



Beretning til Statsrevisorerne om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge

Maj
2008



Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Integrationsministeriets opfølgning på, om integrationslovens 3 målsætninger opfyldes	9
	A. Integrationsministeriets konkretisering af målsætningerne i loven	10
	B. Integrationsministeriet sørger for, at datagrundlaget er til stede, så det kan måles, om målsætningerne indfries	11
	C. Integrationsministeriet sikrer, at det måles, om integrationslovens målsætninger opfyldes.....	12
IV.	Udlændinges beskæftigelse efter introduktionsprogrammet.....	14
	A. Udlændinges beskæftigelsesmæssige status.....	16
	B. Sammenhæng mellem deltagelse i de arbejdsmarkedsrettede aktiviteter og efterfølgende beskæftigelse.....	21
	C. Udlændinges deltagelse i de arbejdsmarkedsrettede aktiviteter	22
V.	Integrationsministeriets bidrag til en målrettet integrationsindsats i kommunerne.....	25
	A. Redskaber til brug for kommunernes integrationsarbejde	26
	B. Tilrettelæggelsen af introduktionsforløbene.....	30
	C. Integrationsministeriets bidrag til en målrettet integrationsindsats i kommunerne	33
	Bilag 1. Undersøgelsens afgrænsning, data og metode.....	37

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge og om opfyldelsen af integrationslovens målsætninger.

I beretningen indgår desuden en opfølgning på Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen.

2. Integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge tager afsæt i integrationsloven.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) har det overordnede ansvar for integrationsindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte. Ministeriet forbereder bl.a. integrationslovgivningen og gennemfører analyser af udlændinges integration i det danske samfund. En væsentlig del af Integrationsministeriets opgaver er at følge virkningerne af lovgivningen, herunder om målsætningerne med integrationsloven indfries, og om de redskaber, der stilles til rådighed for kommunernes indsats, fungerer efter hensigten.

Kommunerne har det primære ansvar for gennemførelsen af integrationsloven. Det er bl.a. kommunernes ansvar at sammensætte indholdet i introduktionsprogrammet for den enkelte udlænding.

3. Integrationsloven indeholder 3 centrale målsætninger for udlændinges integration, jf. boks 1.

BOKS 1. DE 3 CENTRALE MÅLSÆTNINGER FOR UDLÆNDINGES INTEGRATION

Loven har til formål at:

Deltagelsesmålsætningen:

- 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.

Selvforsørgelsesmålsætningen:

- bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse.

Værdimålsætningen:

- bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

4. Integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge består overordnet af et 3-årigt introduktionsprogram. Introduktionsprogrammet omfatter bl.a. undervisning i dansk og forskellige arbejdsmarkedsrettede tilbud.

5. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge, herunder i hvilket omfang integrationslovens målsætninger bliver opfyldt.

Undersøgelsen besvarer 3 spørgsmål:

- Følger Integrationsministeriet op på, om målsætningerne i integrationsloven opfyldes?
- Er nyankomne udlændinge kommet i beskæftigelse eller uddannelse efter introduktionsprogrammet?
- Bidrager Integrationsministeriet til, at kommunerne kan yde en målrettet integrationsindsats?

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Lidt under halvdelen af de nyankomne udlændinge, der har gennemført introduktionsprogrammet i perioden 2003-2006, er kommet i ordinær beskæftigelse.

Integrationsministeriet har ikke opstillet konkrete mål for, hvor mange udlændinge der skal i beskæftigelse, så det kan være vanskeligt at vurdere, om det er et tilfredsstillende resultat. Sammenlignet med tal for den samlede danske befolkning er nyankomne udlændinges beskæftigelsesgrad på et væsentligt lavere niveau. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet bør opstille mål og på baggrund heraf arbejde for, at en større andel af de nyankomne udlændinge kommer i ordinær beskæftigelse.

Integrationsministeriet har taget en række hensigtsmæssige initiativer, men kan fortsat styrke indsatsen, dels i forhold til kommunernes anvendelse af arbejdsmarkedsrettede tilbud, dels over for kommuner, der har mindre succes med at integrere udlændinge.

Integrationsministeriet bør desuden i højere grad følge op på integrationslovens deltagelses- og værdimålsætninger. Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet i denne regeringsperiode vil øge fokus på deltagelses- og værdimålsætningerne i integrationsloven.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Integrationsministeriet følger systematisk op på, om selvforsørgelsesmålsætningen bliver opfyldt. Ministeriet iværksatte i 2003 et arbejde, der skal gøre det muligt for ministeriet at følge op på, om deltagelses- og værdimålsætningerne bliver opfyldt. Ministeriets arbejde er endnu ikke afsluttet.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at konkretisering af de 2 målsætninger kræver et grundigt forarbejde. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets indsats vedrørende deltagelses- og værdimålsætningerne ikke har haft den tilstrækkelige fremdrift.

- Integrationsministeriet har siden 2004 fået foretaget årlige målinger vedrørende selvforsørgelsesmålsætningen. Ministeriet har dog ikke suppleret målsætningen med konkrete mål, så ministeriet kan vurdere, om de ønskede resultater med indsatsen opnås.

- Integrationsministeriet har gennemført ad hoc-undersøgelser af deltagelses- og værdimålsætningerne. Disse undersøgelser er dog gennemført, uden at ministeriet har foretaget en konkretisering af deltagelses- og værdimålsætningerne.
- Ministeriet har iværksat et arbejde med at få konkretiseret deltagelses- og værdimålsætningerne i loven. Arbejdet blev iværksat ultimo 2003 som en opfølgning på Rigsrevisionens beretning fra oktober 2003, men arbejdet er endnu ikke afsluttet.
- Ministeriet har fået gennemført en pilotundersøgelse af brugernes syn på introduktionsprogrammet. Ifølge ministeriet skal undersøgelsen desuden bidrage til at afdække effekterne af introduktionsprogrammet i forhold til værdi- og deltagelsesmålsætningerne. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at pilotundersøgelsen ikke dækker værdimålsætningen, og at den kun delvist dækker deltagelsesmålsætningen.
- Integrationsministeriet har adgang til en bred vifte af databaser, der kan anvendes til at analysere, om integrationslovens målsætninger opfyldes. Data belyser primært selvforsørgelsesmålsætningen, mens data vedrørende de øvrige målsætninger fortrinsvist etableres som led i ad hoc-undersøgelser. Aktualiteten i ministeriets databaser er blevet forbedret siden 2003, og data er sammenhængende, så ministeriet kan anvende data til sammenligninger.

Lidt under halvdelen af de udvalgte udlændinge, der påbegyndte introduktionsprogrammet i 2003, var i beskæftigelse ultimo 2007. Undersøgelsen peger dog på, at andelen af udlændinge i beskæftigelse er steget de senere år. Sammenlignet med tal for den samlede danske befolkning er der fortsat mulighed for, at flere nyankomne udlændinge kan komme i beskæftigelse.

De arbejdsmarkedsrettede tilbud udgør en central del af introduktionsprogrammet. Rigsrevisionens undersøgelse viser en tendens til, at en betydelig del af de nyankomne udlændinge uden beskæftigelse ikke har fået disse tilbud.

- Ministeriets effektundersøgelser har vist, at der har været en mindre stigning i udlændinges selvforsørgelse, beskæftigelse og uddannelse gennem de senere år.
- Rigsrevisionens effektundersøgelse har vist, at lidt under halvdelen af de udvalgte udlændinge var i beskæftigelse ultimo 2007. Hertil kommer, at ca. 7 % var under uddannelse ultimo 2007. Til sammenligning er ca. 75 % af den samlede danske befolkning i beskæftigelse.
- Blandt udlændinge er mænd, yngre personer samt familiesammenførte til andre end flygtninge hyppigst i beskæftigelse.
- Kun en begrænset del af de udlændinge, der ikke har opnået tilknytning til arbejdsmarkedet, har gennemført arbejdsmarkedsrettede tilbud i løbet af introduktionsprogrammet.

Integrationsministeriet har etableret en række redskaber, der kan bidrage til at målrette integrationsindsatsen i kommunerne. Ministeriet lægger vægt på at udbrede god praksis, bl.a. ved at nyttiggøre resultaterne fra sammenligninger af kommunernes indsats. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette er en hensigtsmæssig tilgang.

Ministeriet kan dog fortsat styrke indsatsen på nogle områder. Det gælder særligt over for kommuner, der har en begrænset succes med at integrere udlændinge, og i forhold til kommunernes arbejde med at sammensætte målrettede introduktionsforløb for den enkelte udlænding.

- Integrationsministeriet har udarbejdet en række redskaber, der understøtter kommunernes integrationsindsats. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne anvender de fleste af disse redskaber, og at kommunerne ikke efterlyser flere redskaber.
- Kommunerne sammensætter kun i begrænset omfang målrettede integrationsforløb, hvor medbragte kompetencer vurderes, hvor der fastsættes konkrete målsætninger for udlændingen, og hvor der tilbydes relevante arbejdsmarkedsrettede aktiviteter.
- Integrationsministeriet følger bl.a. ved hjælp af benchmarkinganalyser op på kommunernes integrationsindsats. Analyserne viser, at det ofte er de samme kommuner, der opnår de laveste placeringer i sammenligningerne.

På denne baggrund skal Rigsrevisionen anbefale:

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

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning handler om integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge og om opfyldelsen af integrationslovens målsætninger.

I beretningen indgår en opfølgning på Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen.

7. Integration af udlændinge er et samfundsmæssigt højt prioriteret område, og det er genstand for intens offentlig og politisk interesse. Integrationsindsatsen for nyankomne udlændinge er med til at skabe rammerne for en fremtid i Danmark, hvor udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og resurser med henblik på at blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.

Integrationsministeriet anvendte 808,5 mio. kr. i 2006 til introduktionsprogram mv. for udlændinge. Beløbet omfatter dog ikke de samlede offentlige udgifter på området, idet kommunerne afholder en del af udgifterne til administration af integrationsloven. Primo 2006 var ca. 7.500 personer omfattet af et 3-årigt introduktionsprogram ifølge Integrationsministeriets "Nøgletal om integration".

Formålet er derfor at undersøge, om integrationsindsatsen har den ønskede effekt.

8. Integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge, der har opnået opholdstilladelse i Danmark, varetages med udgangspunkt i integrationsloven (jf. bekendtgørelse nr. 1593 af 14. december 2007 af lov om integration af udlændinge i Danmark).

Integrationsministeriet har det overordnede ansvar for integrationsindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte til henholdsvis flygtninge og andre. Ministeriet forbereder bl.a. integrationslovgivningen og gennemfører analyser af udlændinges integration i det danske samfund. En væsentlig del af Integrationsministeriets opgaver er at følge virkningerne af lovgivningen, herunder om målsætningerne med integrationsloven indfries, og om de redskaber, der stilles til rådighed for kommunernes indsats, fungerer efter hensigten.

Kommunerne har det primære ansvar for gennemførelsen af integrationsloven. Det er bl.a. kommunernes ansvar at sammensætte indholdet i introduktionsprogrammet for den enkelte udlænding med udgangspunkt i udlændinges situation, kompetencer mv.

Definition af effekt

Ved effekt forstås en tilstand, der opnås gennem en indsats, umiddelbart efter indsatsen er gennemført (resultater), på lidt længere sigt (virkning på mellemlangt sigt) og på lang sigt (virkning).

9. Integrationsloven indeholder 3 centrale målsætninger for udlændinges integration, jf. boks 2.

BOKS 2. DE 3 CENTRALE MÅLSÆTNINGER FOR UDLÆNDINGES INTEGRATION

Loven har til formål at:

Deltagelsesmålsætningen:

- 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.

Selvforsørgelsesmålsætningen:

- bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse.

Værdimålsætningen:

- bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

I undersøgelsen anvendes herefter betegnelserne: *deltagelsesmålsætningen*, *selvforsørgelsesmålsætningen* og *værdimålsætningen*.

Ud over de 3 målsætninger har loven til formål at fremme muligheden for, at samfundets borgere, virksomheder, myndigheder mv. kan bidrage til integrationsindsatsen. Dette aspekt er ikke behandlet i denne beretning.

10. Integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge tager hovedsageligt udgangspunkt i et 3-årigt introduktionsprogram, jf. boks 3.

BOKS 3. INTRODUKTIONSPROGRAMMET

Kommunen tilrettelægger i samarbejde med udlændingen et introduktionsprogram, der består af 2 hovedelementer:

- danskundervisning, herunder kultur- og samfundsforståelse
- arbejdsmarkedsrettede tilbud i form af vejledning/opkvalificering, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud.

Programmet tager udgangspunkt i en integrationskontrakt¹⁾ mellem kommunen og udlændingen. Kontrakten beskriver, hvilke kurser, forløb mv. udlændingen skal gennemgå som led i programmet samt en målsætning for udlændingens fremtidige beskæftigelse eller uddannelse.

¹⁾ Inden 1. april 2006 blev integrationskontrakter benævnt individuelle kontrakter. I beretningen anvendes begrebet integrationskontrakt.

Hvem deltager i introduktionsprogrammet?

Danskundervisningen mv. er obligatorisk for alle nyankomne udlændinge, der er omfattet af integrationsloven.

Arbejdsmarkedsrettede tilbud:

- Skal tilbydes udlændinge på introduktionsydelse (typisk flygtninge og familiesammenførte til flygtninge)
- Kan tilbydes udlændinge, der ikke er på introduktionsydelse (typisk familiesammenførte til andre).

B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode

11. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge, herunder i hvilket omfang integrationslovens målsætninger bliver opfyldt.

Undersøgelsen besvarer 3 spørgsmål:

- Følger Integrationsministeriet op på, om målsætningerne i integrationsloven opfyldes?
- Er nyankomne udlændinge kommet i beskæftigelse eller uddannelse efter introduktionsprogrammet?
- Bidrager Integrationsministeriet til, at kommunerne kan yde en målrettet integrationsindsats?

12. Kap. III vedrører Integrationsministeriets indsats i forhold til at følge op på, om målsætningerne i integrationsloven bliver opfyldt. I kapitlet indgår bl.a. en opfølgning på Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen.

I beretningen fandt Rigsrevisionen bl.a., at ministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang rådede over data om integrationsindsatsen, som var aktuelle og sammenhængende. Rigsrevisionen fandt endvidere, at ministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang havde undersøgt, om lovens formål blev indfriet, og at ministeriet ikke havde konkretiseret, hvad integrationslovens deltagelses- og værdimålsætninger nærmere indeholdt.

13. I forbindelse med opfølgningen på beretningen afgav Rigsrevisionen den 24. oktober 2006 et fortsat notat til Statsrevisorerne om sagen ("Notat til Statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i sagen om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen").

I notatet påpegede Rigsrevisionen, at der fortsat ikke forelå aktuelle og sammenhængende data, der var dækkende for effekten af integrationsindsatsen, samt at ministeriet endnu ikke havde igangsat den undersøgelse, som ministeren lagde op til i sin redegørelse af 4. december 2003, og som skulle vise, om integrationslovens deltagelses- og værdimålsætninger er opfyldt. Statsrevisorerne tilkendegav i deres bemærkning, at de nøje ville følge sagens videre udvikling. (Det fortsatte notat og Statsrevisorernes bemærkning hertil er trykt i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2005, s. 28-31).

