomne udlændinge integrationsloven omfatter. Bilaget beskriver endvidere sammensætningen af udlændinge omfattet af integrationsloven.

31. **Bilag 2** indeholder en oversigt over de ad hoc-undersøgelser mv., som ministeriet i perioden 1999-2002 har udarbejdet eller fået foretaget på integrationsområdet.

III. Lovens baggrund, formål og økonomi

A. Baggrund

32. Grundtanken bag integrationsloven fra 1998 var, at nyankomne udlændinge hidtil var blevet mødt med for få udfordringer og krav. Med en ny integrationslov skulle der føres en mere aktiv politik af hensyn til både udlændingene selv og til det danske samfund.

33. Integration af nyankomne udlændinge i Danmark var indtil 1999 en statslig opgave, der blev varetaget af Dansk Flygtningehjælp. Dansk Flygtningehjælp skulle tilbyde et integrationsprogram af 18 måneders varighed, umiddelbart efter flytningen var meddelt opholdstilladelse i Danmark. Efter de 18 måneder overgik ansvaret for integrationen til kommunerne. Dansk Flygtningehjælps indsats var alene rettet mod flygtningene eller flygtningelignende personer, dvs. primært familiesammenførte personer til flygtninge. Familiesammenførte til herboende indvandrere blev alene tilbudt danskundervisning.

34. Med integrationsloven er det kommunalbestyrelserne (her betegnet kommunerne), der varetager opgaven med at integrere udlændinge omfattet af integrationsloven. Det var en hovedmålsætning med integrationsloven at samle ansvaret for integrationsindsatsen, herunder danskundervisningen, hos én myndighed, kommunerne, for at sikre den mest hensigtsmæssige kombination af aktivering og danskundervisning. Flytningen af integrationsindsatsen fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne var bl.a. baseret på en formodning om, at kommunerne bedre kunne sikre en tidlig danskundervisning og aktivering, idet kommunerne er tættere på det lokale arbejdsmarked, og samtidig udgør et stort ansættelses- og aktiveringsområde.

B. Formål

35. Lovens formål er gennem en integrationsindsats

- at bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,

- at bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende og
- at bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

36. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den overordnede målsætning er, at flygtninge og indvandrere skal blive ydende medlemmer af det danske samfund på lige fod med danskere. Det var desuden et formål med loven at sikre en mere jævn geografisk fordeling af nyankomne udlændinge i Danmark.

37. Med lov nr. 425 af 10. juni 2003, der er vedtaget efter denne undersøgelsesperiode og som træder i kraft den 1. januar 2004, blev integrationslovens formålsbestemmelse i § 1 udbygget, så der indføjedes et nyt stk. 1, som følger: ”Lovens formål er at sikre, at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.”

Den oprindelige formålsbestemmelse er beholdt som stk. 2, så der stadig indgår formålene om deltagelse, selvforsørgelse og forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Endelig er der i lov nr. 425 til § 1 tilføjet et stk. 3, som følger: ”Loven har endvidere til formål at fremme muligheden for, at samfundets borgere, virksomheder, myndigheder, institutioner, organisationer og foreninger m.fl. kan bidrage til integrationsindsatsen.”

38. Integrationsloven giver kommunerne ansvaret for

- at boligplacere flygtninge,
- at udbetale introduktionsydelse,
- at samordne den almindelige integrationsindsats i kommunen og
- tilbyde introduktionsprogram til nyankomne udlændinge.

Denne undersøgelse fokuserer på de aktiviteter, som indgår i introduktionsprogrammet. Dog skal de 3 førstnævnte opgaver også kort beskrives her.

39. *Boligplacering af flygtninge.* Kommuneforeningerne og kommunerne skal hvert år søge at indgå aftaler om fordelingen af det antal flygtninge, som Udlændingestyrelsen forventer, at der meddeles opholdstilladelse til i hvert af de kommende 3 år. I henhold til § 12 i integrationsloven skal kommunen snarest muligt, efter at ansvaret for en flygtning er overgået til kommunen, anvise bolig til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen efter lovens § 10.

40. *Udbetaling af ydelser til udlændinge omfattet af integrationsloven.* Kommunerne har ansvaret for udbetaling af ydelser til de udlændinge, der er berettigede hertil efter integrationsloven, dvs. primært flygtninge. Kommunernes udgifter til ydelser efter integrationsloven finansieres ved statslig refusion, idet staten afholder 75 % af kommunernes udgifter til introduktionsydelser, mens de resterende 25 % dækkes af en del af det grundtilskud, som staten udbetaler til kommunerne for hver udlænding, der er omfattet af det 3-årige introduktionsprogram.

41. *Samordning af den almindelige integrationsindsats i kommunen.* Kommunerne har ansvaret for at samordne den almindelige integrationsindsats i kommunen. Den almindelige integrationsindsats omfatter ethvert tiltag, der ikke vedrører boligplacering af flygtninge og tilbud om introduktionsprogram for udlændinge omfattet af integrationsloven, og som gennemføres af den offentlige forvaltning med det formål at integrere flygtninge og indvandrere i det danske samfund.

Til finansiering af bl.a. denne opgave modtager kommunerne grundtilskud for alle udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet, jf. nedenfor. Tilskuddet ophører efter det 3. år, udlændingen er omfattet af introduktionsprogrammet.

Efter den 3-årige introduktionsperiode får kommunerne overgangstilskud til de udlændinge, der er blevet tilbudt et introduktionsprogram. Tilskuddet gives for udlændingens 4., 5. og 6. år og aftager gradvist i denne periode.

42. Kommunerne skal endelig tilbyde et *introduktionsprogram* til udlændinge omfattet af integrationsloven, som er fyldt 18 år på det tidspunkt, kommunen overtager ansvaret

for dem. Kommunen kan endvidere vælge at tilbyde et introduktionsprogram til mindreårige uledsagede asylansøgere, inden de fylder 18 år.

Kommunerne modtager programtilskud til introduktionsprogrammet fra staten. Programtilskuddets størrelse er afhængig af introduktionsprogrammets omfang.

43. Et introduktionsprogram omfatter kursus i samfundsforståelse, danskundervisning og aktivering. Aktivering skal dog kun tilbydes udlændinge, der er berettigede til at modtage introduktionsydelse, mens kurset i samfundsforståelse og danskundervisning skal tilbydes alle udlændinge. De udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, omfatter primært familiesammenførte udlændinge, der forsørges af deres ægtefæller.

Introduktionsprogrammet for udlændinge, der tilbydes aktivering, skal have et omfang af gennemsnitligt mindst 30 timer pr. uge inden for en måned.

Udlændinge, der ikke tilbydes aktivering, skal tilbydes et introduktionsprogram, der omfatter kursus i samfundsforståelse og danskundervisning. Kurset i samfundsforståelse skal have en varighed af mindst 20 timer, mens danskundervisningen omfatter mindst 12 undervisningslektioner om ugen for kursister på spor 1 (analfabeter) og mindst 18 undervisningslektioner for kursister på spor 2 (ikke-skolevante) og spor 3 (skolevante).

44. Introduktionsprogrammet skal tilrettelægges fleksibelt efter den enkelte udlændings ønsker og forudsætninger og varer op til 3 år. Kommunerne skal udarbejde en *individuel kontrakt* for hver nyankommen udlænding, der tilbydes et introduktionsprogram. Kontrakten skal udarbejdes i samarbejde med den enkelte nyankomne udlænding inden en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for udlændingen. I kontrakten fastsættes omfang og indhold af udlændingens introduktionsprogram, og den individuelle kontrakt skal sigte mod udlændingens introduktion på arbejdsmarkedet eller mod en uddannelse. Kontrakten skal revideres, hvis der er behov herfor.

Kommunen skal løbende påse, at den individuelle kontrakt overholdes og minimum hver 3. måned foretage opfølgning på kontraktens indhold og målsætning.

Der kan eventuelt i første omgang indgås en foreløbig kontrakt, indtil der er foretaget en afklaring af udlændingens kompetencer, ønsker og behov.

45. Selv om kommunerne har ansvaret for, at lovens aktiviteter – bl.a. i form af introduktionsprogrammet – gennemføres, tillægger integrationsloven ministeriet en række beføjelser, som giver ministeriet en række opgaver på området. Nogle af disse opgaver er beskrevet i kap. IV.

Blandt beføjelserne skal nævnes lovens

- § 9 om fastsættelse af nærmere regler om landstal samt amts- og kommunekvoter,
- § 12, stk. 6, om fastsættelse af nærmere regler om betaling for indkvartering på midlertidige opholdssteder,
- § 19, stk. 5, om fastsættelse af nærmere regler om individuelle kontrakter,
- § 20, stk. 3, om fastsættelse af nærmere regler om kursus i samfundsforståelse,
- § 21, stk. 3, om fastsættelse af nærmere regler om danskundervisningen,
- § 23, stk. 9, om fastsættelse af nærmere regler om aktive-ringens indhold,
- § 25, stk. 9, om fastsættelse af nærmere regler om særlig ydelse til udlændinge under uddannelse,
- § 45, stk. 15, om adgang til at forlange oplysninger fra kommunalbestyrelserne,
- § 45, stk. 16, om fastsættelse af nærmere regler om udbetaling af tilskud og vilkårene herfor og
- § 47 om fastsættelse af nærmere regler om refusion og tilskud mv.

46. Siden integrationslovens vedtagelse i 1998 er den blevet ændret en række gange. 3 væsentlige ændringer på integrationsområdet er sket med lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven, lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love og lov nr. 1043 af 17. de-

cember 2002 om ændring af integrationsloven, lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre med flere love.

Lov nr. 361 af 6. juni 2002 trådte i kraft 1. juli 2002. Loven indebar bl.a., at introduktionsydelsen blev nedsat, og at tilskudssatserne og refusionsprocenterne, som staten benytter over for kommunerne, blev ændrede.

Samtidig blev kravet om selvforsørgelse for familiesammenførte udvidet til som hovedregel også at dække familiesammenførte til flygtninge, jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. Antallet af nyankomne udlændinge, der herefter skulle tilbydes fuldt introduktionsprogram med aktivering, blev således reduceret.

Lov nr. 1043 af 17. december 2002 udmøntede den oprindelige integrationslovs § 67 om, at ministeren skulle fremsætte forslag for Folketinget til revision af loven inden udgangen af folketingsåret 2002-2003. Loven bygger bl.a. på en række af de undersøgelser, som ministeriet har fået foretaget, jf. bilag 2, og ophævede den oprindelige integrationslovs § 67, idet ministeriet med lovændringen anser revisionen af integrationsloven for gennemført.

C. Økonomi

47. Staten finansierer udgifter til integrationsindsatsen gennem integrationslovens refusions- og tilskudsordninger.

Skema 1 viser statens udgifter til integrationsindsatsen, hvor mange helårspersoner der er omfattet af introduktionsprogrammet, samt hvor mange af disse personer der modtager introduktionsydelse. Skemaet dækker perioden 1999-2002.

Skema 1. Oversigt over udgifter og personer omfattet af integrationsloven, 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Udbetaling af refusion og tilskud til kommunerne (mio. kr.)	412,3	1.316,8	2.467,6	3.527,1
Antal udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet (helårspersoner) ¹⁾	2.748	10.616	18.960	24.082
Nettoutilgang til introduktionsprogrammet (helårspersoner) ¹⁾	2.748	7.868	8.344	5.722
Antal udlændinge, der modtager introduktionsydelse (helårspersoner) ¹⁾	1.261	5.318	10.120	12.797
Antal udlændinge, der modtager introduktionsydelse (personer)...	3.714	9.483	15.263	17.697
Andelen af udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet, der modtager introduktionsydelse (helårspersoner) ¹⁾ (%).....	46	50	53	-

¹⁾ Antallet af helårspersoner beregnes ud fra ministeriets oplysninger om, hvor mange måneder der udbetales henholdsvis grundtilskud og introduktionsydelse for. Antallet af måneder divideres med 12 for at få antallet af helårspersoner.

Kilde: Oplysninger fra Integrationsministeriet. Beløbene for udbetalinger til refusion og tilskud er fra statsregnskabet. Tallene i helårspersoner er beregnet ud fra oplysningerne i Refusions- og tilskudsdata-basen. Antallet af udlændinge, der modtager introduktionsydelse er fra Udlændingedatabasen.

48. Skema 1 viser, at statens udgifter til integrationsindsatsen i 2002 lå på ca. 3,5 mia. kr. Staten finansierer dele af integrationsindsatsen de første 6 år, udlændingen opholder sig i Danmark. Staten yder dog de største refusioner og tilskud i forbindelse med introduktionsprogrammet, der dækker de første 3 år. Da integrationsloven trådte i kraft 1. januar 1999, har udgifterne været stærkt stigende de første 3-4 år, indtil det 3-årige introduktionsprogram omfatter 3 årgange af udlændinge omfattet af integrationsloven. Derfor lægges der i nedenstående beskrivelse mest vægt på tallene fra 2002.

Integrationsministeriet kender ikke antallet af udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet, men alene antallet af helårspersoner. I 2002 udgjorde antallet af helårspersoner godt 24.000. Det faktiske antal udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet vil være højere end antallet af helårspersoner, fordi mange udlændinge omfattet af integrationsloven ikke deltager i introduktionsprogrammet et fuldt kalenderår. Dette kan fx skyldes, at de kommer til landet midt i året eller kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

Det ses i øvrigt, at den årlige nettoutilgang af helårspersoner var stigende frem til 2001, hvor antallet af helårspersoner omfattet af introduktionsprogrammet steg med godt 8.000 helårspersoner. I 2002 afsluttede den første årgang

det 3-årige introduktionsprogram, og nettotilgangen faldt til godt 5.000 helårspersoner.

Opgjort i helårspersoner for årene 1999-2001 modtager ca. 50 % af de udlændinge, der er omfattet af introduktionsprogrammet, introduktionsydelse. Antallet af udlændinge, der modtager introduktionsydelse, har været stigende frem til 2002, hvor knap 13.000 helårspersoner modtog ydelse. Dette skal ses i sammenhæng med indfasningen af integrationsloven.

Integrationsministeriet har oplyst, at det ikke er muligt at opgøre antallet af udlændinge omfattet af integrationsloven, der modtager henholdsvis fuld eller nedsat ydelse, ligesom ministeriet ikke kan opgøre antallet af modtagere af ydelser fordelt på 1., 2. og 3. år i introduktionsprogrammet, da ministeriet ikke har tilladelse til at indsamle og opbevare oplysninger ved hjælp af CPR-numre.

