

Notat til statsrevisorerne
om
den fortsatte udvikling i sagen om Integrationsministeriets opgavevaretagelse
i forbindelse med integrationsindsatsen
(beretning nr. 2/03)

I. Indledning

1. Rigsrevisionen afgav i 2003 beretning nr. 2/03 om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen.

I forbindelse med ikrafttrædelsen af en ny integrationslov i 1999 blev udførelsen af integrationsindsatsen overført fra ministeriet til kommunerne. Integrationsministeriet har dog fortsat en række opgaver i relation til integrationsindsatsen, fx udbetaling og kontrol med refusion og tilskud, anskaffelse af aktuel og systematisk viden om aktiviteterne og om effekterne heraf. Det er varetagelsen af disse opgaver, beretningen omhandler.

Samlet set havde Integrationsministeriet tilrettelagt udbetaling, afregning og kontrol med refusion og tilskud til kommunerne på en tilfredsstillende måde, men der var problemer med ministeriets indsamling af data om integrationsindsatsen i kommunerne. Endvidere havde Integrationsministeriet ikke konkretiseret integrationslovens overordnede mål eller undersøgt, om integrationslovens formål indfries.

På baggrund af integrationsministerens redegørelse af 4. december 2003 blev beretningen fulgt op af et notat til statsrevisorerne i januar 2004, afgivet i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finans-

året 2003, s. 96-115. Af dette notat fremgår flere initiativer, som ministeren havde iværksat for at forbedre opgavevaretagelsen. I notatet tilkendegav jeg, at jeg ville følge og orientere statsrevisorerne om de initiativer, Integrationsministeriet ville iværksætte. Det drejer sig om:

- a. Forbedring af registreringen af udlændinge omfattet af integrationsloven.
- b. Status for sikringen af aktuel og sammenhængende viden i Integrationsministeriet om integrationsindsatsens aktiviteter og effekter.
- c. Initiativer til en systematisering af ministeriets ad hoc-undersøgelser i forbindelse med sin evaluering af kommunernes integrationsindsats.
- d. Integrationsministeriets videre arbejde med at måle, om hver af integrationslovens brede målsætninger opfyldes.

2. Jeg forudsatte i notatet, at ministerens initiativer ville være gennemført inden udgangen af 2005. Rigsrevisionen har undersøgt status på de ovenfor nævnte initiativer ved brevveksling og ved møde med Integrationsministeriet medio 2006.

Status for initiativerne behandles i det følgende.

Ad a. Forbedring af registreringen af udlændinge omfattet af integrationsloven

3. Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at Integrationsministeriet på baggrund af *Udlændingedatabasen* ikke kunne skelne mellem udlændinge omfattet af integrationsloven og andre udlændinge. Ministeren oplyste i sin redegørelse af 4. december 2003, at ministeren sammen med Udlændingestyrelsen – nu benævnt Udlændingesservice – og Danmarks Statistik havde arbejdet med at forbedre registreringen, så udlændinge omfattet af integrationsloven entydigt kan afgrænses i statistisk materiale.

4. Integrationsministeriet oplyser i skrivelse af 5. maj 2006, at ministeriet i 2003 iværksatte et arbejde med at tilføje *Udlændingedatabasens* oplysninger om indvandrere og deres efterkommeres opholdsgrundlag samt oplysninger om, hvorvidt de nyankomne flygtninge og familiesammenførte er omfattet af integrationsloven. I dag foreligger der derfor oplysninger om nyankomne flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven. Dette gør det muligt i fremtiden at skelne mellem ud-

lændinge omfattet af integrationsloven og andre udlændinge. Dog har der været forsinkelser i indberetningen af data for hele 2005. Således er der først i maj 2006 fremsendt dataudtræk fra 1. januar 2005. Integrationsministeriet har på møde den 2. juni 2006 meddelt, at forsinkelsen skyldes omstruktureringer i Udlændingestyrelsen. Efterfølgende har Integrationsministeriet den 11. september 2006 fremsendt et nyere dataudtræk med tal fra 1. januar 2006. Det er fremover ambitionen, at databasen skal opdateres halvårligt.

5. Jeg finder det tilfredsstillende, at det nu – om end med forsinkelse – er muligt entydigt at afgrænse udlændinge omfattet af integrationsloven i data fra *Udlændingedatabasen*.