I kap. III indgår derfor en vurdering af, om Integrationsministeriet følger op på, om målsætningerne i integrationsloven opfyldes, herunder om Integrationsministeriet har konkretiseret integrationslovens målsætninger, og om ministeriet har sikret sig mere aktuelle og sammenhængende data.

14. Kap. IV vedrører opfyldelsen af målsætningen om, at nyankomne udlændinge skal blive selvforsørgende. Dette belyses dels ved en gennemgang af en række effektmålinger, som Integrationsministeriet med konsulentbistand har fået gennemført, dels gennem Rigsrevisionens egen undersøgelse af, hvorvidt selvforsørgelsesmålsætningen bliver opfyldt.

Mere specifikt handler kapitlet om, hvorvidt nyankomne udlændinge er kommet i beskæftigelse eller har påbegyndt uddannelse, efter at de har gennemført et introduktionsforløb i kommunerne. Undersøgelsen er baseret på 2 stikprøver bestående af henholdsvis 281 og 111 nyankomne udlændinge, som i 2003 påbegyndte det 3-årige introduktionsprogram. Der er redegjort nærmere for metode i indledningen af beretningens kap. IV samt i bilag 1.

15. Integrationsministeriets analyser af udlændinges selvforsørgelse og beskæftigelse er omfattende analyser vedrørende et stort antal udlændinge, der har gennemført integrationsforløbet. Den seneste analyse er baseret på data fra 2006. Det skyldes, at ministeriets ana-

lyser er baseret på oplysninger fra Danmarks Statistik, hvis krav til datakvalitet indebærer en vis tidsforskydning. Rigsrevisionens effektundersøgelse af udlændinges beskæftigelse er derimod baseret på et mindre antal personer. Dette giver mulighed for en mere dybdegående analyse af de enkeltes forløb gennem integrationsprogrammet, ligesom metoden gør det muligt for Rigsrevisionen at fremlægge undersøgelsesresultater baseret på helt aktuelle data.

16. I kap. V behandler Rigsrevisionen spørgsmålet om, i hvilket omfang Integrationsministeriet bidrager til, at kommunerne yder en målrettet integrationsindsats. Kommunerne varetager den daglige integrationsindsats over for nyankomne udlændinge og har således indflydelse på, om målsætningerne med integrationsindsatsen bliver opfyldt.

Kapitlet indeholder en gennemgang af kommunernes tilrettelæggelse af de konkrete introduktionsforløb, som de udlændinge, der er med i stikprøven, er omfattet af. Herudover har Rigsrevisionen kortlagt de redskaber, Integrationsministeriet stiller til rådighed for kommunernes integrationsindsats, samt foretaget en undersøgelse af kommunernes anvendelse og vurdering af disse redskaber.

Denne del af undersøgelsen skal bidrage til en vurdering af Integrationsministeriets indsats og danne grundlag for en række anbefalinger rettet mod ministeriets videre arbejde i forhold til kommunerne.

17. Rigsrevisionen har været i dialog med Integrationsministeriets departement i form af brevveksling og møder. Rigsrevisionen har i forbindelse med effektundersøgelsen løbende drøftet metode og databehov med AKF (Anvendt Kommunal Forskning).

Rigsrevisionen har drøftet udkast til spørgeskemaer med Kalundborg og Høje Taastrup kommuner inden udsendelse til de udvalgte kommuner.

18. Integration er et bredt begreb, der kan dække over indsatser og initiativer over for indvandrere og deres efterkommere. Indsatsen varetages af en række aktører, herunder ministerier, kommuner, andre offentlige myndigheder, virksomheder, foreninger mv. Denne undersøgelse vedrører alene integrationsindsatsen i form af det 3-årige introduktionsprogram, der iværksættes over for nyankomne udlændinge med udgangspunkt i integrationsloven.

Undersøgelsen omfatter dermed integrationsindsatsen over for *flygtninge*, *familiesammenførte til flygtninge* og *familiesammenførte til andre*. Udlændinge fra andre EU-lande samt bl.a. udlændinge fra lande, der er omfattet af det europæiske fællesskabs regler om visumfritagelse, er ikke omfattet af undersøgelsen.

19. Introduktionsprogrammet består som nævnt både af danskundervisning og arbejdsmarkedsrettede tilbud. Begge elementer har væsentlig indflydelse på, om udlændinge kommer i beskæftigelse. Undersøgelsen er primært rettet mod de arbejdsmarkedsrettede tilbud.

Undersøgelsen omfatter perioden fra integrationsloven trådte i kraft i 1999. Hovedvægten i undersøgelsen er lagt på perioden fra 2003 og frem.

20. Denne undersøgelse omfatter ikke en revision af Integrationsministeriets administration af de statslige refusioner og tilskud til kommunernes integrationsindsats. Revisionen af dette er afrapporteret i Statsrevisorernes beretning nr. 16/06 om revisionen af statsregnskabet for 2006, der også indeholder en revision af 15 kommuners administration af integrationslovens bestemmelser om udarbejdelse af integrationskontrakter.

21. Rigsrevisionen har iværksat denne undersøgelse af egen drift i april 2007.

22. Beretningen har i udkast været forelagt Integrationsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Integrationsministeriets opfølgning på, om integrationslovens 3 målsætninger opfyldes

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Integrationsministeriet følger systematisk op på, om selvforsørgelsesmålsætningen bliver opfyldt. Ministeriet iværksatte i 2003 et arbejde, der skal gøre det muligt for ministeriet at følge op på, om deltagelses- og værdimålsætningerne bliver opfyldt. Ministeriets arbejde er endnu ikke afsluttet.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at konkretisering af de 2 målsætninger kræver et grundigt forarbejde. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets indsats vedrørende deltagelses- og værdimålsætningerne ikke har haft den tilstrækkelige fremdrift.

Denne vurdering er baseret på:

- Integrationsministeriet har siden 2004 fået foretaget årlige målinger vedrørende selvforsørgelsesmålsætningen. Ministeriet har dog ikke suppleret målsætningen med konkrete mål, så ministeriet kan vurdere, om de ønskede resultater med indsatsen opnås.
- Integrationsministeriet har gennemført ad hoc-undersøgelser af deltagelses- og værdimålsætningerne. Disse undersøgelser er dog gennemført, uden at ministeriet har foretaget en konkretisering af deltagelses- og værdimålsætningerne.
- Ministeriet har iværksat et arbejde med at få konkretiseret deltagelses- og værdimålsætningerne i loven. Arbejdet blev iværksat ultimo 2003 som en opfølgning på Rigsrevisionens beretning fra oktober 2003, men arbejdet er endnu ikke afsluttet.
- Ministeriet har fået gennemført en pilotundersøgelse af brugernes syn på introduktionsprogrammet. Ifølge ministeriet skal undersøgelsen desuden bidrage til at afdække effekterne af introduktionsprogrammet i forhold til værdi- og deltagelsesmålsætningerne. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at pilotundersøgelsen ikke dækker værdimålsætningen, og at den kun delvist dækker deltagelsesmålsætningen.
- Integrationsministeriet har adgang til en bred vifte af databaser, der kan anvendes til at analysere, om integrationslovens målsætninger opfyldes. Data belyser primært selvforsørgelsesmålsætningen, mens data vedrørende de øvrige målsætninger fortrinsvist etableres som led i ad hoc-undersøgelser. Aktualiteten i ministeriets databaser er blevet forbedret siden 2003, og data er sammenhængende, så ministeriet kan anvende data til sammenligninger.

23. Rigsrevisionen har undersøgt, om Integrationsministeriet følger op på, om integrationslovens 3 målsætninger opfyldes. I undersøgelsen indgår bl.a. en opfølgning på Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen. Rigsrevisionen har vurderet om:

- Integrationsministeriet har konkretiseret målsætningerne i loven
- Integrationsministeriet sørger for, at datagrundlaget er til stede, så det kan måles, om målsætningerne opfyldes
- Integrationsministeriet sikrer, at det måles, om integrationslovens målsætninger opfyldes.

A. Integrationsministeriets konkretisering af målsætningerne i loven

24. Som tidligere nævnt fremgår det af Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen og Rigsrevisionens opfølgende notat af 24. oktober 2006, at Integrationsministeriet ikke havde konkretiseret, hvad integrationslovens deltagelses- og værdimålsætninger nærmere indeholder.

I bemærkningen til notatet fandt Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at integrationsministeren endnu ikke havde undersøgt, om integrationslovens formål blev indfriet – når en sådan undersøgelse blev stillet Statsrevisorerne i udsigt i ministerens redegørelse fra december 2003. Statsrevisorerne tilkendegav desuden, at de nøje vil følge sagens videre udvikling.

25. Integrationsministeren oplyste således i ministerredegørelsen i 2003, at ministeriet ville igangsætte en undersøgelse, som havde til formål at konkretisere lovens målsætninger samt opbygge en metode til løbende måling af, hvorvidt integrationslovens deltagelses- og værdimålsætninger opfyldes. Formålet med undersøgelsen var tillige at afprøve metoden gennem en pilotundersøgelse af, hvorvidt lovens brede målsætninger opfyldes. Metoden kunne ifølge ministeren som udgangspunkt omfatte en måling af udlændinges deltagelse i foreningsliv, herunder sportsklubber, lokale arrangementer og det politiske liv, samt deres generelle kendskab til det danske samfund.

26. Selvforsørgelsesmålsætningen er klart formuleret i integrationslovens formålsparagraf. Der er derfor ikke behov for yderligere konkretisering af målsætningen.

For så vidt angår de 2 øvrige målsætninger har Integrationsministeriet med ekstern konsulentbistand fået udarbejdet et oplæg, der ultimo 2007 er mundet ud i en pilotundersøgelse om brugernes syn på introduktionsprogrammet.

Pilotundersøgelsen indeholder forslag til en konkretisering af deltagelsesmålsætningen. Konkretiseringen er imidlertid kun delvist dækkende for deltagelsesmålsætningen. Værdimålsætningen er ikke konkretiseret i pilotundersøgelsen. Integrationsministeriet har oplyst, at det er hensigten, at pilotundersøgelsen skal videreudvikles.

Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at ministeriet endnu ikke har afsluttet arbejdet med at konkretisere integrationslovens målsætninger.

27. Som supplement til arbejdet med at konkretisere målsætningerne har Integrationsministeriet taget initiativ til at udvikle indikatorer, der skal forbedre ministeriets mulighed for at følge udviklingen i integrationsindsatsen. Ministeriet har opstillet en omfattende oversigt over centrale indikatorer på integrationsområdet. Indikatorerne dækker en række relevante forhold, fx baggrundsoplysninger om udlændingene samt forskellige aktiviteter i medfør af integrationsloven og danskuddannelsesloven.

28. Det er Rigsrevisionens vurdering, at indikatoroversigten sætter ministeriet i stand til at følge og vurdere udviklingen i integrationsindsatsen på en række relevante områder. Oversigten er imidlertid mindre egnet, hvis ministeriet skal vurdere, om de ønskede resultater med indsatsen er opnået. Det skyldes, at indikatorerne ikke er suppleret med styringsrelevante mål. Et styringsrelevant mål kunne fx være en angivelse af, hvor stor en andel af de udlændinge, som har gennemført introduktionsprogrammet, der skal være i ordinær beskæftigelse x antal måneder efter gennemført program.

29. Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer en performance management-baseret (dvs. resultatbaseret) tilgang til måling på ministerområdet, hvor ministeriet vil opstille få, men centrale strategiske målsætninger. Herefter vil ministeriet opstille indikatorer for, hvordan målsætningerne løbende kan følges.

B. Integrationsministeriet sørger for, at datagrundlaget er til stede, så det kan måles, om målsætningerne indfries

30. I Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen undersøgte Rigsrevisionen, om ministeriet havde sørget for, at der var etableret et datagrundlag, så det kan måles, om målsætningerne i integrationsloven indfries. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det tilgængelige datagrundlag på området er bestemmende for, om og i hvilket omfang det kan måles, om målsætningerne med integrationsindsatsen bliver opfyldt.

Rigsrevisionen fandt i beretningen og i opfølgningen i et notat fra oktober 2006, at der ikke forelå aktuelle og sammenhængende data, der var dækkende for effekten af integrationsindsatsen.

31. I 2003 iværksatte Integrationsministeriet et arbejde med initiativer, der skal medvirke til at sikre, at ministeriet i større omfang får sammenhængende og aktuelle data om personer under integrationsloven og om kommunernes integrationsindsats. Fokus i dette arbejde er bl.a. rettet mod, hvordan ministeriet i større omfang kan fremskynde data eller tilvejebringe alternative datakilder, der kan bruges til at måle effekterne af integrationsloven.

32. Integrationsministeriet råder over 2 databaser, Udlændingedatabasen og Danskundervisningsdatabasen, som er ministeriets primære datakilder over integrationsaktiviteterne.

33. Ud over ministeriets egne databaser har ministeriet mulighed for at trække data fra flere eksterne databaser/registre som *DREAM* (Beskæftigelsesministeriets register med data om overførselsindkomster), *AMFORA* (Arbejdsmarkedsrettede foranstaltninger), *Sammenhængende Socialstatistik*, *Jobindsats.dk* samt *RAS* (statistik vedrørende befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet). Databaserne indeholder data om udlændinges indkomst og beskæftigelsesmæssige status og vedrører dermed selvforsørgelsesmålsætningen. Der eksisterer ifølge ministeriet ingen datakilder, registre e.l., der indeholder oplysninger vedrørende deltagelses- og værdimålsætningerne. På disse områder iværksætter ministeriet ad hoc-undersøgelser, fx om diskrimination af udlændinge eller om udlændinges omgangskreds.

34. Integrationsministeriet har desuden oplyst, at ministeriet fremover forventer at kunne indhente oplysninger fra *Arbejdsmarkedets Udkant*, som er en database under udvikling af Danmarks Statistik, samt *e-Indkomst*, der er et register i SKAT, som bl.a. skal indeholde indkomstoplysninger. Registret blev gjort obligatorisk for alle oplysningspligtige pr. 1. januar 2008. Ministeriet oplyser desuden, at målsætningerne om deltagelse og selvforsørgelse desuden belyses statistisk i ministeriets publikationer, fx i "Årbog om udlændinge i Danmark" og "Tal og Fakta".

35. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at Integrationsministeriet råder over en bred vifte af data til belysning af integrationsindsatsen. Data belyser dog primært selvforsør-

Danskundervisningsdatabasen

Indhold: Oplysninger om sprogskolerne, fx om antallet af kursister og prøveresultater.

Anvendelse: Aktivitetsrapporter, løbende monitorering af udviklingen på sprogskolerne og udtræk, fx i forbindelse med udarbejdelse af finanslovsforslag, ledelsesinformation om aktiviteter samt til større analyser af sprogcentre. Danmarks Statistik anvender data fra databasen i Statistikbanken.