Integrationsministeriet vil nu overveje mulighederne for at få disse oplysninger, som ministeriet ikke ligger inde med, da det ikke får indberetningerne fra kommunerne på hver enkelt udlænding. Ifølge ministeriet kan oplysningerne dog tilvejebringes via Danmarks Statistiks registersamkøringer i forbindelse med ministeriets Udlændingedatabase, jf. kap. VI.

IV. Integrationsministeriets opgaver

49. Integrationsministeriet og Rigsrevisionen har i løbet af undersøgelsen drøftet Integrationsministeriets opgaver i forbindelse med integrationsindsatsen i kommunerne. Drøftelserne har vist, at ministeriet og Rigsrevisionen har forskellige udgangspunkter for at vurdere, hvilke opgaver ministeriet har i forbindelse med integrationsindsatsen i kommunerne.

50. Efter Integrationsministeriets opfattelse er det afgørende at sondre mellem de opgaver, som integrationsministeren i henhold til integrationsloven eller på grundlag af det ulovbestemte overtilsyn, jf. senere, har en retlig pligt til at varetage, og de opgaver, som ministeren ud fra friere overvejelser om, hvad der er hensigtsmæssigt, kan beslutte at varetage.

51. Rigsrevisionen finder det i denne sammenhæng ikke afgørende at foretage en sådan sontring. Det afgørende for Rigsrevisionen er, at der administreres effektivt.

Rigsrevisionens udgangspunkt er således, at der er en række opgaver, som ministeriet må påtage sig, hvis integrationsindsatsen på landsplan skal løses hensigtsmæssigt. Det er ikke alene ministerens retlige pligt, som Rigsrevisionen lægger til grund, men derimod også en forudsætning om, at ministeren skal overvåge sit ministerområde og bruge eller skaffe sig de midler, der er nødvendige for at kunne sikre sig, at der på området til enhver tid administreres effektivt.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse en forudsætning for at administrere effektivt, at der er klarhed over, hvad staten får for sine midler – i dette tilfælde refusion og tilskud til kommunerne. Dette betyder, at ministeriet må have den fornødne viden til at kunne vurdere aktiviteterne effektivt, hvilket i det konkrete tilfælde forudsætter, at Integrationsministeriet løbende på et aktuelt og systematisk grundlag vurderer, om integrationslovens formål indfries.

52. Da Rigsrevisionens opfattelse af rækkevidden af ministeriets opgaver ligger til grund for undersøgelsen, vil drøftelserne mellem ministeriet og Rigsrevisionen blive præsenteret i dette kapitel.

Ministeriet og Rigsrevisionen har drøftet ministeriets opgaver i forhold til:

1. Kontrol med refusion og tilskud
2. Viden om effekten af aktiviteterne
3. Aktuel og systematisk viden om aktiviteterne.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at opgaverne med hensyn til indsamling af oplysninger og vurdering af lovens effekt (pkt. 2 og 3) ikke kan udledes af ministerens retlige ansvar. Det er således opgaver, som ministeren ikke i henhold til loven er retligt forpligtet til at varetage. Ikke desto mindre er det efter Rigsrevisionens opfattelse opgaver, som det er nødvendigt, at ministeriet varetager for at kunne administrere effektivt og for at være i stand til at oplyse Folketinget om, hvorvidt formålet med loven indfries.

A. Kontrol med refusion og tilskud

53. Hvad kontrol med udbetaling af refusion og tilskud angår, er ministeriet og Rigsrevisionen enige om, at ministeriet skal kontrollere, at der udbetales korrekt refusion og tilskud til kommunerne, jf. kap. V.

B. Viden om effekten af aktiviteterne

54. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det ministeriets opgave at vurdere, om de i integrationsloven angivne formål opnås, jf. kap. VII.

55. Integrationsministeriet har oplyst, at der efter ministeriets opfattelse på ulovbestemt grundlag påhviler enhver minister en pligt til generelt at følge udviklingen inden for ministeriets område, herunder føre et vist tilsyn med forvaltningen af de sagsområder, der henhører under ministeriets ressort. Pligten til at føre et sådant overtilsyn med udviklingen inden for ministeriets område gælder ifølge ministeriet også i forhold til den del af forvaltningen, der udøves af kommunerne.

Det ulovbestemte overtilsyn indebærer efter Integrationsministeriets opfattelse, at den pågældende ressortminister har pligt til at følge udviklingen inden for ministeriets område og føre et vist tilsyn med, om loven virker efter hensigten.

Det er efter ministeriets opfattelse ikke muligt meget præcist at fastlægge indholdet af ministerens pligt til at føre tilsyn med lovgivningens virkninger. Der er efter Integrationsministeriets opfattelse overladt ressortministeren et ganske betydeligt skøn ved varetagelsen af ministerens tilsynspligt, og det er efter ministeriets opfattelse ikke muligt at udmønte pligten i meget præcise forpligtelser.

Der kan således efter ministeriets opfattelse ikke af princippet om det ulovbestemte overtilsyn udledes en pligt for den pågældende minister til at foranledige bestemte typer af undersøgelser gennemført eller til at foretage systematisk evaluering af en lovs virkninger. Endvidere følger der ifølge ministeriet ikke nogen pligt for en minister til på ethvert givent tidspunkt at være i stand til at redegøre for en lovs virkninger og administration.

Selv om staten ved Integrationsministeriet yder tilskud til kommunernes varetagelse af opgaver i henhold til inte-

grationsloven og refunderer en del af kommunernes udgifter til ydelser efter loven, har integrationsministeren ifølge ministeriet ikke en videregående pligt til at føre tilsyn med lovens virkninger, end hvad der følger af det ulovbestemte tilsyn.

Noget andet er ifølge ministeriet, at der ikke er noget til hinder for, at en minister nærmere undersøger effekten og administrationen af den lovgivning, der henhører under ministerens ressort, såfremt ministeren finder dette hensigtsmæssigt.

56. Integrationsministeriet har om gennemførelse af undersøgelser af integrationslovens virkninger generelt anført, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at det er hensigtsmæssigt løbende at undersøge lovgivningens virkninger. Hermed sikres det bedst mulige grundlag for overvejelser om behovet for nye initiativer mv.

Integrationsministeriet har imidlertid også oplyst, at det ikke finder, at integrationslovens formålsbestemmelse bør danne grundlag for tilrettelæggelsen af ministeriets undersøgelser af, hvordan integrationsloven virker.

Ifølge ministeriet udtrykker formålsbestemmelsen nogle grundlæggende integrationspolitiske holdninger, men hverken bestemmelsen selv eller bestemmelsens forarbejder indeholder ifølge ministeriet noget udsagn om udmøntning af de generelt udtrykte formål i konkrete målsætninger og undersøgelse af disse målsætningers opfyldelse. Bestemmelsen indeholder derfor ifølge ministeriet ikke nogen forpligtelse hverken for ministeren eller for de andre myndigheder, der er tillagt opgaver i integrationsloven, til at gennemføre bestemte undersøgelser af lovens virkninger.

Det ville efter ministeriets opfattelse heller ikke være hensigtsmæssigt ved tilrettelæggelsen af evalueringsarbejdet at lade den prioritering og systematik, der er udtrykt i formålsbestemmelsen, være afgørende for undersøgelsens tilrettelæggelse. Grundlæggende politiske holdninger er ifølge ministeriet ikke nødvendigvis sammenfaldende med de emner, som der aktuelt er behov for at undersøge. Og problemerne ændrer ifølge ministeriet karakter over tid. Efter ministeriets opfattelse er det endvidere vigtigt, at der er en betydelig frihed ved tilrettelæggelsen af anvendelsen af de afsatte ressourcer til evaluering.

Ministeriet har endelig tilføjet, at anvendelsen af formålsbestemmelser i dansk lovgivning beror på en tradition af nyere dato, og at praksis ikke er ganske fast. En henvisning til formålsbestemmelser som grundlag for særlige evalueringsforpligtelser ville ifølge ministeriet rejse særlige spørgsmål om udstrækningen af disse forpligtelser ved lovgivning uden formålsbestemmelser.

57. Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at hverken formålsbestemmelsen i loven eller dens forarbejder indeholder nogen forpligtelse for ministeren til at gennemføre bestemte undersøgelser.

Rigsrevisionen finder dog ikke dette forhold afgørende, da ministeren – uagtet der ikke er pålagt ministeren en forpligtelse til at gennemføre bestemte undersøgelser – efter Rigsrevisionens opfattelse har pligt til over for Folketinget at være i stand til at redegøre for, om lovens hensigt bliver opfyldt.

Rigsrevisionen kan tilføje, at ministeren efter Rigsrevisionens opfattelse har pligt til over for Folketinget at kunne redegøre for, om lovens hensigt bliver opfyldt, hvad enten loven indeholder en formålsbestemmelse eller ej. Formålsbestemmelsen giver således efter Rigsrevisionens opfattelse ikke ministeren særlige evalueringsforpligtelser, idet der i alle tilfælde efter Rigsrevisionens opfattelse eksisterer en sådan pligt.

Efter Rigsrevisionens opfattelse ville det imidlertid være både naturligt og hensigtsmæssigt, når loven indeholder en formålsbestemmelse, at ministeriet inddrager denne ved analyser af, om lovens hensigt bliver opfyldt.

58. Rigsrevisionen finder således, at der i tillæg til det ulovbestemte tilsyn – og ikke i modstrid hermed – gælder, at ministeren skal være i stand til over for Folketinget at redegøre for, om lovens hensigt bliver opfyldt.

Rigsrevisionen finder ikke, at det til varetagelsen af denne opgave er tilstrækkeligt, at ministeriet ”generelt følger udviklingen” og fører ”et vist tilsyn” med, at lovgivningen virker efter hensigten.

For at vurdere om lovens hensigt bliver opfyldt, vil det efter Rigsrevisionens opfattelse derimod være hensigtsmæssigt, at ministeriet overvejer at konkretisere de abstrakte mål for integrationsindsatsen, hvorefter det vil kunne under-

søges, om lovens aktiviteter fører til lovens formål. Hvis ikke de abstrakte mål konkretiseres, er en effektiv vurdering efter Rigsrevisionens opfattelse meget vanskelig at foretage.

59. Hvis ikke ministeriet foretager vurderinger af effekten af lovens aktiviteter, afskæres ministeren fra et styringsrelevant beslutningsgrundlag, som kunne være afgørende i forhold til ministerens initiativforpligtelse og orientering af Folketinget.

Vigtigheden af, at ministeriet foretager disse vurderinger, understreges af, at det alene er ressortministeriet, der på landsplan kan sikre en opfølgning og på den baggrund tage initiativ til en korrigerende indsats, hvis der skønnes behov herfor.

60. Integrationsministeriet har ønsket at få præciseret, om det er en retlig pligt for ministeriet at undersøge, om lovens formål indfries, eller om Rigsrevisionens vurdering beror på, hvilke opgaver det kan være hensigtsmæssigt at forandle gennemført.

Efter Rigsrevisionens vurdering er der ikke tale om en retlig pligt for ministeriet i den forstand, at ministeren næppe vil kunne ifalde et retligt ansvar for ikke at vurdere, om lovens formål indfries.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er denne sondring imidlertid ikke afgørende. Det afgørende for Rigsrevisionen er, at loven administreres effektivt, hvilket forudsætter, at ministeriet undersøger, om lovens formål indfries. Dette vil i øvrigt sætte ministeren i stand til over for Folketinget at redegøre for, om lovens hensigt opfyldes.

61. Det er i beretningen lagt til grund, at det er Integrationsministeriets opgave på det fornødne grundlag at vurdere, om lovens formål indfries.

Rigsrevisionen skal med hensyn til orientering af Folketinget fremhæve statsrevisorernes bemærkning i Endelig betænkning over statsregnskabet for 1993 om ministerens tilsynsforpligtelse i relation til den amtskommunale forvaltning. Bemærkningen vedrørte beretning nr. 3/93 om danskundervisning af indvandrere, herunder flygtninge. Statsrevisorerne udtalte bl.a.: "Ministeren har pligt til over for Folketinget at være i stand til at redegøre for, om lovens hensigt bliver opfyldt. Der er således grænser for, hvor megen

kompetence ministeren kan lægge fra sig. Tilsynsansvaret for området vil altid forpligte ministeren til at skaffe sig de nødvendige oplysninger.”

C. Aktuel og systematisk viden om aktiviteterne

62. Som følge af at ministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse bør vurdere, om loven har den tilsigtede effekt, finder Rigsrevisionen, at det påhviler ministeriet at søge aktuelle og systematiske oplysninger om, hvorvidt de aktiviteter, som kommunerne skal gennemføre i henhold til loven, rent faktisk gennemføres, jf. kap. VI.

63. Viden om aktiviteterne gennemførelse i kommunerne er en forudsætning for, at ministeriet kan vurdere, om disse aktiviteter har den tilsigtede effekt.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse tillige nødvendigt, at disse aktivitetsoplysninger er så aktuelle som muligt, da det øger sandsynligheden for, at effekten af loven vurderes på et grundlag, som stadig er gældende.

Endvidere er det efter Rigsrevisionens opfattelse en fordel, hvis oplysningerne er systematiske, så de kan sammenlignes over tid.

Integrationsministeriet har ved drøftelserne af ministeriets opgaver tilkendegivet, at der eksisterer et afvejningshensyn mellem aktualitet, kvalitet og omkostninger, når der skal tilvejebringes data. Ministeriet har ved samme lejlighed bemærket, at ministeriet har været ambitiøst med hensyn til kvaliteten af data.

Rigsrevisionen er enig heri.

64. Udlændinge omfattet af integrationsloven har ifølge loven krav på at blive tilbudt forskellige aktiviteter. Hvis ministeriet har aktuelle oplysninger om aktiviteterne gennemførelse i kommunerne, giver det efter Rigsrevisionens opfattelse ministeriet mulighed for generelt at vurdere, om udlændinge omfattet af integrationsloven tilbydes disse aktiviteter.

Det er alene ministeriet, der har mulighed for på landsplan at indsamle aktuelle oplysninger om, hvorvidt kommunerne tilbyder integrationsaktiviteterne, og om det sker til tiden.

65. Det er endelig Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriets mulighed for at indhente aktuelle og systematiske oplysninger om integrationsaktiviteterne i kommunerne direkte følger af, at Folketinget med integrationslovens § 45, stk. 15, har givet ministeren en særlig adgang til at indhente sådanne oplysninger, herunder statistiske oplysninger, fra kommunalbestyrelserne.

66. Integrationsministeriet har oplyst, at integrationsministeren efter ministeriets opfattelse ikke har pligt til løbende at skaffe sig viden om kommunernes opgavevaretagelse med henblik på at kunne tage stilling til, om kommunerne overholder lovgivningen og dermed, om den enkelte udlænding tilbydes et introduktionsprogram i overensstemmelse med integrationsloven.