Ad b. Status for sikringen af aktuel og sammenhængende viden i Integrationsministeriet om integrationsindsatsens aktiviteter og effekter

6. Integrationsministeriets væsentligste kilder til at indsamle data om effekten af integrationsindsatsen er – ud over ad hoc-undersøgelser – 2 databaser: *Danskundervisningsdatabasen* og *Udlændingedatabasen*. I forbindelse med beretningen fandt Rigsrevisionen, at disse databaser gav en række relevante oplysninger, men at Integrationsministeriet burde sikre sig mere aktuelle data. På den baggrund oplyste ministeren i sin redegørelse af 4. december 2003, at Integrationsministeriet havde flere tiltag med hensyn til videreudvikling af ministeriets databaser. Bl.a. havde ministeriet i august 2003 nedsat en projektgruppe, der skulle udvikle et målesystem, der kunne sikre aktuel og sammenhængende viden om integrationsindsatsens aktiviteter og effekter.

7. Ministeriet oplyser i sin skrivelse af 5. maj 2006, at der er iværksat flere tiltag i retningen af en omfattende videreudvikling af ministeriets databaser, der skal sikre mere aktuel og sammenhængende data. For det første nævnes tiltag vedrørende udvikling af AMFORA (ArbejdsMarkedspolitiske foranstaltninger) – en database, som Danmarks Statistik har igangsat, og som indeholder oplysninger om de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Oplysninger, der indberettes kvartalsvis af kommuner, Arbejdsmarkedsstyrelsen og SUstyrelsen og månedsvis fra Arbejdsdirektoratet. For det andet nævnes tiltag til samarbejde om brugen af Beskæftigelsesministeriets DREAM-database, der modtager kommunale data fra de kommunale beregningssystemer. En-

delig nævnes tiltag vedrørende en større omlægning af *Danskundervisningsdatabasen* – en database, der indeholder statistisk dokumentation for aktiviteterne på sprogcentrene, og som er baseret på kvartalvise indberetninger fra udbydere af danskuddannelse. Der er tale om initiativer, som ministeriet også oplyste om i sin ministerredegørelse af 4. december 2003. Efterfølgende har Integrationsministeriet oplyst, at de databaser, der bygger på tal fra Danmarks Statistik, er 1½ år forsinket, og at DREAM-databasen kan levere nyere data, men at den er opbygget på en sådan måde, at Integrationsministeriet ikke kan bygge på DREAM-databasen alene. Dette medfører, at der stadig ikke foreligger sammenhængende og aktuelle data.

8. Integrationsministeriet har oplyst, at fremrykning af dataleveringen fra Danmarks Statistik ikke er mulig p.t., og at det er en generel problemstilling, som ikke kun vedrører Integrationsministeriet. Integrationsministeriet har videre oplyst, at Danmarks Statistik har igangsat et projekt om etablering af en ny samlet database med aktuell statistik for ”arbejdsmarkedets udkant”, der bl.a. vil omfatte data om udlændinges deltagelse i tilbud efter integrationsloven og data om, hvorvidt udlændinge modtager en ydelse i forbindelse med ledighed. Udviklingen af databasen forventes færdig i foråret 2007, og Integrationsministeriet følger udviklingsprocessen tæt. Det er forventningen, at denne nye database skal opdateres hvert kvartal. Ministeriet har endelig oplyst, at man forventer at kunne drage nytte af de muligheder for statistikudtræk, som etableringen af et nyt indkomstregister (eIndkomst) vil give. Dette register forventes dog først implementeret primo 2008.

9. Selv om der i løbet af 2007 er taget initiativ til at sikre mere aktuelle data på visse områder, finder jeg det utilfredsstillende, at der fortsat ikke foreligger aktuelle og sammenhængende data, der er dækkende for effekten af integrationsindsatsen.

Ad c. Initiativer til en systematisering af ministeriets ad hoc-undersøgelser i forbindelse med sin evaluering af kommunernes integrationsindsats

10. I forbindelse med beretningen gennemgik Rigsrevisionen Integrationsministeriets ad hoc-undersøgelser. Denne gennemgang viste, at ad hoc-undersøgelserne berørte relevante problemstillinger, men at undersøgelserne ikke var systematiske og dermed ikke kunne sammenlignes over tid. Det fremgik af ministerens redegørelse af 4.

december 2003, at ministeriet i 2004 ville gentage evalueringen af kommunernes implementering af integrationsloven fra 2000. Integrationsministeriet har oplyst, at evalueringen blev gennemført i 2005.