Udlændingedatabasen

Indhold: Oplysninger om oprindelsesland, bopælskommune, opholdsgrundlag, uddannelsesniveau samt om, hvorvidt udlændingen er omfattet af integrationsloven.

Anvendelse: Løbende information til ministeriets ledelse, information til offentligheden, besvarelse af spørgsmål fra Folketinget, borgere mv.

gelsesmålsætningen, mens datagrundlaget vedrørende de øvrige målsætninger etableres i forbindelse med ad hoc-undersøgelser.

36. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet har taget initiativ til at forbedre aktualiteten i ministeriets 2 databaser, Danskundervisningsdatabasen og Udlændingedatabasen. I Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen påpegede Rigsrevisionen, at data i Udlændingedatabasen kunne leveres med en tidsforskydning på op til 30 måneder, og at tidsforskydningen i data fra Danskundervisningsdatabasen var 9-21 måneder.

Rigsrevisionen har desuden på baggrund af udtræk fra Udlændingedatabasen og Danskundervisningsdatabasen undersøgt, om data er sammenhængende, så de kan anvendes i sammenligninger af integrationsindsatsen over tid samt på tværs af kommunerne.

37. Rigsrevisionens gennemgang af dataudtrækkene viser, at data i Danskundervisningsdatabasen primo 2008 kan leveres med en tidsforskydning på op til 14 måneder. Ministeriet har dog oplyst, at ministeriet er i besiddelse af data, der kun er omkring 6 måneder tidsforskudt. Disse data er imidlertid ikke endeligt validerede. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet arbejder hen imod, at datas tidsforskydning reduceres til 3-6 måneder.

Gennemgangen viser desuden, at de senest tilgængelige oplysninger fra Udlændingedatabasen kan leveres med omkring 24 måneders tidsforskydning. Ekstraordinære problemer forbundet med overførsel af data for 2007 fra Danmarks Statistik medfører ifølge Integrationsministeriet, at det er uafklaret, hvor lang tidsforskydningen præcist bliver på disse data. Det er dog ministeriets vurdering, at tidsforskydningen bliver mindre end 24 måneder.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at aktualiteten i ministeriets databaser er blevet forbedret, og at data i databaserne er sammenhængende, så ministeriet kan anvende data til at sammenligne over tid og på tværs af kommuner. Fx er det muligt ud fra Danskundervisningsdatabasen at sammenligne kursister, der har gennemført undervisningsforløb på sprogcentre i forskellige kommuner. Udlændingedatabasen kan desuden give oplysninger om antal personer i det 3-årige introduktionsforløb fordelt på kommuner og år.

C. Integrationsministeriet sikrer, at det måles, om integrationslovens målsætninger opfyldes

38. Ministeriet fik første gang gennemført en effektmåling i 2004. Målingen vedrørte opfyldelsen af selvforsørgelsesmålsætningen. Siden har ministeriet med bistand fra eksterne konsulenter fået gennemført årlige effektmålinger af henholdsvis "Effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges selvforsørgelse" samt "Effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse". Herudover har ministeriet fået undersøgt, i hvilket omfang introduktionsprogrammet øger den enkeltes muligheder for at komme i beskæftigelse/selvforsørgelse.

39. Rigsrevisionen har gennemgået effektmålingerne. Gennemgangen viser, at effektmålingerne isolerer effekten af integrationsindsatsen. Analyserne tager således højde for, at en lang række andre faktorer, fx udlændinges nationalitet, de økonomiske konjunkturer i samfundet, kommunens størrelse og erhvervsstruktur, også har indflydelse på, hvor hurtigt udlændinge bliver selvforsørgende eller kommer i beskæftigelse. Der er efter Rigsrevisionens vurdering tale om grundige og systematiske målinger, som udnytter de registerdata, der findes på området.

40. Integrationsministeriet har gennemført ad hoc-undersøgelser af deltagelses- og værdimålsætningerne. Deltagelsesmålsætningen er bl.a. belyst gennem analyser af deltagelse i danskundervisningen og resultaterne heraf. Værdimålsætningen belyses bl.a. via en undersøgelse om udlændinges værdier og normer (gennemført i 2007 af en tænketank nedsat af Integrationsministeriet) og i forskningsprojekter under "Det Strategiske Program for Velfærds-

forskning” med tilskud fra Integrationsministeriet. Ministeriet har således indhentet en række erfaringer med måling af deltagelses- og værdimålsætningerne, som ministeriet vil bygge videre på. Disse undersøgelser er dog gennemført, uden at ministeriet har foretaget en konkretisering af deltagelses- og værdimålsætningerne.

Ministeriet er i gang med at få konkretiseret deltagelses- og værdimålsætningerne. Det sker som led i en pilotundersøgelse om brugernes syn på introduktionsprogrammet. Ministeriet har oplyst, at undersøgelsen bl.a. skal afdække effekten af introduktionsprogrammet ved at analysere integrationsniveauet blandt de udlændinge, der har afsluttet det 3-årige introduktionsforløb. I undersøgelsen spørges brugerne bl.a. om deres interesse for det danske samfund, om deres vurdering af egne danskkompetencer samt om deres kontakt med etniske danskere.

Pilotundersøgelsen dækker som tidligere nævnt i et vist omfang deltagelsesmålsætningen. Derimod dækker undersøgelsen ikke værdimålsætningen.

41. Pilotundersøgelsen er ministeriets første forsøg på en mere systematisk måling af opfyldelsen af deltagelsesmålsætningen. Ministeriet planlægger, at brugerundersøgelsen skal gentages årligt. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at fremtidige undersøgelser vedrørende opfyldelsen af de 2 målsætninger bør afvente, at ministeriet får afsluttet arbejdet med at konkretisere målsætningerne. Det er ligeledes Rigsrevisionens opfattelse, at undersøgelsen med fordel kan suppleres af andre undersøgelsestyper, da en brugerundersøgelse alene angiver brugernes syn på de givne spørgsmål.

42. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministeriet siden 2004 har fulgt op på opfyldelsen af selvforsørgelsesmålsætningen. Ministeriet har desuden fået gennemført en pilotundersøgelse, der skulle belyse de 2 øvrige målsætninger i integrationsloven. Undersøgelsen dækker imidlertid kun i et vist omfang deltagelsesmålsætningen, mens værdimålsætningen ikke indgår.

Integrationsministeren tilkendegav i 2003, at ministeriet ville igangsætte en undersøgelse, der havde til formål at konkretisere lovens målsætninger samt opbygge en metode til løbende måling af, om deltagelses- og værdimålsætningerne opfyldes. På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets indsats på området ikke har haft den tilstrækkelige fremdrift.

43. Integrationsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet er enig i hensigtsmæssigheden i at følge effekten af integrationsindsatsen på alle områder, herunder også i forhold til den indsats, der har fokus på kulturelle og værdimæssige spørgsmål. Det er dog ministeriets opfattelse, at opstilling af et målhierarki og konkretisering af de værdimæssige mål forudsætter et grundigt forarbejde. Ministeriet har indhentet nogle erfaringer omkring de metodemæssige udfordringer ved at måle effekter på deltagelses- og værdimålsætningerne. Ministeriet planlægger at arbejde videre på dette område og løbende udvikle valide metoder til måling af disse vanskelige udfordringer.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at opstilling af et målhierarki og konkretisering af deltagelses- og værdimålsætningerne forudsætter et grundigt forarbejde, og at særligt værdimålsætningen umiddelbart kan være vanskelig at konkretisere. Rigsrevisionen skal imidlertid bemærke, at Statsrevisorernes og Rigsrevisionen i forbindelse med Statsrevisorernes beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen fandt, at ministeriet skulle konkretisere integrationslovens deltagelses- og værdimålsætninger, så det blev muligt at vurdere, om integrationslovens formål blev indfriet. Rigsrevisionen finder det i den forbindelse tilfredsstillende, at Integrationsministeriet har tilkendegivet, at regeringen i denne regeringsperiode i høj grad vil sætte fokus på deltagelses- og værdimålsætningerne i integrationsloven, og at ministeriet i den sammenhæng forventer at fortsætte arbejdet omkring måling heraf.

IV. Udlændinges beskæftigelse efter introduktionsprogrammet

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Lidt under halvdelen af de udvalgte udlændinge, der påbegyndte introduktionsprogrammet i 2003 var i beskæftigelse ultimo 2007. Undersøgelsen peger dog på, at andelen af udlændinge i beskæftigelse er steget de senere år. Sammenlignet med tal for den samlede danske befolkning er der fortsat mulighed for, at flere nyankomne udlændinge kan komme i beskæftigelse.

De arbejdsmarkedsrettede tilbud udgør en central del af introduktionsprogrammet. Rigsrevisionens undersøgelse viser en tendens til, at en betydelig del af de nyankomne udlændinge uden beskæftigelse ikke har fået disse tilbud.

Denne vurdering er baseret på:

- Ministeriets effektundersøgelser har vist, at der har været en mindre stigning i udlændinges selvforsørgelse, beskæftigelse og uddannelse gennem de senere år.
- Rigsrevisionens effektundersøgelse har vist, at lidt under halvdelen af de udvalgte udlændinge var i beskæftigelse ultimo 2007. Hertil kommer, at ca. 7 % var under uddannelse ultimo 2007. Til sammenligning er ca. 75 % af den samlede danske befolkning i beskæftigelse.
- Blandt udlændinge er mænd, yngre personer samt familiesammenførte til andre end flygtninge hyppigst i beskæftigelse.
- Kun en begrænset del af de udlændinge, der ikke har opnået tilknytning til arbejdsmarkedet, har gennemført arbejdsmarkedsrettede tilbud i løbet af introduktionsprogrammet.

44. Formålet med dette afsnit er at vurdere, om nyankomne udlændinge er kommet i beskæftigelse eller uddannelse efter introduktionsprogrammet.

Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, i hvilket omfang nyankomne udlændinge gennemfører arbejdsmarkedsrettede tilbud.

Tilknytning til arbejdsmarkedet anses for at udgøre et fundamentalt element i integrationen af udlændinge i Danmark, og selvforsørgelse gennem beskæftigelse indgår sammen med deltagelses- og værdimålsætningerne som de centrale målsætninger for integrationsindsatsen.

Integrationsministeriet har som nævnt igangsat en proces, der har til formål at operationalisere og måle effekten af integrationsindsatsen på deltagelses- og værdiområderne.

På målsætningen vedrørende selvforsørgelse gennem beskæftigelse er der, som tidligere omtalt, på Integrationsministeriets foranledning de senere år udarbejdet en række omfattende analyser af udlændinges selvforsørgelse og beskæftigelse, baseret på analyser af alle udlændinge, der har gennemført integrationsforløbet. Disse undersøgelser er bl.a. gennemført på grundlag af udtræk fra Danmarks Statistik og har en tidsmæssig forsinkelse på ½-3 år, alt efter hvilket datamateriale der indgår i undersøgelsen.

Rigsrevisionen har gennemført en effektundersøgelse af integrationsindsatsen, der er baseret på et mindre antal personer. Dette giver mulighed for en mere dybdegående analyse af de enkelte udlændinges forløb gennem integrationsprogrammet, ligesom metoden gør det muligt for Rigsrevisionen at fremlægge aktuelle undersøgelsesresultater.

45. Som målgruppe for effektundersøgelsen har Rigsrevisionen valgt nyankomne udlændinge i aldersgruppen 18-62 år, der startede introduktionsforløbet i 2003. Det skønnes, at denne gruppe omfatter i alt ca. 4.000 personer. Udlændinge under 18 år skal ikke tilbydes et introduktionsprogram, og Rigsrevisionen har valgt at sætte 62 år som den øvre grænse, da de pågældende efter gennemførelse af introduktionsprogrammet vil have nået pensionsalderen.

46. Rigsrevisionen har lagt særlig vægt på, hvordan den beskæftigelsesmæssige status er efter afslutningen af introduktionsprogrammet, og i hvilket omfang udlændingene har deltaget i de arbejdsmarkedsrettede tilbud.

Undersøgelsen består af følgende elementer:

- Kommer udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse efter gennemførelsen af det 3-årige introduktionsprogram? (Afsnit A).
- Har deltagelse i de arbejdsmarkedsrettede tilbud forbedret udlændinges muligheder for at komme i beskæftigelse? (Afsnit B).
- Har udlændinge uden beskæftigelse gennemført de arbejdsmarkedsrettede tilbud? (Afsnit C).

47. Rigsrevisionens undersøgelse er baseret på 2 datasæt.

I undersøgelsen af udlændinges beskæftigelse efter det 3-årige introduktionsprogram (afsnit A) tager Rigsrevisionen udgangspunkt i en tilfældigt udvalgt *stikprøve på 281 udlændinge*, udvalgt blandt dem, der indledte introduktionsforløbet i 2003. For denne gruppe har Rigsrevisionen foretaget en vurdering af den beskæftigelsesmæssige status, henholdsvis primo og ultimo 2007. Datagrundlag for denne del af undersøgelsen er indhentet via udsøgninger i SKATs ligningssystem.

Undersøgelsen af, om de arbejdsmarkedsrettede aktiviteter har forbedret udlændinges muligheder for at komme i beskæftigelse (afsnit B), og om udlændinge uden beskæftigelse har gennemført de arbejdsmarkedsrettede tilbud (afsnit C), er baseret på en gennemgang af en *stikprøve bestående af 111 konkrete introduktionsforløb* fra perioden 2003-2006. Datagrundlaget for denne del af undersøgelsen stammer fra 25 kommuner, der hver har indsendt oplysninger om 1 eller flere udlændinge.

Opholdsgrundlaget for personerne, der indgår i undersøgelsen, kan opdeles i 3 kategorier:

- flygtninge (integrationslovens § 54)
- familiesammenførte til flygtninge (integrationslovens § 55)
- familiesammenførte til andre (integrationslovens § 56).

I bilag 1 er undersøgelsens metode og datagrundlag nærmere beskrevet.

A. Udlændinges beskæftigelsesmæssige status

48. Integrationsministeriet gennemfører periodevis undersøgelser af effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges *selvforsørgelse*, *uddannelse* og *beskæftigelse*.

49. Ministeriet har, jf. tabel 1, undersøgt, hvor mange udlændinge der var kommet i *beskæftigelse* eller i *uddannelse* i mindst 6 sammenhængende måneder. I undersøgelsen skelnes der ikke mellem, om beskæftigelsen eller uddannelsesforløbet startes i løbet af introduktionsperioden eller først efter. Det skal bemærkes, at undersøgelsen omfatter såvel udlændinge, der har gennemført det 3-årige introduktionsprogram, som udlændinge, der endnu ikke har været gennem det samlede forløb.

Tabel 1. Udlændinges status fordelt på kategorierne beskæftigelse, uddannelse eller hverken beskæftigelse eller uddannelse (%)

Udgivelsesår for rapport	Undersøgt periode	Beskæftigelse	Uddannelse	Hverken beskæftigelse eller uddannelse
2006	1999-2003	26,6	2,3	71,7
2007	1999-2004	30,6	3,0	66,3

Kilde: "Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003", AKF, januar 2006.
"Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2004", AKF, januar 2007.