Rigsrevisionen er enig med Integrationsministeriet i, at ministeriet ikke har pligt til på enkeltsagsniveau at kende kommunernes opgavevaretagelse. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at kendskab til enkeltsagsniveau ikke er en forudsætning for, at ministeriet løbende generelt vurderer, om kommunerne overholder integrationslovgivningen, herunder gennemfører de aktiviteter, som ministeriet på vegne af staten finansierer.

67. Integrationsministeriet har ønsket at få præciseret, om det er en retlig pligt for ministeriet at indsamle aktuelle og systematiske oplysninger, eller om Rigsrevisionens vurdering beror på, hvilke opgaver det kan være hensigtsmæssigt at foranledige gennemført.

Efter Rigsrevisionens vurdering er der ikke tale om en retlig pligt for ministeriet i den forstand, at ministeren næppe vil kunne ifalde et retligt ansvar for ikke at råde over aktuelle og systematiske data.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er denne sondring imidlertid ikke afgørende. Det afgørende for Rigsrevisionen er, at loven administreres effektivt, så dens formål søges indfriet, hvilket forudsætter, at ministeriet råder over aktuelle og systematiske data.

Det skal i den forbindelse nævnes, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Integrationsministeriet allerede foretager en række af de undersøgelser og indhenter en række af de oplysninger, som ministeriet ikke finder, man er retligt forpligtet til at foretage eller kende, jf. kap. VI og VII.

68. Det er i beretningen lagt til grund, at det er Integrationsministeriets opgave at indsamle aktuelle og systematiske oplysninger om integrationsindsatsen i kommunerne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Efter Integrationsministeriets opfattelse er det afgørende at sondre mellem de opgaver, som integrationsministeren i henhold til integrationsloven eller på grundlag af det ulovbestemte overtilsyn har en retlig pligt til at varetage, og de opgaver, som ministeren ud fra friere overvejelser om, hvad der er hensigtsmæssigt, kan beslutte at varetage.

Rigsrevisionen finder det i denne sammenhæng ikke afgørende at foretage en sådan sondring. Det afgørende for Rigsrevisionen er, at der administreres effektivt, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse forudsætter, at der er klarhed over, hvad staten får for sine midler – i dette tilfælde refusion og tilskud til kommunerne. Dette betyder, at ministeriet må have den fornødne viden til at kunne vurdere aktiviteterne effekt, hvilket i det konkrete tilfælde forudsætter, at Integrationsministeriet løbende på et aktuelt og systematisk grundlag vurderer, om integrationslovens formål indfries.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at en række opgaver i forbindelse med en effektiv administration ikke kan udledes af ministerens retlige ansvar. Det gælder bl.a. de opgaver med hensyn til indsamling af oplysninger og vurdering af lovens effekt, som er belyst i kap. VI og VII, som imidlertid er nødvendige at udføre, hvis ministeren over for Folketinget skal kunne redegøre for, om lovens hensigt bliver opfyldt, jf. statsrevisorernes bemærkning i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1993, s. 273.

Den efterfølgende undersøgelse viser da også, at Integrationsministeriet foretager en række af de undersøgelser og indhenter en række af de oplysninger, som ministeriet ikke finder, man er retligt forpligtet til at foretage eller kende, jf. kap. VI og VII.

V. Integrationsministeriets kontrol med refusion og tilskud

69. Formålet med dette kapitel er at belyse og vurdere, om Integrationsministeriet har tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på tilfredsstillende vis.

Udbetaling og afregning er tilfredsstillende tilrettelagt, når ministeriet kontrollerer, at de oplysninger, som ministeriet anvender til udbetaling og afregning, er korrekte. Kon-

trollen er tilfredsstillende tilrettelagt, når ministeriet kontrollerer, at kommunerne udfører de opgaver, som integrationsloven pålægger dem og reagerer, hvis kontrollen viser behov for det.

70. Integrationsministeriet udbetaler hver måned refusion og tilskud til kommunerne på baggrund af de data, som kommunerne indrapporterer hver 3. måned. Ministeriet kontrollerer, at refusion og tilskud til kommunerne er afregnet korrekt ved at gennemgå de revisionsberetninger, som kommunernes revisorer udarbejder en gang årligt. Endvidere bygger ministeriet sin kontrol på ad hoc-gennemførte temarevisioner.

71. Integrationsministeriet har etableret 2 databaser til brug for den løbende udbetaling og kontrol.

”Refusions- og tilskudsdatabase” indeholder de data, som kommunerne indrapporterer elektronisk til brug for ministeriets udbetaling af refusion og tilskud.

”Revisionsdatabase” er en intern database i ministeriet, som ministeriet anvender ved sin gennemgang af revisors revisionspåtegninger og revisionsberetninger om kommunerne.

Ud over at anvende databaser til sin kontrol har ministeriet gennemført 3 temarevisioner i perioden 1999-2002.

I det følgende redegøres nærmere for ministeriets tilrettelæggelse af udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne.

A. Refusions- og tilskudsdatabase

72. Refusions- og tilskudsdatabase er en regnskabsdatabase, der indeholder de data, som kommunerne indberetter hver 3. måned.

Fra 1. januar 2003 har Integrationsministeriet indgået en driftsaftale med Socialministeriet, der indebærer, at Socialministeriet varetager administrationen af refusions- og tilskudsudbetalinger for Integrationsministeriet og videregiver dataoplysningerne til godkendelse i Integrationsministeriet. Socialministeriet administrerer også Beskæftigelsesministeriets refusionsordninger. Kommunerne skal således kun foretage elektroniske indberetninger af en række oplysninger ét sted og via ét system. Integrationsministeriet har fortsat ansvaret for tilsynet med kommunerne, der bl.a.

dækker kommunernes regnskabsafklæggelse samt Integrationsministeriets bevillingsafregning og regnskabsmæssige forklaringer.

73. Kommunerne indberetter data for udlændinge omfattet af integrationsloven.

For refusion oplyser kommunerne:

- sin forventede årlige udgift,
- aktivitetsskøn i måneder for et kvartal (fx er aktivitetsskønnet for en person, der forventes at modtage introduktionsydelse i hele kvartalet, anført som 3 måneder),
- skøn over udgifter for et kvartal,
- refusionsbrøken (0,75) og
- refusionsbeløbet for et kvartal.

For tilskud oplyser kommunerne:

- sin budgetterede årlige indtægt (fra staten),
- aktivitetsskøn i måneder for et kvartal,
- tilskudstaksten og
- tilskudsbeløbet for et kvartal.

Indberetningerne har til formål at sikre en løbende og korrekt udbetaling af tilskud og refusion til kommunerne. Ministeriet har dog tillige oplyst, at ministeriet kan beregne omfanget af aktiviteter i kommunerne på baggrund af udbetalingen af tilskud og refusion, fordi der er en sammenhæng mellem de hjemtagne tilskud og refusioner og omfanget af aktiviteter i kommunerne.

Formålet med indberetningerne er ifølge ministeriet dog hverken at føre tilsyn med, om kommunerne opfylder lovens tids- eller omfangsmæssige krav eller at måle effekterne af kommunernes integrationsindsats.

74. Restafregningen beregnes efter hvert kvartal på baggrund af kommunernes regnskabstal og afregnes i forbindelse med afregningen af den første måned i hvert kvartal.

Foreløbig restafregning finder sted én gang årligt på grundlag af kommunens regnskabstal. Den endelige restafregning sker ligeledes én gang årligt, når kommunernes revisorer har revideret kommunernes regnskaber og forsynet dem med påtegninger. ToldSkat foretager afregning af fore-

løbig og endelig restafregning til og med regnskabsåret 2002 i forbindelse med de månedlige udbetalinger fra staten af kommunal indkomstskat mv. Fra regnskabsåret 2003 foretager Socialministeriet restafregningen, idet Integrationsministeriet og Socialministeriet har indgået en driftsaftale om fælles administration af refusionsindberetning og afregning.

Integrationsministeriet foretager sin kontrol med udbetaling og afregning af refusion og tilskud på grundlag af revisionspåtegninger, jf. næste afsnit.

75. Ud over at anvende Refusions- og tilskudsdatasens oplysninger til at udbetale refusion og tilskud anvender Integrationsministeriet databasen til budgetterings- og konsekvensberegninger af finansloven og af lovændringer.

Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet er i færd med at udvikle en database, hvor regnskabs- og aktivitets-tallene fra Refusions- og tilskudsdatasen skal indlæses kvartalsvis til brug for budgettering, konsekvensberegninger og økonomiopfølgning på integrationsområdet. Denne database skal indgå i en budgetmodel og danne grundlag for budgetteringen på finansloven.

76. Undersøgelsen har vist, at Refusions- og tilskudsdatasen indeholder de relevante oplysninger til udbetaling af refusion og tilskud.

Det er ikke formålet med databasen, at den skal indeholde oplysninger om de gennemførte aktiviteter, og basens oplysninger om de gennemførte aktiviteter er derfor meget begrænsede. Fx indeholder databasen ikke oplysninger om antallet af udlændinge omfattet af integrationsloven, der modtager introduktionsydelse, men kun hvor mange måneder staten udbetaler grundtilskud for, jf. kap. III.

B. Revisionsdatabasen og revisionsberetningerne

77. Dette afsnit omhandler både Revisionsdatabasen og ministeriets gennemgang af revisors afrapportering. Revisionsdatabasen indeholder ministeriets registreringer i forbindelse med gennemgangen af revisionspåtegninger og revisionsberetninger.

78. Revisionsdatabasen er en mindre database, der anvendes internt i ministeriets økonomikontor med henblik på at kontrollere opfølgningen på de kommunale revisionsberetninger og muliggøre en sammenligning af revisionens bemærkninger fra år til år. Det er udelukkende Integrationsministeriet, der på baggrund af den enkelte kommunes revisionsberetning registrerer forhold i databasen, og basen anvendes alene til administrative opgaver i ministeriet.

79. Kommunernes revisorer reviderer på grundlag af Regnskabsbekendtgørelsen, bekendtgørelse nr. 1170 af 17. december 2002 om statsrefusion og tilskud, regnskabsaflægelse og revision på integrations- og repatrieringsområdet. Regnskabsbekendtgørelsen er løbende blevet opdateret.

Integrationsministeriet har oplyst, at kommunernes revisorer ved stikprøvekontrol i løbet af året efterprøver, om kommunernes forretningsgange, herunder sagsbehandlingen og sagsopfølgningen samt anvendelsen af IT-systemer, er hensigtsmæssige og betryggende. Den reviderede stikprøve af sager er ikke en repræsentativ stikprøve.

Kommunernes revisorer udfører system- og substansrevision af kommunernes integrationsindsats og forsyner på den baggrund regnskabet med en påtegning. Herudover udarbejder revisor en revisionsberetning, som indeholder revisors bemærkninger og anbefalinger til forretningsgange og kontroller samt til systematiske og enkeltstående forhold.

80. I Revisionsdatabasen registrerer Integrationsministeriet bl.a. dato for modtagelse af revisors revisionsberetning, sin interne vurdering af kommunen på baggrund af revisionsberetningerne og korrespondance i forbindelse med sin opfølgning på revisionsberetningerne.

Integrationsministeriets interne vurdering består i at fordele regnskaberne i 4 kategorier. Revisionsberetningen kan give Integrationsministeriet indtryk af, at regnskabet

- er betryggende,
- har enkeltstående fejl,
- har væsentlige fejl eller
- er uacceptabelt.

81. Kommunerne tilsender Integrationsministeriet deres regnskaber (endelige restafregning) inden 1. juni året efter

regnskabsåret og deres revisionsberetninger inden 1. oktober året efter regnskabsåret. For Københavns Kommune er indsendelsesfristen dog udgangen af december året efter regnskabsåret.

Indsendelsesfristen for revisionsberetninger er således 9 måneder efter regnskabsårets afslutning, dvs. mellem 9 og 21 måneder efter, at aktiviteterne er foregået i kommunerne. For Københavns Kommune er tidsforskydningen i forhold til årets aktiviteter mellem 12 og 24 måneder. Fremover sendes regnskaberne til Socialministeriet i medfør af driftsaftalen med Socialministeriet, jf. tidligere.

82. Integrationsministeriets årlige kontrol med kommunerne består i, at ministeriet på baggrund af revisionsberetningerne vurderer, om de hjemtagne refusioner og tilskud i de sager, som den kommunale revision rejser, er opgjort, beregnet og hjemtaget korrekt, samt om udgifterne er lovligt afholdt.

Ministeriet redegør for sin gennemgang af revisionsberetningerne i et brev til de enkelte kommunalbestyrelser med kopi til den lokale kommunale revision og det kommunale tilsyn. Hvis ministeriet på baggrund af revisors bemærkninger vurderer, at det er påkrævet, beder ministeriet den enkelte kommune om yderligere oplysninger, om at berigtige konkrete forhold og eventuelt om at tilbagebetale hjemtagne refusioner eller tilskud.

Ministeriet har oplyst, at den samlede gennemgang ikke kan afsluttes før i løbet af foråret, dvs. med en tidsforskydning i forhold til regnskabsårets aktiviteter på mellem 15 og 29 måneder. Tidsforskydningen på 29 måneder nås, hvis en aktivitet gennemført i begyndelsen af januar i regnskabsåret 2000 gennemgås i slutningen af maj 2002.

83. Når samtlige revisionsberetninger er færdigbehandlede, udarbejder ministeriet et notat, som opsummerer hovedresultaterne af gennemgangen af revisionsberetningerne. Dette notat sendes til de kommunale revisorer og til Rigsrevisionen.

Herudover har ministeriet holdt enkelte møder med repræsentanter for de kommunale revisorer om revisionen på integrationsområdet.

84. Undersøgelsen viser, at kommunernes revisorer reviderer oplysninger om aktiviteter, tilstedeværelse af dokumentation og kommunernes overholdelse af tidsfrister mv. For den reviderede stikprøve sikrer revisionen derfor, at ministeriets grundlag for udbetaling, afregning og kontrol er korrekt, og at kommunerne udfører de opgaver, som integrationsloven pålægger dem.

Ministeriet har således efter Rigsrevisionens vurdering samlet set tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud på tilfredsstillende vis.

C. Temarevisioner

85. Indenrigsministeriet og senere Integrationsministeriet har i et vist omfang suppleret sin gennemgang af revisors revisionsberetninger med temarevisioner i perioden primo 1999 til medio 2003. Temarevisioner kan, i stil med dem Integrationsministeriet allerede har gennemført, være en særlig omfattende gennemgang af et eller flere sagsområder fx inden for dokumentation og kvalitet i sagerne, kvalitet i forretningsgange eller overholdelse af loven i øvrigt. Temarevision kan dække alle kommuner eller en stikprøve af kommuner og afrapporteres i den årlige revisionsberetning eller i en selvstændig rapport.

86. Indenrigsministeriet anmodede i 1999 Kommunernes Revision om at udarbejde en temarevision – ”Undersøgelse af kommunernes administration af tilskuds- og refusionsbestemmelserne vedrørende integrationsloven”, februar 2000. Undersøgelsen omfattede 10 kommuner og var en stikprøvekontrol af henholdsvis udbetaling af hjælp i særlige tilfælde og af registreringssystemer.

I rapporten om denne temarevision fremlagde Kommunernes Revision et forslag til udvikling af et IT-system til kommunernes håndtering af data om deres integrationsindsats. Indenrigsministeriet sendte efterfølgende rapporten om temarevisionen til Kommunedata og KL. Herefter udviklede Kommunedata et edb-system til håndtering af de data, som kommunerne indrapporterer hver 3. måned til brug for udbetaling af refusion og tilskud.

I forbindelse med temarevisionen holdt ministeriet møder med Kommunernes Revision. På møderne blev undersøgelserne og en række generelle problemstillinger vedrørende finansieringsbestemmelserne drøftet.

87. Sideløbende med ovennævnte temarevision bad ministeriet Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune om at gennemføre en stikprøvekontrol af udbetaling af introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde, jf. integrationsloven.

Undersøgelsen – ”Integrationslovens implementering i Københavns Kommune”, januar 2000 – dækker forretningsgange for registrering og dokumentation af tilskuds- og aktiveringsomfanget, dokumentationen i personsager og metoder til beregning af ydelser samt forretningsgange for udbetaling af ydelser.

Revisionsdirektoratets undersøgelse viste, at der var etableret et system, der kunne sikre korrekt beregning af tilskud og statsrefusion, herunder korrekt dokumentation. Der var dog også problemer og mangler af forskellig art i de gennemgåede sager. Revisionsdirektoratet kom efterfølgende med forslag til, hvordan Københavns Kommunes administration af tilskuds- og refusionsbestemmelserne kunne forbedres og effektiviseres.

88. Endelig gennemførte Den Sociale Ankestyrelse i 2002 – efter anmodning fra Integrationsministeriet og Beskæftigelsesministeriet – en særlig undersøgelse af, hvordan kommunerne kontrollerer fremmøde ved aktivering og danskundervisning efter integrationsloven og lov om aktiv socialpolitik, samt i hvilket omfang kommunerne nedsætter eller standser ydelserne på baggrund af ubegrundet fravær. Undersøgelsen – ”Rådighed og sanktioner”, september 2002 – omfattede 17 kommuner og dækkede perioden fra 1. marts til 30. april 2002.

Undersøgelsen viste, at de 17 kommuner førte kontrol med fremmøde og anvendte økonomiske sanktioner efter de gældende regler.

89. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Integrationsministeriet allerede i et vist omfang har gennemført temarevisioner, og at temarevisionerne er nyttige som supplement til ministeriets gennemgang af revisors revisionspåtegning og revisionsberetning om kommunerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, hvis Integrationsministeriet supplerer sin løbende gennemgang af revisors revisionsberetninger om kommunerne med årligt at iværksætte revisioner af skiftende temaer.

Integrationsministeriet er enig i, at ministeriet kan supplere sin løbende gennemgang af revisors revisionsberetninger ved at iværksætte temarevisioner på udvalgte områder. Integrationsministeriet har således allerede gennemført 3 temarevisioner.

Integrationsministeriet har endvidere oplyst, at det sammen med Beskæftigelsesministeriet overvejer at samarbejde om at gennemføre temarevisioner på udvalgte områder, da ministerierne i vidt omfang har parallel lovgivning.

Integrationsministeriet overvejer at samarbejde med Beskæftigelsesministeriet herom, hvilket Rigsrevisionen finder fornuftigt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viser, at Integrationsministeriet samlet set har tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på tilfredsstillende vis.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, hvis Integrationsministeriet supplerer sin løbende gennemgang af revisors revisionsberetninger med årligt at iværksætte revisioner af skiftende temaer.

Integrationsministeriet er enig heri og har allerede i et vist omfang gennemført temarevisioner, som har vist sig at være et nyttigt supplement til ministeriets gennemgang af revisors revisionspåtegninger og revisionsberetninger om kommunerne.

Integrationsministeriet overvejer at samarbejde med Beskæftigelsesministeriet herom, hvilket Rigsrevisionen finder fornuftigt.

VI. Integrationsministeriets viden om aktiviteterne

90. Dette kapitel belyser og vurderer,

- om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang indsamler data om integrationsaktiviteterne i kommunerne,
- om de indsamlede data er tilstrækkeligt aktuelle til at sikre ministeriet styringsrelevant viden om aktiviteterne i kommunerne, og
- om de indsamlede data er tilstrækkeligt systematiske til, at ministeriet kan sammenligne udviklingen over tid.

91. I henhold til integrationsloven har udlændinge omfattet af integrationsloven krav på at få en individuel kontrakt inden for en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for vedkommende.

Det fremgår videre af integrationsloven, at udlændinge omfattet af integrationsloven helt eller delvist har krav på at blive tilbudt følgende aktiviteter:

- Danskundervisning
- Kursus i samfundsforståelse
- Aktivering.

Kommunen skal tilbyde den enkelte udlænding danskundervisning inden for en måned efter, den har overtaget ansvaret for udlændingen. Det er alene danskundervisningen, som skal tilbydes inden for en bestemt frist, mens de øvrige aktiviteter skal tilbydes som et led i det 3-årige introduktionsprogram i henhold til den individuelle kontrakt.

92. Integrationsministeriet har etableret en række procedurer for at indsamle data om aktiviteterne i kommunerne. Ministeriets kilder i så henseende er:

- Refusions- og tilskudsdatabasen.
- De kommunale revisorers revisionsberetninger.
- Erfaringsdatabasen, der indeholder forskellige kommuners beskrivelser af deres erfaringer med integrationsindsatsen.
- Danskundervisningsdatabasen.
- Udlændingedatabasen.
- Ad hoc-undersøgelserne.

93. Der er ingen af de 3 førstnævnte kilder til oplysninger, der indgår i en aktuel og systematisk videnindsamling om aktiviteterne i kommunerne.

Hvad angår *kommunernes indberetninger af tilskud og refusion*, har ministeriet oplyst, at formålet med disse indberetninger hverken er at føre tilsyn med, om kommunerne opfylder lovens krav eller at måle effekterne af kommunernes integrationsindsats.

Hvad angår *de årlige revisionsberetninger*, indeholder disse som beskrevet i kap. V forholdsvis gamle data, som

anvendes til kontrol af, om kommunerne har fået udbetalt korrekt refusion og tilskud.

Med hensyn til *Erfaringsdatabasen* har ministeriet oplyst, at den blev etableret, fordi kommunerne vil kunne drage stor nytte af at udveksle erfaringer om integrationsarbejdet. Erfaringsdatabasen skal i første omgang give kommunerne mulighed for at beskrive erfaringer med at integrere udlændinge under integrationsloven. Erfaringsdatabasen fungerer udelukkende som en idégenerator, hvor kommunerne frivilligt kan dele erfaringer om integration med hinanden. Databasen indeholder ikke systematiske oplysninger, da kommunerne selv bestemmer, hvilke oplysninger de vil lægge i basen.

94. De 3 sidstnævnte kilder – Danskundervisningsdatabasen, Udlændingedatabasen og ad hoc-undersøgelserne – behandles i det følgende, og det vurderes, om de derigennem indsamlede data er tilstrækkeligt aktuelle og tilstrækkeligt systematiske til at give ministeriet det fornødne grundlag til at vurdere lovens effekter og tage de nødvendige initiativer på baggrund af.

A. Danskundervisningsdatabasen

95. Undervisningsministeriet, der indtil november 2001 havde danskundervisningen som en del af sit ressortområde, etablerede i 1999 Danskundervisningsdatabasen i forbindelse med vedtagelsen af danskundervisningsloven. Formålet med basen er ifølge Integrationsministeriet at etablere statistisk dokumentation for aktiviteterne på sprogcentre.

96. Danskundervisningsdatabasen anvendes bl.a. til at foretage løbende beregninger og skøn over aktiviteten på sprogcentre til brug ved udarbejdelsen af finansloven. Danskundervisningsdatabasen indeholder data, som 2 gange årligt indberettes fra de 43 centerkommuner, der har det driftsmæssige ansvar for et eller flere sprogcentre inden for en eller flere kommuner.

Integrationsministeriet udarbejder årligt en rapport om aktiviteten på sprogcentre på baggrund af helårsindberetningerne. Den seneste rapport, der bygger på tal fra 2001, er udgivet i oktober 2002. Tidsforskydningen i data om danskundervisningen er således mellem 9 måneder og 21 måneder.

Integrationsministeriet har bemærket, at data om dansk-undervisningen for hele året først kan indberettes, når det pågældende år er gået, og at ministeriet derfor finder, at der kun er tale om en forsinkelse i data på 9 måneder.

Rigsrevisionen er enig i, at forsinkelsen i data er 9 måneder. Det betyder imidlertid også, at de aktiviteter, der er foregået i begyndelsen af regnskabsåret, først kommer til ministeriets kendskab efter 21 måneder. Således har ministeriet først i september 2002 viden om en aktivitet, der er foregået i januar 2001.

Integrationsministeriet har oplyst, at forsinkelsen på 9 måneder efter regnskabsårets afslutning skyldes, at ministeriet efter hver indberetning foretager en kontrol for registreringsfejl i de data, som indberettes fra centerkommunerne. Det er Integrationsministeriets opfattelse, at fejlsøgning og fejlretning af data er nødvendig for at sikre et pålideligt datagrundlag, og at denne del af indberetningsproceduren derfor ikke kan undværes. Det er dermed ifølge ministeriet ikke muligt at gøre data tilgængelige tidligere. Dog har ministeriet tillige oplyst, at det løbende arbejder på at forbedre indberetningernes kvalitet og hyppighed.

Rigsrevisionen finder i forlængelse heraf, at ministeriet – i betragtning af at ministeriet modtager indberetninger hvert halve år – bør overveje, hvordan det tidligere end med op til 21 måneders tidsforskydning i forhold til aktiviteterne kan få viden om, hvorvidt – og med hvilket resultat – danskundervisningen gennemføres i kommunerne.

97. I Danskundervisningsdatabasen indgår aktivitetsdata for alle de kursister, som inden for det givne år er registreret som aktivt deltagende i undervisningen. I basen er følgende data registreret, herunder en række data på individniveau:

- Det tilbudte antal undervisningstimer i årsværk for daghold og aftenhold.
- Det samlede antal holdlektioner og holdstørrelser.
- Fravær i % for kommunen og efter henvisningskategori.
- Henvisningskategori, fx integrationsloven, aktivloven mv. (individniveau).
- Hvilket spor, trin og niveau kursisten følger (individniveau).

- Kursistens oprindelige sprog (individniveau).
- Kursistens medbragte uddannelse og erhvervserfaring (individniveau).
- Oplysninger om de skift, som den enkelte kursist har foretaget i danskundervisningen (individniveau).
- Datoen for, hvornår sådanne skift er foretaget (individniveau).
- Årsag til ophør (individniveau).
- Kursistens bopælskommune (individniveau).

Basen dækker alle kursister på sprogcentre og hos andre udbydere af danskundervisning. Ca. 42 % af kursisterne på landets sprogcentre var i 2001 omfattet af integrationsloven.

98. Integrationsministeriet har oplyst, at Integrationsministeriet, og tidligere Undervisningsministeriet, løbende har stillet og fortsat stiller nye og ændrede krav til centerkommunerne om de indrappede data, bl.a. på baggrund af lovændringer på danskundervisningsområdet og de forhold vedrørende danskundervisningen, som ministeriet ønsker nærmere belyst.

99. Integrationsministeriet kan følge kursisternes forløb og afsluttende resultat i form af en danskprøve ved at samkøre oplysninger, som ministeriet har i Danskundervisningsdatabasen, med sprogcentrenes manuelt indrappede prøveresultater.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der samlet set kunne blive tale om en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af ministeriets dataindsamling, hvis sprogcentre indrappede prøveresultaterne i Danskundervisningsdatabasen i stedet for at gøre det manuelt. Oplysninger om danskundervisning ville så være samlet ét sted, og ministeriet ville have mulighed for at spare ressourcer, som bruges på samkøring af data.

Integrationsministeriet har oplyst, at det ikke stiller krav om indrapportering af prøveresultater i databasen, da det vil være meget tidskrævende for sprogcentre.

Ministeriet har videre oplyst, at det modtager prøveresultaterne direkte fra sprogcentre, hvilket betyder, at prø-

veresultaterne indberettes hurtigere end via det elektroniske halvårslige indberetningssystem.

Integrationsministeriet har endelig oplyst, at det i sine løbende overvejelser om forbedring af indberetningerne har haft overvejelser omkring en fremtidig fælles indrapportering af prøveresultaterne.

100. Rigsrevisionens gennemgang af Danskundervisningsdatabasen viser, at Integrationsministeriet i stort omfang indsamler data om danskundervisningen i kommunerne.

Endvidere viser gennemgangen, at indsamlingen af data om danskundervisningen sker systematisk, og at ministeriet løbende justerer, hvilke oplysninger ministeriet ønsker at få fra basen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens gennemgang af Danskundervisningsdatabasen viser, at Integrationsministeriet i stort omfang indsamler data om danskundervisningen i kommunerne.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet – i betragtning af at ministeriet modtager indberetninger hvert halve år – bør overveje, hvordan det tidligere end med op til 21 måneders tidsforskydning kan få viden om, hvorvidt – og med hvilket resultat – aktiviteterne gennemføres i kommunerne.

Endvidere viser gennemgangen, at indsamlingen af data om danskundervisningen sker systematisk, og at ministeriet løbende justerer, hvilke oplysninger ministeriet ønsker at få fra basen.

B. Udlændingedatabasen

101. Udlændingedatabasen er den centrale database for såvel Integrationsministeriets systematiske videnindsamling om aktiviteterne i kommunerne som for ministeriets indsamling af viden om udviklingen i integrationsindsatsen generelt. Integrationsministeriet har således oplyst, at ministeriet har forudsat, at målinger af udviklingen på integrationsområdet skal ske på baggrund af ministeriets Udlændingedatabase og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

102. Integrationsministeriet har i samarbejde med Danmarks Statistik oprettet Udlændingedatabasen til internt brug i ministeriet. Oprettelsen af databasen blev påbegyndt i 1998, og databasen blev implementeret i foråret 1999. Ud-

Udlændingedatabasen omfatter alle udlændinge, som fra og med 1. januar 1980 har haft bopæl i Danmark, og som enten har været udenlandske statsborgere eller klassificerede som indvandrere eller efterkommere i Danmarks Statistiks registre, jf. bilag 1. Ægtefæller og børn til den nævnte personkreds er ligeledes omfattet af databasen. Udlændingedatabasen består af krydstabeller over antallet af indvandrere og efterkommere opdelt på individniveau, familieniveau og husstands niveau på en række variable som fx:

- Oprindelsesland
- Køn
- Alder
- Kommune
- Aktiveringsforanstaltninger
- Beskæftigelsesforhold
- Sociale ydelser
- Boligforhold
- Indkomst.