Tabellen viser resultater fra 2 undersøgelser udgivet i henholdsvis 2006 og 2007. Resultatet i 2007 var, at 30,6 % af de udlændinge, der har påbegyndt introduktionsprogrammet i perioden 1999-2004, er kommet i beskæftigelse, mens 3,0 % er startet på en uddannelse. Restgruppen, der hverken er kommet i beskæftigelse eller uddannelse, udgør 66,3 %. I forhold til den tilsvarende undersøgelse fra 2006, omfattende perioden 1999-2003, er det en reduktion af gruppen, der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, med 5,4 procentpoint. Dette kan dog ikke udelukkende tages som udtryk for en forbedring i den beskæftigelsesmæssige status, idet analysen er udvidet med 1 år, hvorved de udlændinge, der er kommet til landet i perioden 1999-2003, har haft 1 år mere til at komme i beskæftigelse eller uddannelse.

50. Ministeriets periodevis analyser vedrørende *selvforsørgelse* omfatter ca. 18.000-25.000 introduktionsforløb for udlændinge, der modtager introduktionsydelse. Ved selvforsørgelse forstås, at den pågældende ikke modtager overførselsindkomst (bortset fra SU) fra det offentlige. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at den pågældende er i beskæftigelse, idet vedkommende kan være forsørget af fx ægtefælle. Udgangsåret har i alle tilfælde været 1999, mens afslutningsåret for analysen har været henholdsvis 2003, 2005 og 2006.

Fordelen ved at se på selvforsørgelse frem for beskæftigelse er, at analysen kan føres næsten 2 år længere frem i tid på grund af forskelle i opdateringerne i de bagvedliggende registre. Tabel 2 indeholder resultaterne af analyserne.

Tabel 2. Udlændinges status fordelt på kategorierne selvforsørgelse, uddannelse eller hverken selvforsørgelse eller uddannelse (%)

Udgivelsesår for rapport	Undersøgt periode	Selvforsørgelse	Uddannelse	Hverken selvforsørgelse eller uddannelse
Januar 2005	1999-2003	22,1	1,9	76,0
Juni 2005	1999-2005	31,8	2,8	65,4
Juni 2007	1999-2006	33,6	3,3	63,0

Kilde: "Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2003", AKF, januar 2005.
 "Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2005", AKF, juni 2005.
 "Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2006", AKF, juni 2007.

Det fremgår af tabellen, at der har været en stigning fra 22,1 % til 33,6 % i andelen af udlændinge, der er blevet selvforsørgende, ligesom andelen af udlændinge, der har påbegyndt en uddannelse, er steget fra 1,9 % til 3,3 %.

Det skal bemærkes, at undersøgelserne alle har samme udgangspunkt, hvorved udlændinge, der fx indgik i undersøgelsen for 1999-2005, også vil indgå i undersøgelsen for 1999-2006, hvor de ville have haft 1 år ekstra til at finde beskæftigelse eller starte uddannelse.

51. Rigsrevisionen har undersøgt den beskæftigelsesmæssige status for 281 tilfældigt udvalgte udlændinge efter afslutningen af introduktionsforløbet. Personerne er valgt blandt dem, der indledte det 3-årige introduktionsprogram i 2003.

Rigsrevisionen har opdelt gruppens beskæftigelsesmæssige status i 3 kategorier:

- ordinær beskæftigelse
- under uddannelse
- ingen tilknytning til arbejdsmarkedet.

I boks 4 er principperne for kategoriseringen af den beskæftigelsesmæssige status beskrevet.

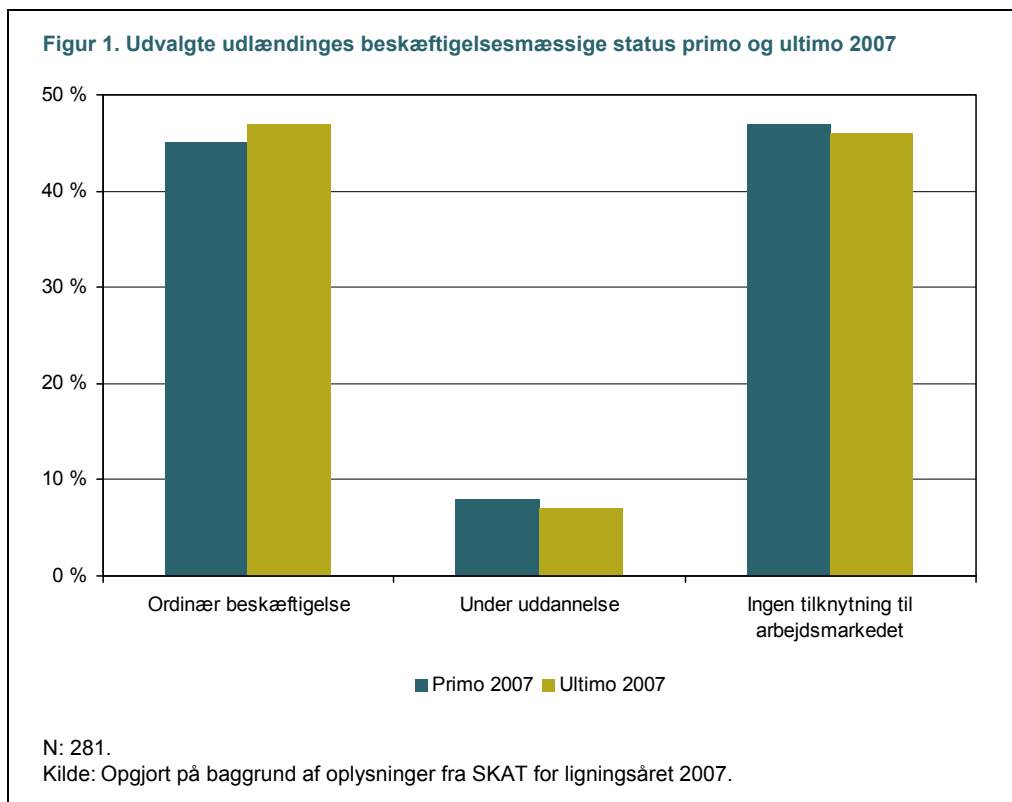
BOKS 4. KATEGORISERING AF DEN BESKÆFTIGELSESMÆSSIGE STATUS

Rigsrevisionen har via søgninger i SKATs ligningssystem indhentet data for den udvalgte gruppes indtægtsgrundlag henholdsvis primo og ultimo 2007.

Ved udsøgningen af data har Rigsrevisionen kategoriseret personer som værende i *ordinær beskæftigelse* eller *under uddannelse*, hvis de var i beskæftigelse eller uddannelse i januar eller december og hvis denne beskæftigelse/uddannelse indgår i et mindst 6-måneders sammenhængende forløb. I de 6 måneder kan den pågældende have flere ansættelsesforhold, blot perioden ikke er afbrudt af forløb uden indtægt eller perioder på offentlig forsørgelse. Rigsrevisionen har kategoriseret personer, der ikke oppebærer indtægt, er på offentlig forsørgelse eller ikke har haft ordinær beskæftigelse/uddannelse i mindst 6 måneder, som værende *uden tilknytning til arbejdsmarkedet*.

Rigsrevisionen har ikke haft adgang til data fra 2008. Det betyder, at det ikke har været muligt at konstatere, om personer, der har påbegyndt ordinær beskæftigelse eller uddannelse efter juni 2007, fortsætter i forløbet i mere end 6 måneder.

52. Figur 1 viser de udvalgte personers beskæftigelsesmæssige status henholdsvis primo og ultimo 2007.



Figuren viser, at 45 % af de udvalgte udlændinge primo 2007 var i ordinær beskæftigelse, og at andelen var steget til 47 % ultimo 2007. Andelen af udlændinge under uddannelse udgjorde 8 % primo 2007 og 7 % ultimo samme år.

Andelen af udlændinge uden tilknytning til arbejdsmarkedet er faldet med 1 procentpoint fra 47 % til 46 %. Den statistiske usikkerhed gør, at der ikke kan udledes nogen udvikling i den beskæftigelsesmæssige status.

Rigsrevisionens undersøgelse viser et bedre resultat vedrørende udlændinges beskæftigelse end de undersøgelser, som ministeriet har fået gennemført. Dette kan skyldes flere forhold. Fx er Rigsrevisionens undersøgelse baseret på aktuelle oplysninger, hvorved undersøgelsen afspejler de seneste års positive beskæftigelsestal. En anden forklaring kunne være, at Rigsrevisionens undersøgelse alene omfatter udlændinge, der har påbegyndt introduktionsprogrammet i 2003, dvs. undersøgelsen omfatter oplysninger for én årgang, mens ministeriets undersøgelser omfatter alle udlændinge, der har påbegyndt introduktionsprogrammet siden 1999.

53. Rigsrevisionen har foretaget en nærmere kortlægning af de 281 udvalgte udlændinge for at belyse, om der kan udledes nogle særlige karakteristika for dem, der efter introduktionsprogrammet er i beskæftigelse eller under uddannelse, i forhold til de personer, der ikke er kommet i beskæftigelse.

Rigsrevisionen har undersøgt indkomstgrundlaget ultimo 2007 med udgangspunkt i *køn, alder og opholdsgrundlag*.

54. Tabel 3 indeholder en oversigt over status for beskæftigelse og uddannelse fordelt på køn.

Tabel 3. Status for beskæftigelse og uddannelse fordelt på køn (%)

	Kvinder (168 personer)	Mænd (113 personer)	Samlet (281 personer)
Ordinær beskæftigelse	44	51	47
Under uddannelse	8	6	7
Ingen tilknytning til arbejdsmarkedet	48	43	46
I alt	100	100	100

N: 281.

Tabellen viser, at 51 % af de udvalgte mænd er i ordinær beskæftigelse, mens kvinder i ordinær beskæftigelse udgør 44 %. Modsat er andelen af kvinder uden beskæftigelse større end andelen af mænd. Ser man på andelen af de udvalgte personer, der er under uddannelse, er kvinder svagt overrepræsenteret. Det skal dog understreges, at størrelsen af stikprøven giver en vis usikkerhed, særligt hvad angår kønsfordelingen i forbindelse med uddannelse.

55. Rigsrevisionen har i tabel 4 opdelt de udvalgte personer i 5 aldersgrupper for at belyse gruppernes beskæftigelsesmæssige status. I denne del af analysen indgår ordinær beskæftigelse og uddannelse i samme kategori, da påbegyndt uddannelse kan ses som et aktivt initiativ, der på længere sigt forbedrer mulighederne for efterfølgende beskæftigelse.

Tabel 4. Status for beskæftigelse og uddannelse fordelt på aldersgrupper (%)

Aldersgruppe ved start af introduktionsprogram i 2003	Ordinær beskæftigelse/ under uddannelse	Ingen tilknytning til arbejdsmarkedet
18-25 år (50 personer)	56	44
26-35 år (144 personer)	58	42
36-45 år (62 personer)	55	45
46-55 år (23 personer)	35	65
56-62 år (2 personer)	-	100

N: 281.

Tabellen viser, at den gruppe, der har den højeste beskæftigelses-/uddannelsesandel, findes i aldersgruppen 26-35 år. Omvendt har personer fra 46-55 år (og 56-62 år) den laveste beskæftigelsesandel. Tabellen viser imidlertid også, at der kun er ubetydelige forskelle på den beskæftigelsesmæssige status for hele gruppen 18-45 år.

56. Udlændinge omfattet af denne undersøgelse er enten flygtninge, familiesammenførte til flygtninge eller familiesammenførte til andre. Tabel 5 viser status for de 3 gruppers beskæftigelse og uddannelse.

Tabel 5. Status for beskæftigelse og uddannelse fordelt på opholdsgrundlag (%)

Opholdsgrundlag	Ordinær beskæftigelse/ under uddannelse	Ingen tilknytning til arbejdsmarkedet
Flygtning (110 personer)	48	52
Familiesammenført til flygtninge (58 personer)	33	67
Familiesammenført til andre (113 personer)	72	28

N: 281.

Kilde: Tabellen bygger på oplysninger fra Udlændingesservice og SKAT.

Tabellen viser, at den gruppe, der har haft lettest ved at opnå ordinær beskæftigelse eller som har påbegyndt en uddannelse, er familiesammenførte til andre. I denne gruppe er 28 % uden beskæftigelse. For flygtninge er ca. halvdelen i beskæftigelse eller under uddannelse. Den gruppe, der har haft sværest ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet, er familiesammenførte til flygtninge. I denne gruppe er 1/3 i beskæftigelse eller under uddannelse, mens 2/3 er uden beskæftigelse.

57. Rigsrevisionens gennemgang af Integrationsministeriets effektundersøgelser har vist, at der har været en mindre stigning i udlændinges selvforsørgelse, beskæftigelse og uddannelse gennem de senere år. Undersøgelsen har dog også vist, at der fortsat findes en betydelig gruppe, der ikke er kommet i beskæftigelse eller i gang med en uddannelse. Dette er resultatet af en række analyser, som Integrationsministeriet har gennemført, hvoraf den seneste viser, at 63 % af de udlændinge, der har påbegyndt og eventuelt afsluttet integrationsforløb i perioden 1999-2006, er uden beskæftigelse eller påbegyndt uddannelse.

Rigsrevisionens undersøgelse af nyankomne udlændinges beskæftigelse/uddannelse viser, at ultimo 2007 var 47 % af de udvalgte udlændinge i ordinær beskæftigelse, mens yderligere 7 % var under uddannelse. Resten var ikke i beskæftigelse eller under uddannelse. I forhold til den samme opgørelse primo 2007 er der kun sket ubetydelige forskydninger. Undersøgelsen peger endvidere på, at mænd, yngre personer samt familiesammenførte til andre end flygtninge i højere grad er i beskæftigelse eller under uddannelse end kvinder, ældre personer samt familiesammenførte til flygtninge.

58. Ved udgangen af 2007 var 47 % af udlændingene, der begyndte et introduktionsforløb i 2003, i ordinær beskæftigelse. Integrationsministeriet har ikke opstillet konkrete mål for udlændinges selvforsørgelse gennem beskæftigelse, så det kan være vanskeligt at vurdere, om dette er et tilfredsstillende resultat. Danmarks Statistik udarbejder opgørelser over den samlede danske erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens for personer mellem 16 og 64 år. Uanset at Rigsrevisionens opgørelse ikke er fuldt sammenlignelig med Danmarks Statistiks opgørelse, kan det nævnes, at den samlede erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens i 2006 udgjorde ca. 75 %. Sammenlignet med tal for den samlede danske befolkning er der således fortsat mulighed for, at flere nyankomne udlændinge kan komme i beskæftigelse.