Ud over ovenstående indeholder basen oplysninger om befolkningsstatistik og uddannelsesstatistik.

103. Udlændingedatabasen er baseret på Danmarks Statistiks individbaserede registre. Det er endnu ikke muligt i Udlændingedatabasen at skelne mellem personer omfattet af integrationsloven og andre indvandrere i Danmark. Udlændingedatabasens data dækker således alle udlændinge fra tredjelande, dvs. lande uden for Norden, EU og Nordamerika.

Udlændingedatabasen opdateres normalt én gang årligt, dog opdateres befolkningsstatistikken kvartalsvis. I forbindelse med den årlige opdatering af databasen vurderer Integrationsministeriet, om Udlændingedatabasen skal indeholde nye oplysninger. Dette sker bl.a. ud fra en vurdering af, om ministeriet har tilstrækkelige data til rådighed til at foretage tidssvarende analyser på udlændinge- og integrationsområdet.

104. Ministeriet har videre oplyst, at Udlændingedatabasen skal give ministeriet opdateret datamateriale, så det kan analysere og belyse aktuelle emner om udlændinges forhold.

Databasen er oprettet for at understøtte integrationsloven, så det kan analyseres, hvordan loven anvendes i praksis, samt hvilken effekt den har.

Databasen skal bl.a. give Integrationsministeriet oplysninger om de aktiviteter, som ikke følges og styres gennem Integrationsministeriets øvrige databaser, fx aktivering og boligplacering. Udlændingedatabasen danner bl.a. grundlag for publikationerne ”Årbog om udlændinge i Danmark” og ”Kommunale nøgletal for udlændingeområdet”.

105. Integrationsministeriet har oplyst, at Udlændingedatabasen bygger på Danmarks Statistiks registre, og at tidspunktet for opdatering af Udlændingedatabasen afhænger af, hvornår de pågældende registre i Danmarks Statistik opdateres. Arbejdsmarkeds- og indkomststatistikken er op til 18 måneder tidsforskudt i forhold til årets afslutning, når denne statistik via Udlændingedatabasen bliver tilgængelig for Integrationsministeriet. Tidsforskydningen skyldes samkøring af registre og kontrol af data, før de offentliggøres af Danmarks Statistik. Befolkningsstatistikken er tilgængelig i Udlændingedatabasen med kun ét kvartals forsinkelse, mens den øvrige statistik er tilgængelig efter ca. 1 år efter regnskabsårets afslutning. Der er således tale om en forskydning af data på mellem 3 og 30 måneder i forhold til aktiviteterne.

Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har mulighed for at fremrykke opdateringen af disse registre i Danmarks Statistik, men at ministeriet har aftalt med Danmarks Statistik, at opdateringer af de enkelte tabeller i Udlændingedatabasen sker inden for én måned efter, at opdateringer af Danmarks Statistiks registre er tilgængelige.

Undersøgelsen viser således, at indsamlingen af data sker systematisk, men at data til gengæld ikke altid er aktuelle, idet de kan være op til 30 måneder tidsforskudt i forhold til aktiviteterne, når de tilgår ministeriet. Desuden viser undersøgelsen, at ministeriet på baggrund af Udlændingedatabasen ikke kan skelne mellem udlændinge omfattet af integrationsloven og andre udlændinge.

Uagtet at det er Danmarks Statistik, der står for at opdatere basen, er det Rigsrevisionens opfattelse, at Integrationsministeriets styringsgrundlag ville blive forbedret, hvis ministeriet havde data, der alene dækkede udlændinge omfat-

tet af integrationsloven, og hvor tidsforskydningen er mindre end op til 30 måneder.

106. Integrationsministeriet har oplyst, at Danmarks Statistik er ved at indarbejde oplysninger om opholdsgrundlag i Udlændingedatabasens data om indvandrere og efterkommere, så der kan skelnes mellem udlændinge omfattet af integrationsloven og andre udlændinge, og at ministeriet løbende arbejder på at forbedre adgangen til aktuelle data.

Ministeriet har således nu fået adgang til Beskæftigelsesministeriets DREAM-register og forventer fremover at være i stand til at analysere månedlige arbejdsmarkeds- og indkomstdata, der opdateres hvert kvartal. DREAM-registret er en forløbsdatabase baseret på data fra Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet og Undervisningsministeriet. Datensættet omfatter ifølge Integrationsministeriet samtlige personer, der har modtaget visse offentlige overførselsindkomster fra medio 1991 og frem. Arten af ydelse angives ugevis for hver person. Basen ajourføres kvartalsvis 3 måneder forskudt, dvs. ministeriet har adgang til data, der er mellem 3 og 6 måneder tidsforskudt. Den ugentlige ydelsesoplysning angiver fx, om personen har været ledig, på orlov, på efterløn, syg, på bistandshjælp, på SU-berettiget uddannelse eller i aktivering. For at kunne analysere personernes afgangsmønstre er registret yderligere suppleret med oplysninger om overgang til folkepension eller dødsfald før folkepensionsalderen. Endelig er der oplysninger om etnisk baggrund, civilstand, bopælskommune og a-kassetilhørsforhold.

Integrationsministeriet har oplyst, at det bl.a. ønsker at gennemføre analyser af ydelsesmønstre for personer under integrationsloven, dvs. analysere fx, hvor mange personer under integrationsloven der modtager fuld og nedsat introduktionsydelse samt hvor længe. For at kunne gennemføre analyser for personer under integrationsloven kræver det en samkøring af CPR-numre, hvilket ministeriet har søgt data-tilsynet om tilladelse til. Ministeriet kan dog allerede nu hente oplysninger om indvandrere og efterkommere uden at specificere, om disse er under integrationsloven eller ej. Ministeriet forventer at kunne foretage de første analyser pr. 1. januar 2004.

107. Integrationsministeriet bør efter Rigsrevisionens opfattelse generelt overveje, hvordan ministeriet sikrer sig en mere aktuel og dermed styringsrelevant viden om aktiviteterne i kommunerne fx ved at indføre kvartalsvis indberetning af udvalgte nøgletal fra kommunerne om aktivering og udarbejdelse af individuelle kontrakter mv.

Integrationsministeriet har som nævnt i kap. IV ved drøftelserne af ministeriets opgaver tilkendegivet, at der eksisterer et afvejningshensyn mellem aktualitet, kvalitet og omkostninger, når der skal tilvejebringes data. Således har ministeriet tilkendegivet, at det er ressourcekrævende med en fremrykket indrapportering af data, og at der i de tilfælde, hvor data alligevel ville tilgå ministeriet fra Danmarks Statistik, vil være tale om en uhensigtsmæssig duplikering af data. Ministeriet har endvidere ved samme lejlighed bemærket, at ministeriet har været ambitiøst med hensyn til kvaliteten af data.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at ministeriet har været ambitiøst med hensyn til kvaliteten af data, og at det er ressourcekrævende at tilvejebringe aktuelle data. Rigsrevisionen finder dog fortsat, at aktuel viden om aktiviteterne gennemførelse i kommunerne er en forudsætning for, at ministeriet kan administrere effektivt, herunder på landsplan følge op på og eventuelt korrigere integrationsindsatsen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viser, at Integrationsministeriet i samarbejde med Danmarks Statistik har opbygget en Udlændingedatabase, som giver ministeriet mulighed for at indhente en lang række oplysninger om integrationsaktiviteter i kommunerne, og at ministeriet løbende vurderer, om det er de relevante oplysninger, som indgår i basen. Ministeriet kan dog på baggrund af databasen endnu ikke skelne mellem udlændinge omfattet af integrationsloven og andre udlændinge, selv om ministeriet forudsætter, at målinger af udviklingen på integrationsområdet skal ske på baggrund af Udlændingedatabasen og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

Undersøgelsen viser endvidere, at indsamlingen af data sker systematisk, men at data til gengæld ikke altid er aktuelle, idet de kan være op til 30 måneder tidsforskudt i forhold til aktiviteterne, når de tilgår ministeriet.

Ministeriet bør efter Rigsrevisionens opfattelse generelt overveje, hvordan ministeriet sikrer sig en mere aktuel og dermed styringsrelevant viden om aktiviteterne i kommunerne fx ved at indføre kvartalsvis indberetning af udvalgte nøgletal fra kommunerne om aktivering og udarbejdelse af individuelle kontrakter mv.

C. Ad hoc-undersøgelserne

108. Integrationsministeriet udarbejdede i marts 1999 et notat om sin ”Handlingsplan for evaluering af integrationsloven”, hvori ministeriet redegør for sin strategi for evaluering af integrationsloven.

Det fremgår af notatet, at ministeriet har en almindelig forpligtelse til løbende at vurdere behovet for ændringer af den lovgivning, som ministeriet er ansvarligt for. Videre fremgår det af notatet, at når der – som her – er tale om helt ny lovgivning på et område, som har væsentlig betydning for mange mennesker, har ministeriet en særlig forpligtelse til nøje at følge, hvordan loven og administrationen af loven virker i praksis.

En evaluering af lovens faktiske virkninger ville endvidere ifølge notatet have betydning for den revision, der efter den daværende § 67 i loven skulle foretages inden udgangen af folketingsåret 2002-2003.

109. Det fremgår videre af notatet, at der i første omgang ville blive tale om en kortlægning og bearbejdning af nogle faktiske oplysninger, som skulle danne grundlag for den videre vurdering af lovens samlede virkninger.

Der blev opstillet følgende evalueringstemaer:

- Boligplaceringen
- Handlingsplaner
- De enkelte introduktionstilbud (kursus i samfundsforståelse, danskundervisning og aktivering)
- Den samlede økonomiske situation, herunder beskæftigelsessituationen
- Andre forhold.

Notatet beskriver, hvad disse temaer nærmere indeholder, og hvordan de vil blive analyseret.

110. På baggrund af handlingsplanen blev der i første omgang iværksat 3 evalueringer: Rapport om resultaterne af Indenrigsministeriets sagsbaserede evaluering af integrationsloven (1999), Integration i praksis – kommunernes første erfaringer med Integrationsloven (2000) og Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen (2000).

Disse 3 evalueringer blev fulgt op af yderligere en række evalueringer på forskellige områder under integrationsloven. Ministeriet har over for Rigsrevisionen fremhævet følgende undersøgelser: Rapport fra arbejdsgruppen om informationsudveksling på udlændingeområdet (2001), Rapport fra arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen (2001), Undersøgelse af aktiveringen af udlændinge omfattet af integrationsloven i udvalgte kommuner (2002), Rapport om aktiviteten på sprogcentre i 2001 (2002) og Fravær fra danskundervisningen (2002).

Bilag 2 giver en fuldstændig oversigt over de evalueringer, som Integrationsministeriet har fået foretaget 1999-2002 samt formålet med disse.

111. Det er ministeriets opfattelse, at det i særdeles vidtgående omfang har gennemført evalueringer af lovens virkninger, og at disse evalueringer har tilsigtet at sikre, at samtlige dele af integrationsloven er blevet undersøgt med henblik på at få en samlet oversigt.

Rigsrevisionen har gennemgået ministeriets ad hoc-undersøgelser. Gennemgangen viser, at undersøgelserne hovedsageligt handler om, i hvilket omfang de foreskrevne aktiviteter gennemføres i kommunerne og kvaliteten heraf og altså i mindre grad, om aktiviteterne fører til, at lovens formål indfries, jf. kap. VII.

112. Undersøgelsen viser, at Integrationsministeriet har fået udarbejdet mange ad hoc-undersøgelser om integrationsindsatsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets ad hoc-undersøgelser analyserer forskellige relevante problemstillinger på baggrund af aktuelle data. Rigsrevisionens gennemgang viser endvidere, at undersøgelserne giver ministeriet forskellige aktuelle oplysninger om aktiviteterne i kommunerne.

Gennemgangen viser imidlertid også, at disse oplysninger til gengæld ikke er systematiske og dermed ikke kan sammenlignes over tid.

Rigsrevisionen kan anbefale ministeriet, at det overvejer, hvordan disse ad hoc-undersøgelser kan systematiseres, så oplysningerne kan sammenlignes over tid, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse kan forbedre ministeriets styringsgrundlag.

Integrationsministeriet har oplyst, at der kan opnås en systematisering af oplysningerne i ad hoc-undersøgelserne ved en løbende gentagelse af undersøgelserne, og at ministeriet således planlægger at gentage fx den evaluering af integrationsloven, der blev gennemført i 2000 af PLS Rambøll Management, jf. bilag 2. Integrationsministeriet har tillige henvist til en projektgruppe, som under hensyn til bl.a. Folketingets målsætninger på integrationsområdet skal give sammenhængende viden om bl.a. effekten af integrationsindsatsen, jf. senere.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet som et første skridt i en systematisering af sine ad hoc-undersøgelser vil gentage en evaluering af integrationsloven, som blev gennemført i 2000.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viser, at Integrationsministeriet har fået udarbejdet mange ad hoc-undersøgelser om integrationsindsatsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets ad hoc-undersøgelser analyserer forskellige relevante problemstillinger på baggrund af aktuelle data.

Rigsrevisionens gennemgang af ministeriets ad hoc-undersøgelser viser, at undersøgelserne giver ministeriet forskellige aktuelle oplysninger om aktiviteterne i kommunerne, men at disse oplysninger til gengæld ikke er systematiske og dermed ikke kan sammenlignes over tid.

Rigsrevisionen kan anbefale ministeriet, at det overvejer, hvordan disse ad hoc-undersøgelser kan systematiseres, så oplysningerne kan sammenlignes over tid, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse kan forbedre ministeriets styringsgrundlag.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet som et første skridt i en systematisering af sine ad hoc-undersøgelser vil gentage en evaluering af integrationsloven, som blev gennemført i 2000.

D. Ministeriets aktivitetsoplysninger

113. **Skema 2** viser de væsentligste oplysninger, som Integrationsministeriet råder over om danskundervisning og aktivering for hvert af årene 1999-2002.