B. Sammenhæng mellem deltagelse i de arbejdsmarkedsrettede aktiviteter og efterfølgende beskæftigelse

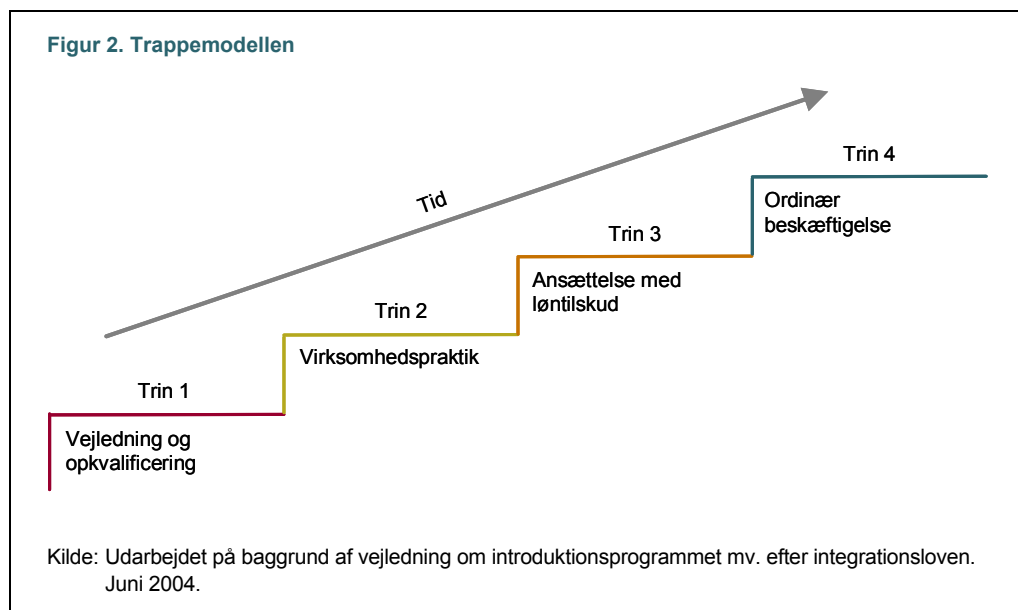
59. Kommunerne kan efter integrationslovens § 23 tilbyde udlændinge, der er berettiget til introduktionsydelse, følgende arbejdsmarkedsrettede tilbud:

- vejledning og opkvalificering, der typisk er kortere forløb af 1-3 måneders varighed
- virksomhedspraktik, der efter de konkrete forhold omfatter forløb af 4-13 ugers varighed og i særlige tilfælde med mulighed for forlængelse
- ansættelse med løntilskud, der gives i en periode på op til 1 år.

Fra 2004 blev der endvidere åbnet mulighed for, at kommunerne kunne tilbyde udlændinge, der ikke var berettiget til introduktionsydelse, tilbud om virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Efter de nuværende bestemmelser i integrationsloven, som trådte i kraft den 1. marts 2007, kan kommunalbestyrelsen også give udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, tilbud om vejledning og opkvalificering.

Udlændinge, der modtager introduktionsydelse, kan i særlige tilfælde undtages fra at deltage i arbejdsmarkedsrettede tilbud. Der vil typisk være tale om udlændinge med høj alder, fysiske eller psykiske handicap, traumer mv.

60. De arbejdsmarkedsrettede tilbud indgår i den såkaldte trappemodell, jf. figur 2, der bygger på en trinvis stigende tilknytning til arbejdsmarkedet. Gennem de forskellige trin opnår udlændinge kompetencer, der skal gøre dem bedre egnede til at opnå ordinær beskæftigelse.



I modellen er de arbejdsmarkedsrettede tilbud i introduktionsperioden opdelt i forskellige kategorier, der trinvist skal bringe den enkelte udlænding nærmere ordinær beskæftigelse. Modellen indledes med *vejledning og opkvalificering* (en såkaldt aktiv startperiode) (*trin 1*), hvor de grundlæggende forudsætninger for en senere integration på arbejdsmarkedet skabes. Herefter foregår den arbejdsmarkedsrettede integration via *virksomhedspraktik* (*trin 2*) og introduktion til ordinær beskæftigelse i form af *ansættelse med løntilskud*/ansættelse på særlige løn- og ansættelsesvilkår kombineret med sproglig og faglig opkvalificering (*trin 3*).

Hvilket trin i trappemodellen, der er relevant for den enkelte udlænding, afhænger af den pågældendes forudsætninger og kvalifikationer, og det er ikke nødvendigt for alle at gennemløbe alle trin. Dette betyder, at den enkeltes placering på trappen kan opfattes som et udtryk for, hvor "arbejdsmarkedsparat" den pågældende er. På grundlag af oplysningerne om, hvilke arbejdsmarkedsrettede aktiviteter den enkelte udlænding har gennemført, kan det endvidere konstateres, hvorvidt den pågældende gennem introduktionsprogrammet er rykket tættere på ordinær beskæftigelse.

Opholdsgrundlag for de 111 personer i stikprøven

Flygtninge: 43 %.

Familiesammenførte til flygtninge: 9 %.

Familiesammenførte til andre: 44 %.

Ikke oplyst: 4 %.

61. Rigsrevisionen har ud fra en supplerende stikprøve indeholdende data om 111 konkrete introduktionsforløb undersøgt, om deltagelse i arbejdsmarkedsrettede tilbud har forbedret nyankomne udlændinges mulighed for at komme i beskæftigelse. Undersøgelsen har vist, at ud af stikprøven på 111 har 62 personer modtaget tilbud om at deltage i arbejdsmarkedsrettede aktiviteter, mens 49 ikke har fået tilbud om arbejdsmarkedsrettede aktiviteter. Af de personer, der har gennemført arbejdsmarkedsrettede tilbud, er lidt over halvdelen efterfølgende kommet i beskæftigelse, mens lidt mindre end halvdelen af de personer, der ikke har gennemført de pågældende tilbud, er kommet i beskæftigelse.

62. Det er imidlertid ikke muligt at sige noget om effekten af de arbejdsmarkedsrettede tilbud i forhold til udlændinges mulighed for at komme i beskæftigelse.

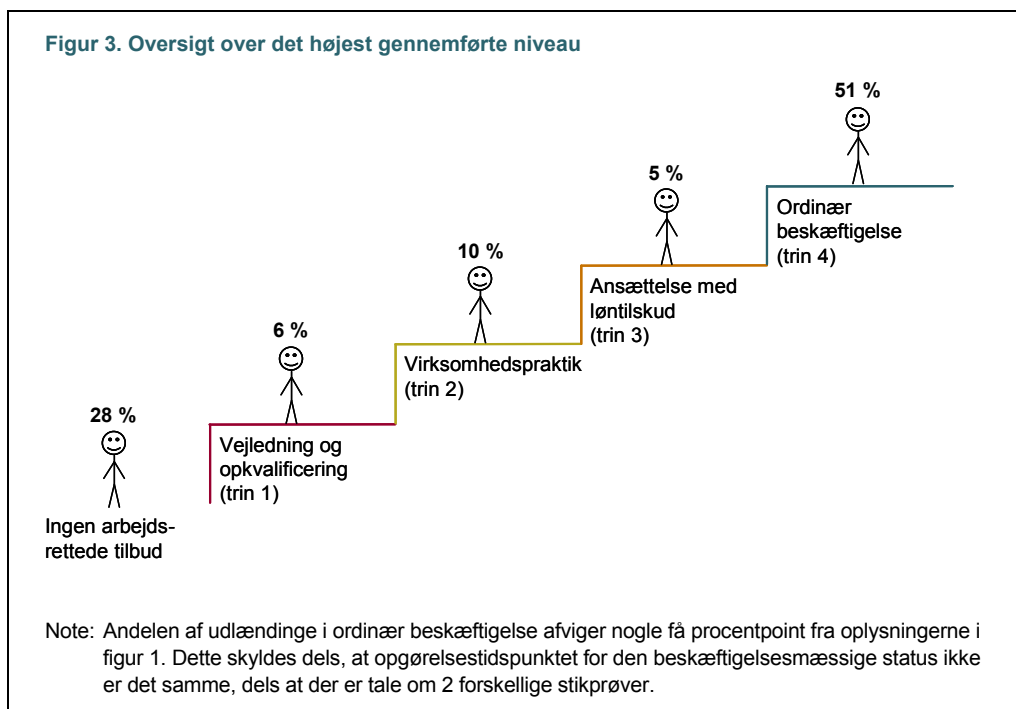
Det følger af integrationsloven, at kommunerne skal foretage en vurdering af udlændinge omfattet af loven og give tilbud om arbejdsmarkedsrettede aktiviteter til de udlændinge, der efter den enkelte kommunes skøn vil have gavn af et tilbud. Fx vil kommunerne sandsynligvis være tilbageholdende med at give arbejdsmarkedsrettede tilbud til traumatiserede flygtninge, ligesom kommunerne nøje overvejer udlændinges kompetencer, inden de sendes i jobtræning i private virksomheder. Modsat vil de udlændinge, der er i besiddelse af efterspurgte kompetencer, sandsynligvis komme i beskæftigelse så hurtigt, at de ikke når eller har gavn af at gennemføre de pågældende tilbud.

Samlet betyder dette, at det er vanskeligt at drage sikre konklusioner på baggrund af sammenligninger mellem gruppen af udlændinge, der tilbydes arbejdsmarkedsrettede tilbud, og gruppen, der ikke får disse tilbud.

C. Udlændinges deltagelse i de arbejdsmarkedsrettede aktiviteter

63. De forskellige typer af arbejdsmarkedsrettede tilbud udgør som tidligere nævnt en trinvis tilnærmelse til ordinær beskæftigelse, hvor indplaceringen af de enkelte udlændinge kan opfattes som et udtryk for, hvor arbejdsmarkedsparate de er.

I figur 3 er vist det højeste niveau i trappemodellen, som de 111 udvalgte personer har gennemført.



Det fremgår af figuren, at 51 % af de udlændinge, der er omfattet af denne stikprøve, har opnået ordinær beskæftigelse. 28 % af de udvalgte udlændinge har ikke gennemført arbejdsmarkedsrettede tilbud, mens 6 % udelukkende har gennemført tilbud på trappemodellens nederste trin. 10 % har gennemført virksomhedspraktik som det højeste niveau på trappemodellen, mens 5 % af de udvalgte udlændinge har været i ansættelse med løntilskud, dvs. det højeste niveau inden ordinær beskæftigelse.

64. Knap halvdelen af udlændingene er *ikke* kommet i beskæftigelse eller under uddannelse efter introduktionsprogrammet. Rigsrevisionens undersøgelse peger på, at en del af disse udlændinge ikke har gennemført et arbejdsmarkedsrettet tilbud i løbet af introduktionsprogrammet. Undersøgelsen viser endvidere, at kun en begrænset del af de udlændinge, der ikke har opnået beskæftigelse, har haft ansættelse med løntilskud.

65. Som et supplement til denne undersøgelse har Rigsrevisionen undersøgt, hvor mange tilbud de enkelte udlændinge, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, har gennemført. Antallet af gennemførte arbejdsmarkedsrettede tilbud fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Antallet af arbejdsmarkedsrettede tilbud gennemført af udlændinge, der ikke efterfølgende er kommet i beskæftigelse eller har påbegyndt en uddannelse

Antal arbejdsmarkedsrettede tilbud	Antal personer, der har gennemført tilbud	Procent af det samlede antal personer
0	31	56
1	11	20
2	6	11
3 eller flere	7	13
I alt	55	100

N: 55.

Det fremgår af tabellen, at 31 personer, der ikke er kommet i beskæftigelse, har gennemført det 3-årige introduktionsforløb uden at have gennemført arbejdsmarkedsrettede tilbud. 11 personer har gennemført et enkelt tilbud, mens de resterende 13 personer har gennemført 2 eller flere arbejdsmarkedsrettede tilbud.

66. Rigsrevisionen er opmærksom på, at stikprøven har en begrænset størrelse. Imidlertid har Integrationsministeriet primo 2006 med konsulentbistand fra AKF fået gennemført en undersøgelse om effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats, der peger i samme retning som Rigsrevisionens undersøgelse. Ministeriets undersøgelse omfatter ca. 16.000 introduktionsforløb. Undersøgelsen viser, at knap 40 % af den undersøgte gruppe ikke har deltaget i arbejdsmarkedsrettede tilbud. Undersøgelsen omfatter både personer, der er kommet i beskæftigelse, og personer, der ikke er i beskæftigelse. Ministeriets undersøgelse bekræfter resultatet fra Rigsrevisionens stikprøve, der viser, at en del af de nyankomne udlændinge ikke gennemfører arbejdsmarkedsrettede tilbud.

67. Der kan være flere årsager til, at nyankomne udlændinge ikke gennemfører tilbud. Gruppen består af både flygtninge, familiesammenførte til flygtninge og familiesammenførte til andre. Gruppen af familiesammenførte til andre havde i introduktionsperioden mulighed for at gennemføre praktikforløb og ansættelse med løntilskud, mens denne gruppe ikke havde mulighed for at modtage tilbud om vejledning og opkvalificering. Integrationsministeriet har oplyst, at et stigende antal flygtninge af helbredsmæssige årsager ikke er i stand til at gennemføre arbejdsmarkedsrettede tilbud, ligesom personer på barsel er undtaget fra tilbud. Baseret på en gennemgang af spørgeskemaerne vedrørende de personer, der indgår i Rigsrevisionens stikprøve, er det Rigsrevisionens skøn, at omkring $\frac{1}{3}$ af de 31 personer, der ikke har gennemført tilbud, har helbredsmæssige problemer eller har haft fravald på grund af én eller flere barsler.

V. Integrationsministeriets bidrag til en målrettet integrationsindsats i kommunerne

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Integrationsministeriet har etableret en række redskaber, der kan bidrage til at målrette integrationsindsatsen i kommunerne. Ministeriet lægger vægt på at udbrede god praksis, bl.a. ved at nyttiggøre resultaterne fra sammenligninger af kommunernes indsats. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette er en hensigtsmæssig tilgang.

Ministeriet kan dog fortsat styrke indsatsen på nogle områder. Det gælder særligt over for kommuner, der har en begrænset succes med at integrere udlændinge, og i forhold til kommunernes arbejde med at sammensætte målrettede introduktionsforløb for den enkelte udlænding.

Denne vurdering er baseret på:

- Integrationsministeriet har udarbejdet en række redskaber, der understøtter kommunernes integrationsindsats. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne anvender de fleste af disse redskaber, og at kommunerne ikke efterlyser flere redskaber.
- Kommunerne sammensætter kun i begrænset omfang målrettede integrationsforløb, hvor medbragte kompetencer vurderes, hvor der fastsættes konkrete målsætninger for udlændingen, og hvor der tilbydes relevante arbejdsmarkedsrettede aktiviteter.
- Integrationsministeriet følger bl.a. ved hjælp af benchmarkinganalyser op på kommunernes integrationsindsats. Analyserne viser, at det ofte er de samme kommuner, der opnår de laveste placeringer i sammenligningerne.

På denne baggrund skal Rigsrevisionen anbefale:

- Integrationsministeriet bør i højere grad opfordre kommunerne til at få udlændinges medbragte kompetencer afdækket og bedømt.
- Integrationsministeriet bør i højere grad opfordre kommunerne til at fastsætte konkrete målsætninger for alle udlændinge, og at målsætninger justeres undervejs.

- Integrationsministeriet bør kortlægge kommunernes anvendelse af de arbejds-markedsrettede tilbud.
- Integrationsministeriet bør i højere grad søge at påvirke kommunerne til at sammensætte målrettede forløb med en klar sammenhæng mellem medbragte kompetencer, fastsatte mål og tilbudte aktiviteter.
- Integrationsministeriet bør i højere grad nyttiggøre resultaterne af benchmarking-analyserne, fx gennem dialog og en mere aktiv opsøgende indsats over for de kommuner, der har en begrænset succes i integrationen af udlændinge.

68. Rigsrevisionen har undersøgt, om Integrationsministeriet bidrager til, at kommunerne kan yde en målrettet integrationsindsats.

Rigsrevisionen har kortlagt de redskaber, som Integrationsministeriet stiller til rådighed for kommunernes integrationsindsats, samt undersøgt kommunernes anvendelse og vurdering af disse redskaber. Rigsrevisionen har desuden foretaget en gennemgang af de 111 konkrete introduktionsforløb.

Denne del af undersøgelsen bidrager til vurdering af Integrationsministeriets indsats, herunder særligt til at danne grundlag for en række anbefalinger rettet mod ministeriets arbejde i forhold til kommunerne.

A. Redskaber til brug for kommunernes integrationsarbejde

69. Integrationsloven udgør det overordnede regelgrundlag for integrationsarbejdet. Med hjemmel i loven har Integrationsministeriet udstedt en lang række bekendtgørelser, hvor ministeriet har fastsat de nærmere regler for administrationen af loven.

70. Den ansvarlige kommune skal inden 1 måned efter overtagelsen af ansvaret for en udlænding udarbejde en integrationskontrakt i samarbejde med udlændingen. Integrationsministeriet har udmøntet integrationslovens bestemmelser om integrationskontrakter i en bekendtgørelse om udarbejdelse af integrationskontrakt og om introduktionsprogrammet efter integrationsloven. Til bekendtgørelsen er vedlagt et paradigme til kontrakten, som kommunerne kan anvende.

71. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministeriet på en række områder har udarbejdet redskaber til brug for kommunernes integrationsarbejde, jf. boks 5.

BOKS 5. REDSKABER TIL BRUG FOR KOMMUNERNES INTEGRATIONSARBEJDE

Hjemmesiden www.nyidanmark.dk er indgang til en række redskaber, som Integrationsministeriet stiller til rådighed for kommunerne.

UdlændingInformationsPortalen (UIP) er en internetportal, der indeholder en række systemer til udveksling af informationer mellem myndighederne på udlændingeområdet. Formålet med portalen er at give fx sagsbehandlere i kommunerne hurtig og let adgang til at søge og indtaste oplysninger om udlændinge.

Erfaringsbasen findes på www.nyidanmark.dk og indeholder beskrivelser og eksempler på praktiske tiltag fra vellykkede integrationsprojekter, gennemført af kommuner, private virksomheder mv. Hensigten er, at kommunerne skal hente inspiration i basens beskrivelser. Erfaringsbasen indeholder oplysninger om en bred vifte af projekter, der dækker bredt inden for integrationsområdet.

Integrationsnøglen er en videnbank om integration og indeholder nøgletal for kommuner, statistik, tjeklister mv. Integrationsnøglen indeholder bl.a. råd til, hvordan kommunerne kan udarbejde en integrationspolitik, samt råd om særlige forhold, som kommunerne skal være opmærksomme på i integrationsindsatsen. Endelig rummer Integrationsnøglen casehistorier om gode integrationsprojekter fra kommuner til inspiration for andre kommuner.

Vejledninger og orienteringsbreve udarbejdes til brug for udlændinge og myndigheder mfl., der er inddraget i integrationsarbejdet. Enkelte af de udarbejdede vejledninger er rettet mod kommunernes arbejde med integrationsloven. Dette gælder bl.a. vejledning om ydelser efter integrationsloven, vejledning om introduktionsprogrammet og vejledning om integrationskontrakter. Integrationsministeriet udsender også orienteringsbreve mv. med nyt på udlændinge- og integrationsområdet, fx nyhedsbrevet "Det flyvende tæppe", der bringer nyt og artikler inden for fagområdet dansk som andetsprog for børn, unge og voksne, og "Ny i Danmark" med orientering om integration. Ministeriet påtænker desuden at udsende en modtagehåndbog, der er tænkt som en støtte for kommunerne i modtagelsen af personer under introduktionsprogrammet. Håndbogen rummer bl.a. afsnit om den gode modtagelse og arbejdsmarkedsrettet integration.

Rapporter, undersøgelsesresultater, anbefalinger mv. offentliggøres på Integrationsministeriets hjemmeside. Det er hensigten, at kommunerne skal lære af erfaringerne. Ministeriet tager initiativ til et betydeligt antal analyser og evalueringer af integrationsområdet.

Integrationservice blev etableret i 2005 af Integrationsministeriet som en udgående konsulentenhed, der generelt skal understøtte kommunernes integrationsarbejde, herunder bidrage til at gøre integrationsindsatsen mere effektiv i kommunerne, så flere udlændinge opnår varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Integrationservices kerneprodukter er oplæg, kurser, seminarer, netværk, kontaktfremstilling, projektudvikling mv.

Konferencer, offentlige arrangementer og samarbejder gennemføres lejlighedsvist af Integrationsministeriet, hvor der bl.a. orienteres om nyt inden for integrationsarbejdet. En del af disse arrangementer har kommunale praktikere og beslutningstagere som primær målgruppe. Integrationsministeriet indgår desuden i et samarbejde med KL, DA og LO om virksomhedsrettet integration (VIP2). Samarbejdet skal løbe i perioden 2007-2009.

72. Boks 5 viser, at Integrationsministeriet har stillet en række redskaber til rådighed for kommunernes integrationsindsats. Rigsrevisionens gennemgang af redskaberne har vist, at de samlet set dækker de 3 målsætninger i integrationsloven, dog er selvforsørgelsesmålsætningen prioriteret særligt højt. Fx er tyngden i Integrationsservices indsats rettet mod at bidrage til, at flere udlændinge opnår varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

73. Integrationsministeriet har gennemført enkelte undersøgelser af, om redskaberne opfylder brugernes behov. Ministeriet har fx fået udarbejdet en brugerundersøgelse af Integrationservice. Der foreligger imidlertid ikke en samlet gennemgang af, om kommunerne anvender redskaberne, og om redskaberne tilfredsstillende kommunernes behov. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, i hvilket omfang kommunerne anvender de redskaber, som ministeriet stiller til rådighed for kommunernes forvaltning af introduktionsprogrammet.

74. Rigsrevisionen har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt ca. ¼ af landets kommuner, jf. bilag 1. Skemaerne er sendt til kommunens officielle adresse samt chefen for integrationsområdet. Skemaerne er fortrinsvist udfyldt af faglige mellemledere i kommunerne. Som det fremgår af bilaget, indgår 19 kommuner i denne del af undersøgelsen.

75. Rigsrevisionen har undersøgt kommunernes vurdering af det kontraktparadigme, som Integrationsministeriet har udarbejdet. Undersøgelsen viser, at 10 af de adspurgte kommuner finder, at Integrationsministeriets kontraktparadigme udgør et godt grundlag for den løbende styring og opfølgning i forbindelse med de 3-årige introduktionsforløb. 4 kommuner har svaret "delvist", og 1 kommune har svaret "nej" til spørgsmålet, mens 4 kommuner har svaret "ved ikke".

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ca. halvdelen af de adspurgte kommuner finder, at Integrationsministeriets kontraktparadigme udgør et godt grundlag for integrationsindsatsen.

76. Rigsrevisionen har dernæst undersøgt, i hvilket omfang de redskaber, Integrationsministeriet stiller til rådighed, anvendes som en del af det praktiske integrationsarbejde i kommunerne. Resultatet fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Kommunernes anvendelse af de redskaber, som Integrationsministeriet stiller til rådighed (Antal)

	Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig	Kender ikke
Ministeriets hjemmeside www.nyidanmark.dk	5	11	2	1	-
UdlændingeInformationsPortalen	12	7	-	-	-
Erfaringsbasen (Integrationssservice)	-	5	6	3	4
Integrationsnøglen (Integrationssservice)	-	1	4	3	10
Vejledninger og orienteringsbreve	8	7	3	-	-
Rapporter, undersøgelsesresultater, anbefalinger mv.	1	11	6	-	-
Konsulentydelse leveret af Integrationssservice	1	3	10	3	1
Redskaber og materiale fra Integrationssservice	1	6	8	2	1
Konferencer og offentlige arrangementer	-	13	6	-	-

Note: Enkelte kommuner har ikke besvaret alle tabellens kategorier.

Tabellen viser, at Integrationsministeriets hjemmeside www.nyidanmark.dk, UdlændingeInformationsPortalen, ministeriets vejledninger og orienteringsbreve samt rapporter, undersøgelsesresultater, anbefalinger mv. i vid udstrækning anvendes af kommunerne i integrationsarbejdet. Fx anvender 12 af de adspurgte kommuner altid UdlændingeInformationsPortalen. Ligeledes fremgår det, at hovedparten af kommunerne ofte deltager i ministeriets konferencer og offentlige arrangementer, ligesom 11 kommuner har svaret, at de ofte anvender rapporter, undersøgelsesresultater, anbefalinger mv. Videre fremgår det, at Integrationsservices konsulentydelse altid eller ofte anvendes af 4 kommuner og sjældent af 10 kommuner.

De øvrige redskaber: Erfaringsbasen, Integrationsnøglen samt redskaber og materiale fra Integrationssservice anvendes i mindre omfang af kommunerne til understøttelse af integrationsarbejdet. Særligt bemærkes det, at hovedparten af kommunerne kun anvender Erfaringsbasen og Integrationsnøglen i ringe omfang.

77. Flere af de udbudte redskaber anvendes kun i mindre grad af kommunerne. Det skyldes ofte, at kommunerne ikke har kendskab til redskaberne. Dette gælder særligt Erfaringsbasen og Integrationsnøglen, hvor henholdsvis 4 og 10 kommuner ikke havde kendskab til de pågældende redskaber.

Generelt har kommunerne oplyst, at grunden til, at de ikke anvender flere af de redskaber, som Integrationsministeriet har udarbejdet, er, at der ikke er behov for redskaberne i forbindelse med den løbende forvaltning af integrationsloven. En kommune har således oplyst, at Erfaringsbasen ikke har forekommet nyttig i det daglige arbejde, og at Integrationsnøglen er gennemgået og taget til efterretning, men den anvendes ikke som sådan i det daglige arbejde.

Ministeriet har oplyst, at Erfaringsbasen og Integrationsnøglen i lige så stor udstrækning er tænkt som redskaber for kommunerne, når de skal tilrettelægge det mere overordnede strategiske arbejde med integrationsindsatsen, fx udarbejdelse af en integrationspolitik og tilrettelæggelse af arbejdsgange. Integrationsministeriet har videre oplyst, at Integrationssservice samarbejder med ca. halvdelen af landets kommuner. Integrationssservice har overvejende kontakt med kommuner, der har en stor andel af indvandrere.

78. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om der er væsentlige områder ved introduktionsprogrammet, hvor kommunerne finder, at de mangler redskaber.

12 kommuner har besvaret dette spørgsmål. En gennemgang af besvarelsene viser, at hovedparten af kommunerne (8) ikke mangler yderligere redskaber. 2 kommuner har anført, at de mangler redskaber i forbindelse med integration af traumatiserede flygtninge.

Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet har iværksat en række initiativer for at understøtte indsatsen over for traumatiserede flygtninge. Fx indgår emnet i Integrationssservices konsulentvirksomhed, ligesom ministeriet har iværksat 3 større udviklingsprojekter på området.

79. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at omkring halvdelen af kommunerne finder, at Integrationsministeriets kontraktparadigme udgør et godt grundlag for integrationsindsatsen.

Undersøgelsen har endvidere vist, at kommunerne anvender de fleste af de redskaber, som Integrationsministeriet stiller til rådighed. Dette gælder særligt Integrationsministeriets hjemmeside, UdlændingInformationsPortalen samt ministeriets vejledninger og orienteringsbreve. Undersøgelsen viste dog også, at nogle af redskaberne anvendes i mindre omfang. Erfaringsbasen og Integrationsnøglen anvendes således sjældent af de 19 kommuner, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at hovedparten af de 19 kommuner ikke efterlyser nye redskaber til integrationsarbejdet. I det omfang kommunerne ikke anvendte de redskaber, ministeriet havde stillet til rådighed, beror det først og fremmest på, at kommunerne ikke finder, at de har behov for de tilbudte redskaber i det daglige arbejde.

B. Tilrettelæggelsen af introduktionsforløbene

80. Målrettede introduktionsforløb er forløb, hvor kommunerne i overensstemmelse med integrationsloven fastsætter konkrete mål og giver tilbud ud fra en vurdering af den enkelte udlændings forudsætninger og behov, med henblik på at udlændingen hurtigst muligt får fodfæste på arbejdsmarkedet.

Figur 4. Oversigt over introduktionsforløbet



Konkret har Rigsrevisionen undersøgt følgende forhold:

- Har kommunerne foretaget en vurdering af den uddannelse, udlændingen har med fra hjemlandet?
- Har kommunerne fastsat konkrete målsætninger for introduktionsforløbet?
- I hvilket omfang anvender kommunerne de arbejdsmarkedsrettede tilbud?

Ud fra gennemgangen anbefaler Rigsrevisionen nogle områder, som Integrationsministeriet bør have fokus på i forbindelse med den løbende kontakt med og vejledning af kommunerne.

Vurdering af uddannelse

81. Inden der bliver indgået en kontrakt mellem udlændingen og kommunen, påhviler det kommunen at foretage en konkret vurdering af udlændingens situation og behov, herunder at få fastlagt den pågældendes aktuelle færdigheder og forudsætninger. For så vidt angår udlændinge, der ikke er berettiget til introduktionsydelse, kan kommunen foretage en vurdering af udlændingens kompetencer, hvis udlændingen ønsker beskæftigelse.

82. En del af de udlændinge, der kommer til Danmark, har i forvejen uddannelse og andre kvalifikationer, der kunne være brugbare på det danske arbejdsmarked. I nogle tilfælde kan det imidlertid være nødvendigt at få foretaget en vurdering af uddannelserne med henblik på at få en indplacering i forhold til tilsvarende danske uddannelser og det danske arbejdsmarked.

83. Rigsrevisionen har bedt kommunerne om at oplyse, hvilken uddannelsesmæssig baggrund de udvalgte personer har med fra hjemlandet. Kommunerne har oplyst dette i 86 % af sagerne. Resultatet fremgår af tabel 8.

Tabel 8. Højest opnåede uddannelsesniveau fra hjemlandet (%)

Grundskole (folkeskole)	33
Ungdomsuddannelse (gymnasium, handelsskole m.m.)	14
Kompetencegivende uddannelse	39
I alt (personer med uddannelse fra hjemlandet)	86
Ingen skolegang/uddannelse	14

Note: Opdelingen i uddannelseskategorier er baseret på et skøn, hvorfor den præcise fordeling mellem kategorierne kan være behæftet med en vis usikkerhed.