Skema 2. Aktiviteter i kommunerne, 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Antal udlændinge i aktivering (helårspersoner) ¹⁾	227	1.756	4.078	6.365
Andelen af udlændinge i aktivering i forhold til, hvor mange der modtager introduktionsydelse (%).....	18	33	40	50
Antal udlændinge, der modtager danskundervisning (personer og årsværk ²⁾ – årsværk i parentes)	3.963 (1.098)	10.619 (4.947)	16.382 ³⁾ (8.380)	⁴⁾
¹⁾ Antallet af helårspersoner beregnes ud fra ministeriets oplysninger om, hvor mange måneder der udbetales tilskud for til personer i aktivering. Antallet af måneder divideres med 12 for at få antallet af helårspersoner. ²⁾ Et årsværk svarer til 756 lektioner. ³⁾ Fra 2001 kan antallet af udlændinge omfattet af integrationsloven, der modtager danskundervisning, opdeles mellem modtagere af introduktionsydelse og selvforsørgende. Således er der i 2001 10.595 personer, der modtager introduktionsydelse, og 5.787 personer, der er selvforsørgende. ⁴⁾ Tallene er endnu ikke tilgængelige. Kilde: Oplysninger fra Integrationsministeriet. Antallet af aktiverede er beregnet ud fra Refusions- og tilskuds-databasen og antallet, der modtager danskundervisning, er fra Danskundervisningsdatabasen.				

Det fremgår af skema 2, at antallet af udlændinge omfattet af integrationsloven, der er i aktivering, er steget kraftigt fra 1999 til 2002. Det er kun de udlændinge, der modtager introduktionsydelse, som skal have tilbudt aktivering. Den aktiverede andel af ydelsesmodtagere steg fra 18 % i 1999 til 50 % i 2002 beregnet i helårspersoner.

Ved udgangen af august 2003 foreligger antallet af modtagere af danskundervisning kun for 2001. Antallet for 2002 foreligger endnu ikke. For 1999 og 2000 blev det samlede antal modtagere af danskundervisning, der modtog introduktionsydelse, opgjort, hvorimod antallet først fra 2001 blev opdelt mellem selvforsørgende og ydelsesmodtagere.

114. Undersøgelsen viser, at ministeriets seneste tal for danskundervisning er fra regnskabsåret 2001, mens ministeriet har aktuelle tal for omfanget af aktivering fra Refusions- og tilskuds-databasen. Tallene i Refusions- og tilskuds-databasen kan dog kun opgøres i helårspersoner. Ministeriet kender således ikke fx det faktiske antal udlændinge omfattet af integrationsloven, som modtager aktivering i kommunerne.

Integrationsministeriet har oplyst, at kommunernes indberetning af udgifts- og aktivitetstal – til brug for hjemtagelse af refusion og tilskud – er baseret på kvartalsvise indberetninger opdelt i henholdsvis forskudsbeløb og løbende restafregning. Ved indberetning i september måned angiver kommunerne således en foreløbig opgørelse for de første 3

kvartaler og et skøn for 4. kvartal. Integrationsministeriet har således allerede i september og efterfølgende i december måned et forholdsvis sikkert skøn over udgifts- og aktivitetsudviklingen for det pågældende år. I forbindelse med regnskabsafslutningen og revisionsgennemgangen kan der efterfølgende komme forskellige korrektioner, som anmeldes og afregnes i forbindelse med de første kvartalsindberetninger. Disse efterfølgende korrektioner vil dog ifølge ministeriet normalt ikke være af større omfang.

115. Den samlede undersøgelse af Integrationsministeriets viden om aktiviteterne i kommunerne viser, at ministeriet i tilstrækkeligt omfang indsamler data om integrationsaktiviteterne i kommunerne. Undersøgelsen viser dog tillige, at ministeriet ikke råder over data, som er både aktuelle og systematiske. De aktuelle data, som ministeriet har indsamlet, er således ikke systematiske, mens ministeriets systematiske data ikke er aktuelle. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet både kan aktualisere og systematisere sin viden om aktiviteterne i kommunerne, så den bliver mere styringsrelevant.

Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er enig i denne vurdering. Ministeriet har oplyst, at det har aktuelle data, som også er systematiske. Ministeriet har henvist til en række data i Udlændingeregistret og til det tidligere nævnte DREAM-register i Beskæftigelsesministeriet, som ministeriet vil få adgang til, og som ifølge ministeriet fremover vil give det mulighed for at analysere månedlige arbejdsmarkeds- og indkomstdata, der opdateres hvert kvartal.

Hvad Udlændingeregistret angår, skal Rigsrevisionen bemærke, at det ikke indeholder data om integrationsaktiviteterne i kommunerne.

Hvad DREAM-registret angår, finder Rigsrevisionen det positivt, at ministeriet fremover – fra 1. januar 2004 – vil kunne analysere aktuelle og systematiske arbejdsmarkeds- og indkomstdata, hvilket er et eksempel på, hvordan ministeriet både kan aktualisere og systematisere sin viden om aktiviteterne i kommunerne, så den bliver mere styringsrelevant.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen af Integrationsministeriets viden om aktiviteterne i kommunerne viser, at ministeriet i tilstrækkeligt omfang indsamler data om integrationsaktiviteterne i kommunerne.

Undersøgelsen viser dog tillige, at ministeriet ikke råder over data, som er både aktuelle og systematiske.

Rigsrevisionen finder samlet set, at ministeriet både kan aktualisere og systematisere sin viden om aktiviteterne i kommunerne, så den bliver mere styringsrelevant. Det er således positivt, når ministeriet oplyser, at det fra 1. januar 2004 på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM-register vil kunne analysere arbejdsmarkeds- og indkomstdata, der kun er mellem 3 og 6 måneder tidsforskudt.

VII. Integrationsministeriets viden om effekten af aktiviteterne

116. I dette kapitel vil det blive belyst og vurderet, om Integrationsministeriet i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om lovens formål indfries.

A. Konkretisering af lovens formål

117. Integrationslovens 3 formål har i undersøgelsesperioden været gennem en integrationsindsats

- at bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,
- at bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende og
- at bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at bestemmelsen er en udmøntning af den daværende regerings integrationspolitik om i højere grad at stille krav til nyankomne udlændinge. Målet er, at nyankomne udlændinge så hurtigt som muligt bliver selvforsørgende og ydende medlemmer af det danske samfund på lige fod med landets øvrige be-

folkning. Respekten for den enkelte udlændings kulturelle identitet er ifølge lovbemærkningerne en forudsætning for en vellykket integration. Det har desuden været et formål med loven at sikre en mere jævn geografisk fordeling af udlændinge.

118. Integrationsministeriet har oplyst, at bestemmelserne i lovens formålsparagraf ikke indeholder en nærmere vægtning af lovens delformål, og at den generelle beskrivelse af integrationslovens formål afspejler et politisk ønske om at sikre en vis fleksibilitet ved den nærmere udmøntning af integrationsloven.

Integrationsministeriet har endvidere oplyst, at det er de enkelte kommunalbestyrelser, der har ansvaret for at sikre, at udlændinge omfattet af integrationsloven tilbydes et introduktionsprogram i overensstemmelse med integrationslovens bestemmelser herom, og at integrationslovens formål på denne måde fremmes. Det er ifølge Integrationsministeriet overladt til den enkelte kommunalbestyrelse inden for lovens rammer at beslutte, om integration på bestemte områder bør tillægges særlig vægt.

119. Undersøgelsen viser således, at Integrationsministeriet ikke har konkretiseret, hvad integrationslovens abstrakte formål nærmere indeholder. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil dette i høj grad vanskeliggøre en senere undersøgelse af, om lovens aktiviteter fører til den ønskede effekt. Ministeriet vil således efter Rigsrevisionens vurdering have meget vanskeligt ved at bedømme, om udlændinge omfattet af integrationsloven sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske mv. liv, om udlændinge omfattet af integrationsloven hurtigst muligt bliver selvforsørgende, og om udlændinge omfattet af integrationsloven får en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer, når ministeriet ikke har konkretiseret, hvori fx ”deltagelse på lige fod med andre borgere” eller ”forståelse for det danske samfund” består.

120. Det fremgår af bemærkningerne til den tidligere gældende § 67 om revision af integrationsloven at: ”Integrationslovforslaget er det første forslag til en samlet lovgivning på integrationsområdet, og forslaget indeholder en række nye tiltag i forhold til de gældende regler. Det vil på

den baggrund være hensigtsmæssigt, at der, når loven har været i kraft i nogle år, foretages en nærmere evaluering af virkningerne af loven. Det foreslås derfor, at der indsættes en bestemmelse, hvorefter det påhviler indenrigsministeren at fremsætte forslag for Folketinget til revision af loven inden udgangen af folketingsåret 2002-2003.”

Fraværet af en konkretisering af, hvori integrationslovens formål består, betyder imidlertid, at revisionen af integrationsloven, der fandt sted i 2002, ikke skete på baggrund af, om den virkede efter hensigten, i hvert fald ikke hvis dette forstås som, at lovens aktiviteter fører til lovens formål.

Således henvises der i bemærkningerne til det lovforslag, der udmøntede revisionsbestemmelsen – Forslag til lov om ændring af integrationsloven, lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre med flere love – til en række af de ad hoc-undersøgelser, som ministeriet har fået foretaget. Disse undersøgelser evaluerer imidlertid efter Rigsrevisionens opfattelse ikke lovens virkning i form af lovens effekt, men derimod i hvilket omfang de foreskrevne aktiviteter gennemføres i kommunerne og kvaliteten heraf, jf. også beskrivelsen af de væsentligste undersøgelser i lovforslagets bemærkninger.

Undersøgelsen viser således, at den i den tidligere integrationslov foreskrevne evaluering af lovens virkning er sket på baggrund af analyser af, i hvilket omfang lovens aktiviteter gennemføres i kommunerne og kvaliteten heraf, men ikke på baggrund af analyser af, om lovens formål indfries. Én årsag hertil er efter Rigsrevisionens opfattelse, at lovens abstrakte formål ikke er konkretiserede.

121. Det har efter Integrationsministeriets vurdering ikke været muligt at udarbejde en dækkende analyse af effekterne af kommunernes integrationsindsats i medfør af integrationsloven, før en større gruppe af udlændinge har afsluttet eller gennemført en væsentlig del af det 3-årige introduktionsprogram.

En større gruppe af udlændinge har nu afsluttet det 3-årige introduktionsprogram, og det er derfor nu ifølge ministeriet muligt at udarbejde en dækkende analyse af effekterne af kommunernes integrationsindsats i medfør af integrationsloven. Dette forudsætter efter Rigsrevisionens op-

fattelse, at ministeriet har konkretiseret, hvad de abstrakte mål for integrationsindsatsen nærmere indeholder. Ministeriet kunne fx konkretisere, hvordan udlændinge omfattet af integrationsloven sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske mv. liv – det være sig målsætninger for nyankomne udlændinges deltagelse i foreningsliv, valgdeltagelse etc.

Der er tidligere blevet gjort sådanne forsøg på at konkretisere, hvori vellykket integration består. Indenrigsministeren nedsatte i november 2000 en Tænketank ”om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark”. I Tænketankens første rapport fra august 2001 om *Udlændinges integration i det danske samfund* var formålet at belyse, i hvilket omfang udlændinge er integreret i det danske samfund. Tænketanken opstillede i rapporten mål for en vellykket integration på baggrund af eksisterende forskning om integration. Ved vellykket integration forstod Tænketanken bl.a., at der er kontakt mellem udlændinge og danskere i hverdagen, fx i form af ægteskaber, som kolleger eller gennem almindelig kontakt i hverdagen. Endvidere nævnes deltagelse i det politiske liv, fx som vælgere, folkevalgte og medlemmer af foreninger og brugerbestyrelser.

Det skal bemærkes, at Tænketankens forsøg på at konkretisere, hvori vellykket integration består, var rettet mod alle udlændinge i Danmark, ligesom præciseringen af integration ikke tog afsæt i integrationslovens målsætninger. Målene tjener imidlertid som eksempler på, hvordan det abstrakte begreb ”integration” kan nedbrydes og konkretiseres.

122. Integrationsministeriet har anført, at ministeriet siden lovens ikrafttræden den 1. januar 1999 løbende har evalueret lovens virkninger, ligesom ministeriet mere generelt har undersøgt en række integrationspolitiske problemstillinger.

Det er ifølge ministeriet karakteristisk for en del af de undersøgelser, som ministeriet har gennemført, at undersøgelserne har haft et bredere sigte end blot at undersøge integrationslovens virkninger. Der kan ifølge ministeriet eksempelvis peges på, at en række undersøgelser har omfattet spørgsmål om integration af en bredere kreds af udlændinge, så såvel udlændinge, der er omfattet af integrationsloven, som andre udlændinge har været omfattet af undersøgelsen. Der kan ifølge ministeriet endvidere peges på, at

undersøgelserne har haft til formål at belyse en række integrationspolitiske problemstillinger, som rækker uden for integrationslovens snævrere målsætninger.

Om baggrunden for at gennemføre bredere undersøgelser har ministeriet anført, at en række af de problemstillinger, der er knyttet til spørgsmålet om integration af udlændinge omfattet af integrationsloven, kan genfindes hos udlændinge, der har boet her i landet i en længere årrække. Dertil kommer ifølge ministeriet, at integrationen af herboende udlændinge ikke alene søges fremmet gennem integrationsloven, men også på andet retsgrundlag, herunder bl.a. de puljer, som Integrationsministeriet administrerer. Endelig kan der ifølge ministeriet peges på en række integrationspolitiske problemstillinger som eksempelvis kriminalitet blandt udlændinge, der nok har tilknytning til integrationsloven, men som ifølge ministeriet samtidig må ses i lyset af anden lovgivning mv., og som det derfor ikke er hensigtsmæssigt at søge undersøgt alene ud fra den emnekreds, der er omfattet af integrationsloven. Det er derfor efter Integrationsministeriets opfattelse ofte hensigtsmæssigt at gennemføre bredere undersøgelser af spørgsmål om herboende udlændinges integration.

Ministeriet har videre oplyst, at det ud over de bredere undersøgelser har gennemført en række undersøgelser, der mere snævert har haft til formål at belyse integrationslovens virkninger. Ministeriet har henvist til evalueringerne, der er opført i bilag 2.

Ministeriet har oplyst, at de gennemførte undersøgelser og det igangsatte effektmålingsprojekt, jf. nedenfor, således mere snævert knytter sig til integrationslovens virkninger, idet undersøgelserne har fokuseret på de af integrationsloven omfattede udlændinges deltagelse i kursus i samfundsforståelse, danskundervisning og integration på arbejdsmarkedet.

B. Effektmålingsprojektet

123. Integrationsministeriet har oplyst, at det har besluttet at nedsætte en projektgruppe om måling af integrationsindsatsen, bl.a. på baggrund af denne beretning. Projektgruppen skal i løbet af efteråret 2003 udvikle et nyt målesystem på integrationsområdet, der udformes under hensyn til Folketingets og regeringens målsætninger på integrationsområdet. Det nye målesystem skal bedst muligt sikre, at alle interesserede kan få aktuel og sammenhængen-

de viden om integrationsindsatsens rammevilkår, aktiviteter og effekter.

Integrationsministeriet har tillige oplyst om et effektmålingsprojekt om kommunernes integrationsindsats, som skal måle effekten af kommunernes integrationsindsats efter integrationsloven, herunder en benchmarking af kommunernes indsats. Resultaterne af den første effektmåling vil foreligge ultimo 2003, hvorefter ministeriet vil gennemføre nye effektmålinger.

Integrationsministeriet har oplyst, at undersøgelsen først vil være færdiggjort ultimo 2003, da ministeriet ønsker at medtage data fra 2001 i undersøgelsen. Dette skal sikre en mere holdbar statistisk analyse.

Undersøgelsen skal finde sted i samarbejde med Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) og Socialforskningsinstituttet (SFI) og skal måle effekten af kommunernes integrationsindsats samt danne baggrund for nye beskæftigelsesinitiativer og vurderinger af, om der er behov for justeringer af integrationsloven. Integrationsministeriet har oplyst, at kommunernes integrationsindsats måles på baggrund af den tid, det gennemsnitligt tager fra udlændinge omfattet af integrationsloven har fået opholdstilladelse, til de er i ordinær beskæftigelse eller har påbegyndt en uddannelse. Jo kortere det tager at få udlændinge omfattet af integrationsloven i ordinær beskæftigelse eller uddannelse, des mere "effektive" er kommunerne med hensyn til integration.

I den planlagte model for effektmåling tages der hensyn til, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at integrere udlændinge på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Dels indgår baggrundsvariable på individniveau, dvs. alder, køn, civilstand, oprindelsesland etc., dels indgår variable på kommuneniveau som fx arbejdsløshedsprocent, erhvervsstruktur, afstand til uddannelsesinstitution, etnisk sammensætning, kommunestørrelse etc. Effektmålingen tager således ifølge ministeriet udgangspunkt i en situation, hvor kommunerne kan sammenlignes på lige vilkår.

124. Integrationsministeriet har oplyst, at den statistiske analyse vil blive fulgt op af en kvalitativ analyse, som skal undersøge de forhold, der ikke umiddelbart er kvantitativt målbare. Denne analyse vil inddrage variable som fx aktivering, aktiveringsforløb og danskundervisningsforløb.

125. Som det første skridt finder Rigsrevisionen det positivt, at Integrationsministeriet netop har iværksat et projekt, som vil måle effekter af integrationsindsatsen, og som vil blive udformet under hensyn til Folketingets og regeringens målsætninger på integrationsområdet, og at ministeriet vil gennemføre et effektmålingsprojekt om sammenhæng mellem lovens aktiviteter og ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

Effektmålingen vil dog ikke kunne vise, om lovens formål om selvforsørgelse, deltagelse i og forståelse for det danske samfund er opnået.

Integrationsministeriet har hertil bemærket, at personer i beskæftigelse må antages at være selvforsørgende, idet disse som hovedregel ikke vil være berettigede til kontante ydelser. Effektmålingen, som bl.a. måler, hvor mange udlændinge omfattet af integrationsloven der er kommet i beskæftigelse, vil således ifølge ministeriet kunne belyse, hvorvidt lovens formål om selvforsørgelse er opnået gennem beskæftigelse.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at effektmålingen omtrentligt vil angive, hvor mange der er blevet selvforsørgende. Rigsrevisionen kan dog også konstatere, at det ikke er formålet selvforsørgelse – men derimod beskæftigelse – der undersøges, og at lovens 2 øvrige formål – deltagelse i og forståelse for det danske samfund – ikke er omfattet af undersøgelsen.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet også bør inddrage lovens formål i sine undersøgelser, hvilket som nævnt forudsætter, at lovens abstrakte mål konkretiseres.

C. Ministeriets tal for effekt, 1999-2002

126. Rigsrevisionen har bedt Integrationsministeriet om at oplyse, hvor mange af udlændingene omfattet af integrationsloven der har fået introduktionsydelse og dermed også aktivering, som ved afslutningen af det 3-årige introduktionsprogram var selvforsørgende.

Ministeriet har oplyst, at det ikke er muligt med udgangspunkt i ministeriets databaser at tilvejebringe sådanne oplysninger, da det kræver en CPR-baseret forløbsanalyse. Den effektmåling, ministeriet er ved at gennemføre, indeholder en forløbsanalyse af personer under integrationsloven 1999-2001 og belyser, hvor hurtigt disse personer kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Ifølge ministeriet vil

effektmålingen kunne give oplysningerne om, hvor mange udlændinge omfattet af integrationsloven der blev selvfor-
sørgende i perioden 1999-2001. Effektmålingen vil ifølge ministeriet foreligge ultimo 2003.

127. Undersøgelsen viser, at Integrationsministeriet ikke råder over oplysninger om, hvor mange udlændinge der er omfattet af integrationsloven. Ministeriet råder heller ikke over oplysninger om, hvor mange udlændinge der er selvfor-
sørgende, men derimod over, hvor mange der er i beskæftigelse eller uddannelse. Disse oplysninger dækker imidlertid ikke alene udlændinge omfattet af integrationsloven, men derimod også andre udlændinge.

128. Ministeriet forventer at gennemføre den næste effektmåling i efteråret 2004. Denne effektmåling vil inddrage tal for 2002. Et retmæssigt billede af antallet af udlændinge omfattet af integrationsloven, der kommer i beskæftigelse eller uddannelse efter det 3-årige introduktionsprogram, vil således først kunne gives i de kommende år.

129. Integrationsministeriet har oplyst antallet af udlændinge fra tredjelande (dvs. lande uden for Norden, EU og Nordamerika), der var i beskæftigelse eller i uddannelse pr. 1. januar det pågældende år, jf. **skema 3**.

Skema 3. Udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse, 2000-2002

	2000	2001	2002
	----- Antal -----		
Udlændinge fra tredjelande med 0-3 års ophold i Danmark, der var i beskæftigelse eller uddannelse pr. 1. januar	1.842	5.168	8.714
Kilde: Oplysninger fra Integrationsministeriets Udlændingedatabase pr. 1. januar.			

Det fremgår af skema 3, at antallet af udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse er steget kraftigt fra 2000 til 2002. Ministeriet har oplyst, at størstedelen af disse personer vil være omfattet af integrationsloven, men gruppen kan også indeholde personer, som ikke er omfattet af loven, fx personer med arbejdstilladelse som specialist. Det mest aktuelle tal er fra 1. januar 2002, og tidsforskydningen er derfor minimum 18 måneder.

Det er ikke muligt at opdele tallene i skema 3 mellem dem, der modtog introduktionsydelse, og dem der var selv-

forsørgende, ligesom det heller ikke er muligt at beregne, hvor stor en andel af alle udlændinge der er i beskæftigelse eller uddannelse. Ministeriet har dog oplyst, at effektmålingen, der forventes ultimo 2003, vil kunne give oplysninger om andelen af selvforsørgende ved introduktionsprogrammets afslutning.

Ministeriet har således fået oplyst af AKF, at andelen af udlændinge omfattet af integrationsloven, der ankom i 1999 og 2000, som er kommet i beskæftigelse i en sammenhængende periode på mindst 2 måneder i 1999 og/eller 2000 er 14,4 %. Ligeledes har ministeriet fået oplyst, at andelen af udlændinge omfattet af integrationsloven, der ankom i 1999 og 2000, som er kommet i uddannelse i 1999 eller 2000 er 0,6 %. Begge tal er foreløbige.

Integrationsministeriet har oplyst, at disse første tal fra den første effektmåling kun måler på årene 1999 og 2000, men at denne måling p.t. er ved at blive udvidet med tal for 2001.

130. Rigsrevisionens undersøgelse viser samlet set, at Integrationsministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om lovens formål indfries.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Integrationsministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om lovens formål indfries.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det være såvel hensigtsmæssigt som nødvendigt, at ministeriet undersøger, om lovens formål indfries, så ministeren er i stand til over for Folketinget at redegøre for, om lovens hensigt opfyldes.

Undersøgelsen viser videre, at Integrationsministeriet ikke har konkretiseret, hvad integrationslovens abstrakte mål nærmere indeholder. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det i høj grad vanskeliggøre en senere undersøgelse af, om lovens aktiviteter fører til den ønskede effekt.

Rigsrevisionen, den 30. september 2003

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen

Bilag 1

Udlændinge – definitioner, antal og sammensætning

1. I dette bilag vil der blive gjort rede for, hvilke personer der er omfattet af integrationsloven, ligesom sammensætningen af gruppen af nyankomne udlændinge kort vil blive skitseret.

Definitioner

2. Integrationsloven omfatter nyankomne udlændinge, der siden 1. januar 1999 er meddelt opholdstilladelse i Danmark. Ved nyankomne udlændinge forstås nyankomne flygtninge, familiesammenførte til flygtninge samt andre familiesammenførte udlændinge.

Integrationsloven gælder således ikke for udlændinge, der er statsborgere i et andet nordisk land eller er statsborgere i et land, der er tilsluttet Det Europæiske Fællesskab eller er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejde eller af Det Europæiske Fællesskabs regler om visumfritagelse og om ophævelse af indrejse- og opholdsbegrænsninger i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser mv.

3. Der skelnes mellem 2 forskellige definitioner af udlændinge: den juridiske og den statistiske.

I *juridiske* sammenhænge omfatter udlændinge personer uden dansk statsborgerskab. Det er denne definition, der bl.a. anvendes i integrationsloven.

I *statistiske* sammenhænge anvendes en bredere definition af udlændinge. Den statistiske definition omfatter alle indvandrere og efterkommere i Danmark uanset statsborgerskab.

Ved en *indvandrer* forstås en person født i udlandet, hvis forældre begge (eller den ene, hvis der ikke findes oplysninger om den anden) er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.

Ved en *efterkommer* forstås en person født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er danske statsborgere født i Danmark. Således omfatter begreberne indvandrere og efterkommere såvel udenlandske som danske statsborgere af

udenlandsk oprindelse. Danske statsborgere af udenlandsk oprindelse er bl.a. personer, der har fået dansk indfødsret, og danske statsborgere, hvis forældre er udenlandske statsborgere.

Antal og sammensætning

4. Den 1. januar 2002 var der 266.729 *personer uden dansk statsborgerskab* i Danmark, hvilket svarer til 4,9 % af den samlede danske befolkning.

5. Til sammenligning skal det nævnes, at der den 1. januar 2002 var 415.331 *indvandrere og efterkommere* i Danmark, hvilket svarer til 7,7 % af den samlede danske befolkning. Heraf var 311.369 indvandrere og efterkommere fra tredjelande (dvs. lande uden for Norden, EU og Nordamerika). Det svarer til 5,8 % af den samlede danske befolkning.

Det skal bemærkes, at der kan være overlap mellem personer uden dansk statsborgerskab og indvandrere og efterkommere.

6. **Tabel 1** viser antallet af meddelte opholdstilladelser til nyankomne udlændinge i Danmark i perioden 1999-2002.

Tabel 1. Alle meddelte opholdstilladelser, 1999-2002¹⁾

Kategori	1999	2000	2001	2002
	----- Antal -----			
Asyl mv.....	4.443	5.156	6.263	4.069
Meddelte opholdstilladelser til familiesammenføringer inkl. børn født i Danmark ²⁾	-	12.571	13.187	12.040
Meddelte familiesammenføringer ekskl. børn født i Danmark.....	9.422	10.021	10.950	8.151

¹⁾ Visumtilladelser er ikke medtaget. Tallene vedrører kun opholdstilladelser meddelt på baggrund af først gangsansøgninger. Tallene vedrører alle instanser. Helt generelt henledes opmærksomheden på, at denne opgørelse vedrører udlændingemyndighedernes tilladelser efter udlændingeloven mv., herunder også tilladelser meddelt med henblik på tidsbegrænset ophold i landet. Opgørelsen kan betragtes som en administrativ sagsstatistik, som angiver, hvor mange afgørelser der er truffet i asylsager, familiesammenførings-sager osv. Det kan over tid betyde, at visse personer kan figurere flere steder i opgørelsen. Antallet af opholdstilladelser afspejler således ikke direkte indvandringen i Danmark.

²⁾ Fra maj 2000 skal alle børn af udlændinge med opholdstilladelse i Danmark – i modsætning til tidligere også børn født i Danmark – have særskilt opholdstilladelse.

Kilde: Udlændingestyrelsens hjemmeside og oplysninger fra Integrationsministeriet.

Tabel 1 viser meddelte antal opholdstilladelser i perioden 1999-2002 fordelt på kategorierne asylansøgere (flygtninge) og familiesammenførte inkl. og ekskl. børn.

Det skal bemærkes, at tabellen viser antallet af afgørelser, hvor opholdstilladelse gives, og ikke antallet af personer, der har opnået opholdstilladelse, idet én person kan optræde flere gange i opgørelsen. Opgørelsen afspejler således ikke direkte antallet af personer, der har fået opholdstilladelse. Eksempelvis omfatter antallet af asyltilladelser også asyltilladelser til udlændinge, som i forvejen har andet opholdsgrundlag.

Flygtninge

7. De 5 flygtningegrupper, der hyppigst blev meddelt opholdstilladelse på baggrund af deres asylansøgninger i Danmark i perioden 1999-2002, var personer fra Irak, Afghanistan, Somalia, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Iran. Fordelingen mellem de 5 grupper fremgår af **tabel 2**.

Tabel 2. Opholdstilladelser i asylsager mv. fordelt på de 5 største nationaliteter, 1999-2002

Nationalitet	1999	2000	2001	2002
	----- Antal -----			
Irak	1.904	1.745	2.049	888
Afghanistan.....	554	1.322	2.075	883
Somalia.....	521	538	603	642
Forbundsrepublikken Jugoslavien	459	597	676	351
Iran	230	143	93	305
I alt.....	3.668	4.345	5.496	3.069
Alle befolkningsgrupper i alt	4.443	5.156	6.263	4.069

Kilde: Udlændingestyrelsen (2002): "Nøgletal på udlændingeområdet".

Tabel 2 viser, at den nationalitetsgruppe, der har modtaget flest opholdstilladelser hvert år i perioden 1999-2002 (undtagen 2001), var irakere. Endvidere fremgår det, at antallet af opholdstilladelser til personer fra Afghanistan er steget markant i 2000 og 2001 for til gengæld at falde kraftigt i 2002. Samme tendens gør sig gældende for personer fra Irak.