Tabellen viser, at 86 % af de udvalgte udlændinge har fuldført skolegang af et vist omfang og i en række tilfælde erhvervet sig en kompetencegivende uddannelse. 33 % har som det højest opnåede skoleforløb gennemført grundskolen, 14 % har som det højest opnåede skoleforløb gennemført en ungdomsuddannelse på et gymnasium, en handelsskole mv., mens 39 % har opnået en erhvervskompetencegivende uddannelse, dvs. en videregående uddannelse eller en erhvervsfaglig uddannelse. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at 14 % af de udvalgte personer ikke har gået i skole og fået en uddannelse, og mange af disse må skønnes at være analfabeter.

84. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang personer med en kompetencegivende uddannelse har fået vurderet deres kompetencer. 32 personer (39 %) af de udvalgte personer havde denne baggrund. Ud af disse sager har 7 personer fået vurderet deres kompetencer i forhold til danske uddannelser. Herudover har yderligere 2 fået bedømt deres uddannelse.

Rigsrevisionen har endvidere undersøgt kommunernes begrundelser for ikke at have fået foretaget en vurdering af de øvrige personers kompetencer. Gennemgangen viser, at i nogle tilfælde har konkrete forhold betydet, at kommunerne ikke har fundet det hensigtsmæssigt at vurdere de pågældendes uddannelsesmæssige baggrund. Kommunerne peger bl.a. på årsager som manglende dokumentation for opnået uddannelse, at det ikke er relevant i forhold til personernes helbreds-mæssige situation, at det ikke er relevant i forhold til personens nuværende (ønske om) uddannelses- eller arbejdssituation m.m.

85. Rigsrevisionen kan ikke umiddelbart vurdere, om kommunerne har fået vurderet de medbragte uddannelser i alle tilfælde, hvor det er relevant, men kan konstatere, at kommunerne i hovedparten af tilfældene ikke skønner, at det er nødvendigt. Undersøgelsen har vist, at kommunerne i et vist omfang er opmærksomme på muligheden for at få foretaget en vurdering.

Det er efter Rigsrevisionens vurdering væsentligt, at udlændinges medbragte kompetencer nøje afdækkes og bedømmes i forbindelse med introduktionsforløbet. Rigsrevisionen anbefaler, at Integrationsministeriet fortsat bør understrege vigtigheden heraf i forbindelse med den løbende kontakt med kommunerne. Hvor udlændinges uddannelser ikke er almindeligt kendt, bør der altid foretages en vurdering, da afklaring af medbragte kompetencer er vigtig i forhold til at kunne foretage en konkret målfastsættelse.

Målsætningerne i integrationskontrakterne

86. Alle udlændinge, der tilbydes et introduktionsprogram, skal have udarbejdet en integrationskontrakt. Kontrakten er et styrings- og procesorienteret redskab, der skal medvirke til at sikre kvaliteten af introduktionsprogrammet.

Kommunerne skal i samarbejde med udlændingen udarbejde en kontrakt, inden 1 måned efter at kommunen har overtaget ansvaret for den pågældende, jf. integrationslovens § 19. Kontrakten skal beskrive den pågældendes beskæftigelses- eller uddannelsesmæssige mål og fastlægge indholdet af de aktiviteter, der skal sikre, at de opstillede mål opnås.

Integrationskontrakten skal løbende revideres, i takt med at den pågældende udlændings kompetencer afklares yderligere og i forhold til de kompetencer, udlændingen erhverver sig ved gennemførelse af introduktionsprogrammet.

87. Rigsrevisionen har på baggrund af kommunernes besvarelse af spørgeskemaer vedrørende de 111 udvalgte udlændinge undersøgt:

- om der er fastsat en målsætning
- i hvilket omfang målsætningerne efterfølgende bliver korrigeret og præciseret
- hvilke typer af målsætninger der er fastsat.

88. For 79 personer ud af de 111 er der fastsat en målsætning om beskæftigelse eller uddannelse.

Kommunerne har i enkelte tilfælde begrundet manglende målsætninger i kontrakterne. For 4 personer blev det angivet, at det af helbredsmæssige årsager ikke var relevant at fastsætte beskæftigelsesmæssige mål. I 3 andre tilfælde er der ikke fastsat mål, idet de pågældende forholdsvist hurtigt er kommet i arbejde. Endelig fremgår det af svarene, at kommunerne har opgivet at fastsætte en målsætning, enten fordi det skønnes, at den pågældende ikke vil kunne varetage et job eller gennemføre en uddannelse, eller fordi de fremsatte ønsker ikke var realistiske i forhold til de medbragte kompetencer.

Rigsrevisionens gennemgang viser desuden, at opholdsgrundlaget ikke er afgørende for, om der er fastsat en målsætning, da der er fastsat en målsætning i 69 % af kontrakterne for såvel flygtninge som familiesammenførte til andre.

89. Gennemgangen har vist, at målsætningerne ganske ofte er ukonkrete. Ud af de 79 kontrakter, hvor der var fastsat en målsætning, indeholdt målsætningen i ca. 1/3 af sagerne alene et overordnet ønske om at komme i beskæftigelse eller at blive selvforsørgende uden nærmere angivelse af branche, uddannelsesønske etc. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en ukonkret målsætning gør det vanskeligt for kommunen at tilrettelægge et målrettet integrationsforløb.

I de tilfælde, hvor det nærmere er angivet, hvilken type beskæftigelse de pågældende ønsker, er angivelserne ofte upræcise, flertydige, og i mange tilfælde er der kun tale om en overordnet angivelse af branche eller jobtype. I alt indeholdt 32 kontrakter en konkret og præcis målsætning.

90. Introduktionsforløbet indebærer en løbende mulighed for en afklaring af kompetencer og udlændingens ønsker og muligheder for fremtidig beskæftigelse eller uddannelse. Det er derfor naturligt, at der i løbet af den 3-årige introduktionsperiode foretages en korrektion og præcisering af målsætningen.

Undersøgelsen har vist, at i 20 af de 79 sager, hvor der er fastsat en målsætning for beskæftigelse eller uddannelse, er der efterfølgende sket en justering af målsætningen.

Justeringer i målsætninger er primært anvendt som præcisering af en oprindelig målsætning (fx første mål: arbejde inden for sundhedsområdet, revideret mål: beskæftigelse som sygeplejerske) eller som en mere fundamental ændring af målsætningen (fx første mål: arbejde med regnskab, revideret mål: arbejde inden for social- og sundhedsområdet).

91. Rigsrevisionen har vurderet, om kommunerne håndterer målfastsættelsen forskelligt.

19 kommuner har fastsat mål for beskæftigelse eller uddannelse for mere end halvdelen af udlændingene, mens 6 kommuner har fastsat mål for halvdelen eller mindre.

Undersøgelsen har endvidere vist, at der er forskel på, hvor konkret og individuelt målsætningerne er fastsat i kommunerne. Mange kommuner fastsætter målsætningerne individuelt. Enkelte kommuner har dog blot angivet den samme målsætning for alle de udlændinge fra kommunen, der indgår i undersøgelsen.

92. I henhold til integrationsloven skal integrationskontrakten beskrive udlændingens beskæftigelses- eller uddannelsesmål. Undersøgelsen har imidlertid vist, at der i mange tilfælde mangler målsætninger for beskæftigelse eller uddannelse, og at de fastsatte målsætninger ofte er upræcise og flertydige. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at der kun i et mindre antal kontrakter foretages en justering og præcisering af den fastsatte målsætning i løbet af introduktionsperioden, også i de tilfælde, hvor den oprindelige målsætning blot har været at komme i beskæftigelse.

Konkrete målsætninger

1. Job som sygeplejerske.
2. Uddannelse som automekaniker.
3. Job som social- og sundhedshjælper.

Upræcise eller flertydige målsætninger

1. Uddannelse som elektriker eller længelevende uddannelse.
2. Buschauffør, sikkerhedsvagt, politi.
3. Vil gerne have et ufaglært job.

Rigsrevisionen finder på denne baggrund, at Integrationsministeriet i højere grad bør tilskynde kommunerne til at efterleve integrationslovens bestemmelse om, at der skal fastsættes målsætninger for alle udlændinge, samt at målsætningerne skal fastsættes så konkrete som muligt. Dette er ofte ikke muligt i forbindelse med indgåelsen af integrationskontrakten, men kommunen og udlændingen bør løbende overveje målsætningerne for introduktionsforløbet og om nødvendigt foretage de nødvendige justeringer, efterhånden som kompetencer, ønsker og muligheder for beskæftigelse eller uddannelse klarlægges.

Integrationsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet har taget kontakt til Kommunernes Landsforening, med henblik på snarest at drøfte hvorledes det bedst sikres, at kommunerne efterlever integrationslovens bestemmelser om, at integrationskontrakten skal beskrive udlændingens beskæftigelses- og uddannelsesmål.

Kommunernes anvendelse af arbejdsmarkedsrettede tilbud

93. De arbejdsmarkedsrettede tilbud indgår sammen med danskuddannelse, herunder undervisning i kultur- og samfundsforståelse, som de centrale elementer i introduktionsforløbet.

Rigsrevisionens undersøgelse omfatter som tidligere nævnt 111 personer. De udvalgte personer har påbegyndt (men ikke i alle tilfælde gennemført) tilsammen 145 arbejdsmarkedsrettede tilbud. Undersøgelsen viser, at 62 udlændinge omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse har begyndt 1 eller flere arbejdsmarkedsrettede tilbud, mens 49 ikke har været omfattet af sådanne tilbud.

94. Der kan være flere årsager til, at udlændinge ikke får tilbudt arbejdsmarkedsrettede tilbud. Fx har udlændinge, der hurtigt er kommet i beskæftigelse eller har påbegyndt en uddannelse, ikke behov for at blive opkvalificeret gennem arbejdsmarkedsrettede tilbud. En anden årsag kan være, at kommunerne ikke har pligt til at tilbyde udlændinge, der ikke er på integrationsydelse, arbejdsmarkedsrettede tilbud.

95. Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet, fx ud fra egne tilskuds- og refusionsregistreringer, bør kortlægge kommunernes anvendelse af de arbejdsmarkedsrettede tilbud.

96. Samlet har Rigsrevisionens gennemgang af 111 konkrete introduktionsforløb vist, at kommunerne kun i begrænset omfang sammensætter målrettede integrationsforløb, hvor de medbragte kompetencer vurderes, hvor der fastsættes konkrete målsætninger for integrationsindsatsen, og hvor der tilbydes arbejdsmarkedsrettede aktiviteter. Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet i højere grad bør søge at påvirke kommunerne til at sammensætte målrettede forløb med en klar sammenhæng mellem medbragte kompetencer, fastsatte mål og tilbudte aktiviteter.

C. Integrationsministeriets bidrag til en målrettet integrationsindsats i kommunerne

97. Rigsrevisionen har dernæst undersøgt, i hvilket omfang Integrationsministeriet bidrager til, at kommunerne får udarbejdet målrettede introduktionsforløb.

Konkret har Rigsrevisionen undersøgt, i hvilket omfang Integrationsministeriet tilskynder kommunerne til at anvende de arbejdsmarkedsrettede tilbud, der giver den bedste effekt, samt om Integrationsministeriet tager initiativer, der bidrager til at fremme effektiviteten i de kommuner, der har mindst succes med integrationsindsatsen.

Integrationsministeriets tilskyndelse af kommunerne til at anvende de bedste arbejdsmarkedsrettede tilbud

98. Ministeriet har fået gennemført analyser af, hvilke arbejdsmarkedsrettede tilbud der giver den største effekt. Analyserne peger på, at tilbuddet *ansættelse med løntilskud i private virksomheder* har den bedste effekt.

99. Ministeriet har oplyst, at ministeriets konsulentenhed, Integrationservice, spiller en væsentlig rolle i påvirkningen af kommunernes anvendelse af de forskellige arbejdsmarkedsrettede tilbud.

Integrationservices primære opgave er at bistå kommunerne i deres arbejde med integrationsarbejdet ved at give gode råd og viderebringe andre kommuners positive erfaringer og herunder udbrede de bedste metoder. Integrationservice arbejder både opsøgende og tager imod henvendelser fra kommuner, der ønsker rådgivning. Derudover udgiver ministeriet pjecer om fx trappemodellen og fordelene ved anvendelsen af ansættelse med løntilskud.

100. Integrationsministeriet har oplyst, at kommunerne også bliver påvirket af integrationslovens finansieringssystem. Systemet bygger på en incitamentsstyringstankegang, der skal gøre det fordelagtigt for kommunerne at benytte de mest effektive aktiveringstilbud.

Frem til udgangen af 2007 indeholdt finansieringssystemet følgende statslige tilskud:

- Et *grundtilskud* pr. udlænding, der er omfattet af introduktionsprogrammet. Tilskuddet blev ydet i hele den 3-årige introduktionsperiode.
- Et særligt *programtilskud for uledsagede mindreårige* asylansøgere.
- Et månedligt aktivitetsbaseret *programtilskud*, der blev udløst, når udlændinge modtog tilbud om de forskellige arbejdsmarkedsrettede aktiviteter.
- Et *resultattilskud*, der blev udløst, hvis en udlænding inden for introduktionsperioden bestod en danskprøve på et givent niveau, eller hvis udlændingen inden for den 3-årige periode kom i beskæftigelse på almindelige vilkår og af en varighed på mindst 6 måneder.

Særligt resultattilskuddene skal tilskynde kommunerne til at anvende de mest effektive redskaber under introduktionsprogrammet.

101. Flere undersøgelser, som Integrationsministeriet har fået gennemført, indikerer, at kommunerne hidtil kun har anvendt de mest effektive aktiveringstilbud i relativt begrænset omfang. Med virkning fra den 1. januar 2008 er der gennemført en reform af integrationslovens finansieringssystem. Ministeriet har oplyst, at reformen skal øge kommunernes incitamenter til at bringe udlændinge ud af offentlig forsørgelse og dermed også til at benytte de mest effektive tilbud.

Reformen indebærer bl.a., at grundtilskuddet til kommunerne fastholdes, mens programtilskuddene fjernes. I stedet for programtilskuddene indføres 50 % refusion på kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktivering. Desuden indebærer reformen en forhøjelse af resultattilskuddene ved bestået danskprøve og ved overgang til ustøttet beskæftigelse samt indførelse af resultattilskud ved overgang til en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse.

Det er endnu for tidligt at vurdere, om reformen af finansieringssystemet får den ønskede virkning.

Integrationsministeriets initiativer rettet mod kommuner, der har mindre succes med integrationsindsatsen

102. Siden integrationsloven trådte i kraft i 1999, har Integrationsministeriet iværksat og/eller medvirket til ca. 70 analyser. En del af analyserne vedrører resultaterne af kommunernes integrationsindsats. Ministeriet har således med bistand fra AKF fået gennemført 7 benchmarkinganalyser, der sammenligner resultaterne af kommunernes indsats.

103. Sammenligningerne viser kommunernes evne til at få udlændinge i beskæftigelse eller selvforsørgelse. I analyserne er resultaterne af de enkelte kommuners indsats målt som varigheden af den periode, der går, fra en udlænding opnår opholdstilladelse, til udlændingen opnår varig beskæftigelse/uddannelse, eller til at udlændingen bliver selvforsørgende. Analyserne tager højde for, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at integrere udlændinge på arbejdsmarkedet.