Tabel 2 viser endvidere, at personer fra de 5 lande i 2001 i alt modtog ca. 5.500 opholdstilladelser, hvilket er det højeste i perioden. Året efter, i 2002, var dette tal fal-

det til det laveste i perioden, nemlig ca. 3.000 opholdstilladelser.

Personer fra de 5 største befolkningsgrupper, der fik asyl i Danmark i perioden 1999-2002, udgjorde ca. $\frac{3}{4}$ af det samlede antal meddelte opholdstilladelser til asylansøgere.

Familiesammenførte

8. Der er hovedsageligt 2 grupper, der kan få *familiesammenføring* til Danmark:

- Ægtefæller til eller personer i fast samlivsforhold med en person bosat i Danmark
- Mindreårige børn af personer bosat i Danmark.

Forældre over 60 år kan ikke længere blive familiesammenført med herboende børn (jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002).

9. **Tabel 3** viser, hvor mange personer der fik familiesammenføring til Danmark i perioden 1999-2002 fordelt på ovennævnte kategorier. Det skal bemærkes, at tallene i tabellen er opgjort efter den juridiske definition.

Tabel 3. Familiesammenføringstilladelser fordelt mellem kategorierne Ægteskab/fast samlivsforhold, mindreårige børn og forældre over 60 år, 1999-2002

Kategori	1999	2000	2001	2002
	---- Antal ----			
Ægteskab/fast samlivsforhold	6.637	6.399	6.499	4.880
Mindreårige børn	2.585	5.934	6.422	6.941
Forældre over 60 år	200	238	266	219
Familiesammenførte i alt	9.422	12.571	13.187	12.040
Kilde: Udlændingestyrelsen (2002): "Nøgletal på udlændingeområdet".				

Tabel 3 viser, at antallet af familiesammenføringer steg fra knap 9.500 i 1999 til godt 13.000 i 2001, hvorefter antallet af familiesammenføringer er faldet til ca. 12.000 i 2002. Den store stigning i antallet af familiesammenføringer fra 1999 til 2000 kan som tidligere nævnt særligt henføres til en teknisk ændring vedrørende opholdstilladelser til børn født i Danmark.

Tabel 3 viser videre, at familiesammenføringer, der vedrører ægteskab, er faldet i perioden fra 2001 til 2002, hvorimod familiesammenføringer af børn er steget i perioden.

10. **Tabel 4** viser, hvilke 5 nationalitetsgrupper der fik flest familiesammenføringer til Danmark.

Tabel 4. Familiesammenføringstilladelser til de 5 største nationalitetsgrupper, 1999-2002

Nationalitet	1999	2000	2001	2002
	----- Antal -----			
Irak	1.041	2.010	2.000	2.070
Tyrkiet.....	1.146	1.578	1.466	1.400
Somalia.....	885	1.171	1.152	1.467
Afghanistan.....	279	856	1726	959
Thailand.....	588	604	701	549
I alt.....	3.939	6.219	7.045	6.445
Alle befolkningsgrupper i alt.....	9.422	10.021	10.950	8.151

Kilde: Udlændingestyrelsen (2002): "Nøgletal på udlændingeområdet".

Tabel 4 viser, at antallet af familiesammenføringstilladelser til de 5 største nationalitetsgrupper steg fra ca. 4.000 i 1999 til ca. 7.000 i 2001, hvorefter antallet er faldet igen i 2002. Det fremgår af tabellen, at særligt stigningen i antallet af familiesammenføringer fra Irak og Afghanistan har bidraget til den samlede stigning fra 1999 til 2001.

Personer fra de 5 største befolkningsgrupper, der fik familiesammenføring til Danmark i perioden 1999-2002, udgjorde mellem knapt halvdelen og $\frac{3}{4}$ af det samlede antal familiesammenføringstilladelser.

Bilag 2

Oversigt over Integrationsministeriets ad hoc-undersøgelser mv., 1999-2002

Ad hoc-undersøgelser (integrationsområdet)	Formål
1. PLS Rambøll Management (1999): "Evaluering af den kommunale integrationsindsats – Spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommuner".	Formålet med undersøgelsen er at beskrive kommunernes første 3 måneders erfaringer med integrationsloven.
2. PLS Rambøll Management (August 1999): "Den kommunale integrationsindsats – Evalueringsrapport".	Formålet med undersøgelsen er at beskrive kommunernes første 3 måneders erfaringer med integrationsloven. Evalueringen er foretaget på baggrund af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse og en dyberegående undersøgelse af de kommuner, der allerede i 1995-1999 overtog integrationsansvaret.
3. Indenrigsministeriet (December 1999): "Rapport om resultaterne af Indenrigsministeriets sagsbaserede evaluering af integrationsloven".	Rapportens formål er at følge op på resultaterne af den sagsbaserede evaluering af integrationsloven. De foreløbige resultater af den sagsbaserede evaluering viste bl.a., at kun få udlændinge omfattet af integrationsloven i efteråret 1999 var i ordinær ustøttet beskæftigelse, og at udlændinge i vidt omfang har modtaget hjælp i særlige tilfælde.
4. COWI (2000): "Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark".	Rapporten har til formål at belyse udlændinges generelle opfattelse af forskellige aspekter af integrationsprocessen i kommunerne, herunder boligplaceringen, undervisningen, aktiveringen samt beskæftigelsesmulighederne. Undersøgelsen skal i forbindelse hermed belyse udlændinges mål med integrationsprocessen og udlændinges grad af integration, integrationsforløb og kommunernes generelle integrationsindsats.
5. PLS Rambøll Management (Oktober 2000): "Integration i praksis – Kommunernes første erfaringer med integrationsloven".	Undersøgelsen analyserer kommunernes implementering af integrationsloven og kommunernes organisering af integrationsindsatsen.
6. Indenrigsministeriet (Marts 2001): "Rapport fra arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen".	Formålet med nedsættelsen af arbejdsgruppen var at vurdere eventuelle praktiske barrierer for indsatsen og undersøge, om der er behov for at stille forslag til initiativer, som kan fremme aktiveringen af nyankomne udlændinge og nedbringe fraværet fra danskundervisningen.
7. Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet (September 2001): "De kommunale integrationsråd – en undersøgelse af deres sammensætning, etablering, arbejde og rolle".	Formålet med undersøgelsen er at afdække de foreløbige erfaringer, som integrationsrådene har gjort sig med hensyn til etablering af rådene, deres sammensætning, det praktiske arbejde i rådene, de formelle rammer omkring arbejdet og rådernes rolle.
8. PLS Rambøll Management (December 2001): "Billeder af Danmark – Undersøgelse af undervisningen i danske samfundsforhold samt grundlæggende værdier og normer".	Formålet med rapporten er at undersøge de værdimæssige aspekter i integrationsprocessen. Det gøres ved at undersøge undervisningen i danske samfundsforhold og grundlæggende værdier og normer, som de kommer til udtryk i kursus i samfundsforståelse og undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge.
9. PLS Rambøll Management (Januar 2002): "Fravær fra danskundervisningen".	Formålet med undersøgelsen er at afdække årsagerne til fravær, og at relatere dette til forskellige typer af kursister på så nuanceret et niveau, at undersøgelsen kan komme med anbefalinger og pege på konkrete tiltag, der kan medvirke til at nedbringe fraværsprocenten.
10. Integrationsministeriet (Oktober 2002): "Rapport om aktiviteten på sprogcentre i 2001".	Formålet med rapporten er at beskrive aktiviteten på sprogcentre i 2001.

Ad hoc-undersøgelser (udlændingeområdet)	Formål
11. Indenrigsministeriet og Finansministeriet (Budgetredøgørelse 2000/2001): "Benchmarking af kommunernes integrationsindsats".	Ved at betragte integration på arbejdsmarkedet og i uddannelses-systemet som en indikator for god integration foretages en benchmarking-undersøgelse af kommunernes integrationsindsats (både før og efter integrationslovens ikrafttræden).
12. Indenrigsministeriet (August 2001): "Udlændinges integration i det danske samfund". Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark.	Rapporten har til formål at skabe et klarere billede af, hvor langt Danmark er kommet med udlændinges integration og dermed også, hvor stort efterslæbet er. Rapporten opstiller 7 kriterier for vellykket integration.
13. Integrationsministeriet (Januar 2002): "Befolkningsudviklingen 2001-2021 – mulige udviklingsforløb". Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark.	Rapporten giver et skøn over befolkningsudviklingen i Danmark fordelt på 7 befolkningsgrupper. Prognosens formål er at forudsige udviklingen i antallet af indvandrere, efterkommere og danskere i de næste 20 år samt disse befolkningsgruppers sammensætning på oprindelsesland, alder og køn.
14. Integrationsministeriet (Februar 2002): "Integration af etniske minoriteter i ungdomsuddannelserne – et 10-årigt perspektiv".	På baggrund af statistisk materiale fra Udlændingedatabasen, Undervisningsministeriet og Danmarks Statistik er undersøgelsens formål at se på, hvilke træk og tendenser der gør sig gældende for etniske minoriteter inden for ungdomsuddannelserne.
15. Integrationsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og udvikling (Februar 2002): "Rapport om indvandreres og efterkommeres adgang til og brug af IT".	Rapportens formål er at skabe et overblik over udlændinges uddannelse og kvalifikationer ved bl.a. at undersøge udlændinges adgang til brug af pc og internet.
16. PLS Rambøll Management (Juli 2002): "Mellem holdning og handling – Forsøgsprojekt om integration af etniske minoriteter på arbejdsmarkedet".	Evaluering af et 2-årigt forsøgsprojekt om integration af etniske minoriteter på arbejdsmarkedet. Projektets formål var dels at styrke en række udvalgte virksomheders erfaringer med at rekruttere og beskæftige medarbejdere med en anden etnisk baggrund end dansk, dels at evaluere og formidle erfaringerne fra de deltagende virksomheder.
17. Integrationsministeriet (Oktober 2002): "Indvandring, integration og samfundsøkonomi". Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark.	Udgangspunktet for rapporten er, at Danmark står foran en ganske betydelig og permanent stigning i forsørgelsesbehovet. På denne baggrund har Tænketanken fået beregnet, hvor meget det betyder for forsørgelsesbehovet og de offentlige finanser enten at øge indvandringen eller at forbedre indvandreres og efterkommeres integration på arbejdsmarkedet.
Statistiske opgørelser (udlændingeområdet)	Formål
18. Indenrigsministeriet (Oktober 2000): "Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 2000 – kommunale nøgletal for udlændingeområdet".	Den årlige opgørelse over fordelingen af udlændinge i kommuner og amtskommuner. Der er i forhold til tidligere år medtaget en række nye tabeller med kommunefordelte tal for indvandrere og efterkommeres opholdstid i Danmark etc., ligesom de kommunale nøgletal på udlændingeområdet gennemgås og analyseres.
19. Indenrigsministeriet (September 2001): "Årbog om udlændinge i Danmark 2001 – Status og udvikling".	Belyser udviklingen i antallet af udlændinge i Danmark. Årbogen har desuden et tema om udlændinges integration i det danske samfund. Årbogens tema skal belyse, om det danske samfund er i stand til at sikre en vellykket integration af udlændinge. Det gælder både de udlændinge, som allerede bor i landet, og de udlændinge der kommer hertil i fremtiden.
20. Integrationsministeriet (December 2001): "Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 2001".	Den årlige publikation indeholder oversigter og nøgletal over antallet af udlændinge i de enkelte kommuner, udlændingenes alder, nationalitet, uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet mv.
21. Integrationsministeriet (September 2002): "Årbog om udlændinge i Danmark 2002 – Status og udvikling".	Belyser udviklingen i antallet af udlændinge i Danmark. Temaet for årbogen er udlændinges integration på arbejdsmarkedet.
22. Integrationsministeriet (December 2002): "Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner 2002 – Kommunale nøgletal for udlændingeområdet".	Den årlige publikation indeholder oversigter og nøgletal over antallet af udlændinge i de enkelte kommuner, udlændingenes alder, nationalitet, uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet mv.

Vejledninger og videndeling	Formål
23. PLS Rambøll Management (November 1999): "Et skridt videre – en håndbog om integrationsarbejde i kommunerne".	Formålet med håndbogen er at formidle gode erfaringer med integrationsindsatsen, så de kan anvendes dels af byråd og ledende embedsmænd i kommunerne, dels af praktikere der arbejder med integration i hverdagen. Håndbogen bygger på erfaringer fra 10 kommuner, der allerede i 1995-1999 varetog integrationsindsatsen.
24. Indenrigsministeriet (December 1999): "Udlændinge og kommunerne – Opgaver, udgifter og finansiering".	Publikationen beskriver bl.a. kommunernes nye integrationsopgaver og giver en oversigt over de offentlige udgifter og indtægter på udlændingeområdet, ligesom finansieringen af kommunernes udgifter gennemgås. Endelig beskrives resultaterne af evalueringen af kommunernes hidtidige integrationsindsats samt status for den igangværende evaluering af integrationsloven.
25. Indenrigsministeriet (Juni 2000): "Integration og repatriering – Vejledning om finansieringen af kommunernes indsats".	Vejledningen beskriver primært integrationslovens refusions- og tilskudsordninger. Vejledningen er primært rettet mod de kommunale integrations- og regnskabsmedarbejdere.
26. Indenrigsministeriet (September 2000): "Udlændinges integration på arbejdsmarkedet – Gode erfaringer fra kommuner og virksomheder".	Formålet med rapporten er at beskrive virksomheders og kommuners gode erfaringer med integration. Herved forsøger Indenrigsministeriet at videreformidle gode erfaringer til de af landets kommuner, der ikke hidtil har haft erfaringer med integration af udlændinge på arbejdsmarkedet.
27. PLS Rambøll Management (Juli 2001): "Integration i praksis – en håndbog". Udarbejdet for Indenrigsministeriet.	Formålet med håndbogen er at formidle gode erfaringer med integrationsindsatsen, så de kan anvendes dels af byråd og ledende embedsmænd i kommunerne, dels af praktikere der arbejder med integration i hverdagen. Håndbogen bygger på erfaringer fra evalueringerne af integrationsloven i 1999-2000.
28. Integrationsministeriet (Juli 2002): "På vej mod waystage – intern evaluering i andetsprogsundervisningen, vejledning for sprogcentre".	Det primære formål med vejledningen er gennem en intern evaluering at afdække den enkelte kursists færdigheder i mundtlig dansk, læseforståelse og skriftlig fremstilling for på denne måde at give sprogcentre bedre redskaber til danskundervisningsindsatsen.