Benchmarkinganalyserne viser generelt, at der er stor forskel på, hvor hurtigt udlændinge kommer i beskæftigelse (eller bliver selvforsørgende) i de enkelte kommuner.

104. Integrationsministeriet tager almindeligvis ikke direkte kontakt til kommuner, der er placeret lavt i benchmarkinganalyserne.

Ministeriet har valgt en tilgang, der primært bygger på, at sammenligningen er et redskab, der bidrager til, at kommunerne forbedrer sig. En lav placering i sammenligning med andre kommuner skal tilskynde den enkelte kommune til at forbedre indsatsen. Ministeriet lægger i forlængelse heraf vægt på, at kommuner, der har opnået lave placeringer i sammenligningerne, kan lære af de mere succesfulde kommuners positive erfaringer.

105. Rigsrevisionen har gennemgået kommunernes placering i benchmarkinganalyserne med henblik på at vurdere, om analyserne viser en positiv udvikling i forhold til de lavt placerede kommuner.

Gennemgangen har vist, at der er flere gengangere blandt de kommuner, som har opnået de laveste placeringer i sammenligningerne. Integrationsministeriet har oplyst, at flere af kommunerne har forbedret deres resultater i de senere år. Forbedringer slår imidlertid ikke fuldt igennem i målingerne, da alle målinger går tilbage til 1999, hvorved kommunernes aktuelle placering belastes af en mindre effektiv indsats i de første år. Rigsrevisionen er opmærksom på, at en forbedring af integrationsindsatsen kan have et længere tidsperspektiv. Uanset dette finder Rigsrevisionen, at ministeriet ud fra oplysninger fra kommunerne med fordel kan analysere, om der er tale om særlige problemer, der gør sig gældende i de dårligst placerede kommuner, og om der er behov for en særlig indsats over for disse kommuner.

Ministeriet kunne fx for udvalgte kommuner udbede sig yderligere oplysninger om anvendelsen af de arbejdsmarkedsrettede tilbud og om den beskæftigelsesmæssige status for udlændinge, der har gennemgået introduktionsforløbet i kommunerne i en given periode.

106. Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet har fulgt op på den første benchmarkinganalyse fra 2004 ved at opfordre de 20 bedst placerede kommuner til at lægge deres erfaringer ind i Erfaringsbasen, der er tilgængelig på ministeriets hjemmeside. Herved kan andre kommuner få gavn af erfaringerne.

Herudover lægger ministeriet generelt vægt på at stille rådgivning og information til rådighed for kommunerne. Integrationsministeriet har oplyst, at de første benchmarkinganalyser var medvirkende til, at ministeriet tog initiativ til oprettelsen af Integrationservice.

107. En brugertilfredshedsundersøgelse vedrørende Integrationservice anbefaler en mere strategisk planlagt opsøgende indsats.

Brugertilfredshedsundersøgelsen er medio 2007 gennemført for Integrationsministeriet af en ekstern konsulentcounterpart. Undersøgelsen viser, at flere kommuner har positive erfaringer med at modtage rådgivning fra Integrationservice. I undersøgelsen efterlyses dog også en strategisk planlagt og systematisk indsats i forhold til Integrationservices opsøgende arbejde, ligesom det anbefales, at Integrationservice systematisk sætter fokus på den metodiske erfarings- og videnuddveksling med henblik på at styrke den generelle kvalitets-sikring af integrationsindsatsen i kommunerne.

Integrationsministeriet har oplyst, at Integrationservice har inddraget resultaterne fra brugerundersøgelsen i tilrettelæggelsen af den fremtidige indsats.

108. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Integrationsministeriet bidrager til, at kommunerne udarbejder målrettede introduktionsforløb. Ministeriet har således etableret Integrationservice, der på forskellig vis tilbyder rådgivning til kommuner. Med virkning fra den 1. januar 2008 er der endvidere gennemført en reform, der skal øge kommunernes incitamenter til at bringe udlændinge ud af offentlig forsørgelse og dermed også til at benytte de mest effektive arbejdsmarkedsrettede tilbud. Endelig får ministeriet udarbejdet benchmarkinganalyser, der skal bidrage til udbredelse af god praksis. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er tale om en hensigtsmæssig tilgang.

Rigsrevisionens undersøgelse viser imidlertid også, at det ofte er de samme kommuner, der opnår de laveste placeringer i sammenligningerne. Rigsrevisionen finder i lighed med Integrationsministeriet, at benchmarkinganalyserne afdækker et behov for en formidlings- og videndelingsindsats – ikke mindst i forhold til de mindst succesfulde kommuner. Efter Rigsrevisionens vurdering indikerer dette, at ministeriet i højere grad bør iværksætte initiativer, der bidrager til at forbedre indsatsen i disse kommuner.

Rigsrevisionen, den 14. maj 2008

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Undersøgelsens afgrænsning, data og metode

Personkredsen omfattet af undersøgelsen

Rigsrevisionens effektundersøgelse omfatter nyankomne udlændinge omfattet af integrationsloven, der i 2003 fik opholdstilladelse og påbegyndte det 3-årige introduktionsprogram. Undersøgelsen omfatter personer, som i 2003 var i aldersgruppen 18-62 år. Rigsrevisionen har valgt at sætte 62 år som den øvre grænse, da de pågældende efter gennemførelse af introduktionsprogrammet vil have nået pensionsalderen.

Opholdsgrundlaget for personerne, der indgår i undersøgelsen, kan opdeles i 3 kategorier:

- flygtninge (integrationslovens § 54)
- familiesammenførte til flygtninge (integrationslovens § 55)
- familiesammenførte til andre (integrationslovens § 56).

Rigsrevisionen skønner, at undersøgelsen omfatter i alt ca. 4.000 personer. Dette tal er et skøn baseret på oplysninger fra Udlændingetjenesten. Udlændingetjenesten har leveret oplysninger for perioden marts-december 2003. I denne periode fik ca. 3.300 personer mellem 18 og 62 år opholdstilladelse. Det har ikke været muligt for Udlændingetjenesten at levere data for de 2 første måneder af 2003. Rigsrevisionen har derfor skønnet det samlede antal personer til ca. 4.000 personer. Rigsrevisionen skønner ikke, at manglen af data vedrørende de 2 måneder vil give anledning til en skævvridning af den udvalgte gruppe i forhold til den samlede gruppe udlændinge indrejst i 2003.

Undersøgelsens datagrundlag

Rigsrevisionens effektundersøgelse er baseret på 2 datasæt vedrørende udlændinge. Undersøgelsen er baseret på:

- 111 konkrete introduktionsforløb fra perioden 2003-2006
- 281 tilfældigt udvalgte udlændinge, der påbegyndte et introduktionsforløb i 2003.

111 konkrete introduktionsforløb fra perioden 2003-2006

Datagrundlaget for en del af undersøgelsen er etableret ved, at Rigsrevisionen har udsendt spørgeskemaer til i alt 28 kommuner. Kommunerne er udvalgt med henblik på at opnå:

- geografisk spredning
- variation i størrelse
- variation i andelen af indbyggere med udenlandsk baggrund.

Følgende 28 kommuner er blevet bedt om at udfylde spørgeskemaer:

Aalborg, Fredericia, Viborg, Skive, Ikast-Brande, Sønderborg, Norddjurs, Kolding, Holstebro, Rebild, Vejen, Herning, Esbjerg, Gentofte, Frederiksberg, Tårnby, Helsingør, Faxe, Albertslund, Egedal, Holbæk, Lolland, Vordingborg, Næstved, Køge, Svendborg, Nyborg og Faaborg-Midtfyn.

Kommunerne blev anmodet om at udfylde et spørgeskema for hver udlænding, hvor det 9. ciffer i personens CPR-nr. er enten 3 eller 6. Som dokumentation er kommunerne blevet bedt om at medsende en kopi af den pågældende persons integrationskontrakt.

Den enkelte kommune blev bedt om at se bort fra personer, der enten var fraflyttet eller tilflyttet kommunen i løbet af det 3-årige introduktionsforløb.

Ved udsendelsen af spørgeskemaerne var Rigsrevisionen ikke i besiddelse af CPR-oplysninger på de personer, der opfyldte undersøgelsens udvælgelseskriterier. Det har derfor ikke på forhånd været muligt eksakt at fastlægge stikprøvens størrelse og fordelingen mellem kommunerne. Det har således været kommunernes opgave at finde frem til de relevante sager på baggrund af udvælgelseskriterierne. Enkelte kommuner har bl.a. på grund af it-problemer forbundet med kommunalreformen haft vanskeligt ved at garantere, at de udfyldte spørgeskemaer repræsenterede alle personer i kommunen, der opfyldte undersøgelsens udvælgelseskriterier. Hertil kommer, at nogle udlændinge er fraflyttet kommunen i løbet af introduktionsperioden og er dermed udgået af stikprøven.

Rigsrevisionen har modtaget udfyldte spørgeskemaer fra 25 kommuner med oplysninger om 1 eller flere udlændinge omfattet af integrationsloven. 3 af de adspurgte kommuner indgår ikke i undersøgelsen. Det skyldes, at 1 kommune ikke har haft sager, der opfyldte udvælgelseskriterierne. Herudover har Rigsrevisionen ikke modtaget svar fra 2 kommuner. De pågældende kommuner er blevet rykket skriftligt, ligesom der er fulgt op med en telefonisk henvendelse.

Datasættet bestående af 111 konkrete introduktionsforløb anvendes i en vurdering af, hvorvidt udlændinge, som *ikke* er kommet i beskæftigelse, er kommet tættere på at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet ved hjælp af arbejdsmarkedsrettede tilbud.

Som en del af spørgeskemaundersøgelsen har Rigsrevisionen bedt 23 af kommunerne om at redegøre nærmere for deres administration af integrationsindsatsen. 19 kommuner har svaret, og deres besvarelser danner grundlag for en del af undersøgelsens kap. V.

281 tilfældigt udvalgte udlændinge, der påbegyndte et introduktionsforløb i 2003

På baggrund af Udlændingeeservices data har Rigsrevisionen udvalgt 281 nyankomne udlændinge. Det supplerende datasæt er tilfældigt udvalgt og består af alle udlændinge mellem 18 og 62 år med 5 som det 9. ciffer i CPR-nr. Rigsrevisionen skønner som nævnt ovenfor, at den samlede gruppe udgør 4.000 personer. Umiddelbart ville man forvente, at stikprøven skulle omfatte 1/10, dvs. ca. 400 personer. Grunden til, at stikprøven er blevet lavere, er følgende:

- Rigsrevisionen har udtaget stikprøven med udgangspunkt i Udlændingeeservices oplysninger, der vedrørte ca. 3.300 personer, da oplysninger vedrørende januar og februar 2003 ikke er tilgængelige.
- Ca. 70 personer havde ikke fået tildelt CPR-nr.
- Ca. 50-100 personer er efter 2003 udvandret af landet.

Den gruppe, som har dannet grundlag for stikprøven, har således udgjort ca. 3.100 personer.

Andre data

Som led i undersøgelsen af, om de nyankomne udlændinge er kommet i beskæftigelse, har Rigsrevisionen desuden baseret sig på oplysninger fra SKAT.

Konkret har Rigsrevisionen via oplysninger fra SKAT udsøgt data om de udvalgte personers indkomstgrundlag. Rigsrevisionen kan på dette grundlag bl.a. konstatere, om de pågældende efter afslutningen af introduktionsforløbet oppebærer en indtægt og i givet fald, om denne indtægt stammer fra ordinær beskæftigelse, selvstændig virksomhed, SU eller overførselsindkomst.

Undersøgelsens evidens

Evidens er et udtryk for, hvor valid resultatet af en undersøgelse er. I litteraturen tales om et evidenshierarki, som er en rangordning af forskellige undersøgelsesdesign. Olaf Rieper og Hanne Foss Hansen skriver på s. 18 i "Metodedebatten om evidens" (AKF-forlaget 2007), at evidensbevægelsernes udgangspunkt er, at ikke alle videnformer er lige valide. Evidenshierarkiet repræsenterer således en rangordning af den viden, som resultaterne fra primær-

studier udgør, og som ligger til grund for systematiske reviews og i sidste ende deres anbefalinger for politisk såvel som praktisk handlen. Rangordningen tager udgangspunkt i det forskningsdesign, som er anvendt i primærstudierne.

Der er ikke blandt forskere på dette område fastsat en entydig og fælles rangordning af forskningsdesign, og der opereres med flere evidenshierarkier. I "Metodedebatten om evidens", s 20 ff., illustreres evidenshierarkiet med 9 niveauer:

Niveau	Undersøgelserdesign
1	Randomiserede, kontrollerede eksperimenter
2	Kvasiek eksperimenter, kontrollerede forsøg baseret på matching
3	Forløbsstudier
4	Tværsnitsundersøgelser
5	Procesevaluering, aktionsforskning
6	Kvalitative casestudier og etnografiske feltstudier
7	Erfaringer og eksempler på god praksis
8	Ekspertvurderinger
9	Brugerevalueringer

Det randomiserede kontrollerede forsøg rangerer højest i hierarkiet. Ved denne undersøgelsestype isoleres den indsats, man ønsker at vurdere effekten af, fra andre påvirkninger, ved at man opdeler dem/det, man undersøger, i 2 grupper: en interventionsgruppe, der modtager den indsats, man ønsker at undersøge virkningen af, og en kontrolgruppe, der har samme karakteristika som interventionsgruppen, men som ikke modtager den pågældende indsats. Randomiserede kontrollerede forsøg anvendes typisk inden for lægevidenskaben, fx i forbindelse med test af nye lægemidler. Inden for samfundsvidenskaberne vil det i mange tilfælde være vanskelig at gennemføre denne forsøgstype. Det er bl.a. ofte af praktiske, juridiske, etiske eller økonomiske grunde ikke muligt at udskille en egnet kontrolgruppe. Man må derfor ofte anvende undersøgelsesdesign, der befinder sig længere nede i evidenshierarkiet.

Rigsrevisionens effektundersøgelse (kap. IV) følger et antal udlændinge gennem introduktionsperioden med henblik på at kortlægge, hvilken indsats de har været udsat for, ligesom Rigsrevisionen følger de pågældende personers introduktion på arbejdsmarkedet. Rigsrevisionens undersøgelse kan således bedst indplaceres inden for niveau 3, forløbsstudier.

Rigsrevisionens undersøgelse har forskellige metodemæssige svagheder. I selve beretningen er der bl.a. redegjort for, at stikprøven er af en forholdsvis beskeden størrelse, hvilket svækker udsagnskraften i konklusionerne. Herudover har Rigsrevisionens undersøgelse af indvandreteres beskæftigelse den principielle svaghed, at den ikke med sikkerhed kan vise, i hvilket omfang det 3-årige introduktionsforløb påvirker beskæftigelsesgraden blandt de udvalgte. Andre faktorer påvirker beskæftigelsen blandt indvandrere, herunder særligt den almindelige konjunkturudvikling.