11. Integrationsministeriet har oplyst, at der nu er udarbejdet en handlingsplan for ministeriets analyseaktivitet. Planen beskriver formål med analyserne, fokus for analyserne, frekvens for analyserne, tidsplan og en beskrivelse af handlinger i 2006. Et af de beskrevne tiltag i handlingsplanen er gentagelse af forskellige analyser.

12. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet nu endelig har udarbejdet en handlingsplan for analyseaktiviteten, der systematiserer ad hoc-undersøgelserne og derved bl.a. sikrer sammenlignelige data over tid.

Ad d. Integrationsministeriets videre arbejde med at måle, om hver af integrationslovens brede målsætninger opfyldes

13. Det fremgår af beretningen, at Integrationsministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang havde undersøgt, om integrationslovens formål blev indfriet, og at ministeriet ikke havde konkretiseret, hvad integrationslovens abstrakte mål nærmere indeholdt. Efter Rigsrevisionens opfattelse gjorde den manglende konkretisering det vanskeligt at undersøge, om lovens aktiviteter førte til den ønskede effekt. I ministerens redegørelse af 4. december 2003 oplystes det, at ministeriet var enig i, at der også burde foretages en opfølgning på de bredere mål – som fx deltagelse i samfundslivet. Ministeriet vil derfor udbyde en undersøgelse, som havde til formål at opbygge en metode til løbende måling af, hvorvidt hver af integrationslovens brede målsætninger opfyldes.

14. Integrationsministeriet oplyser nu, at der i oktober 2005 på baggrund af Rigsrevisionens beretning blev udarbejdet et oplæg fra et eksternt konsulentfirma om metoder til, hvordan de bredere målsætninger i integrationsloven kunne måles. Oplægget foreslog 2 konkrete undersøgelser. Dels en undersøgelse rettet mod kommunerne, dels en undersøgelse rettet mod udlændinge, der er eller har været omfattet af integrationsloven. Undersøgelsen rettet mod kommunerne har til dels været gennemført i evalueringen af kommunernes implementering af integrationsloven, udgivet i maj 2005. Med hensyn til undersøgelsen rettet mod udlændinge oplyste ministeriet i maj 2006,

at det arbejdede videre med denne idé i form af en brugerundersøgelse af personer under integrationsloven. Derudover oplyste ministeriet, at flere af formålene i integrationslovens § 1 undersøges som en del af andre analyser.

15. Efterfølgende har Integrationsministeriet den 11. september 2006 oplyst, at den omtalte brugerundersøgelse indledes med en pilotundersøgelse, der forventes afsluttet ved årsskiftet 2006/07, og at den egentlige undersøgelse påbegyndes primo 2007. Integrationsministeriet forventer analyseresultaterne klar i foråret 2008. Endvidere har Integrationsministeriet oplyst, at Integrationsministeriet derefter påtænker at opdatere undersøgelsen årligt.

16. Jeg anser det for ikke tilfredsstillende, at Integrationsministeriet først nu påtænker at igangsætte den undersøgelse, som ministeren lagde op til i sin redegørelse af 4. december 2003, og som skal vise, om integrationslovens brede målsætninger er opfyldt. Undersøgelsens resultater kan således først forventes klar i foråret 2008.

II. Sammenfatning

17. Integrationsministeriet har i forlængelse af beretningen iværksat flere initiativer. Men der er dog stadig uløste problemer. Mine bemærkninger til Integrationsministeriets initiativer kan sammenfattes til:

Jeg finder det tilfredsstillende, at det nu – om end med forsinkelse – er muligt entydigt at afgrænse udlændinge omfattet af integrationsloven i data fra *Udlændingedatabasen*.

Selv om der i løbet af 2007 er taget initiativ til at sikre mere aktuelle data på visse områder, finder jeg det utilfredsstillende, at der fortsat ikke foreligger aktuelle og sammenhængende data, der er dækkende for effekten af integrationsindsatsen.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet nu endelig har udarbejdet en handlingsplan for analyseaktiviteten, der systematiserer ad hoc-undersøgelserne og derved bl.a. sikrer sammenlignelige data over tid.

Jeg anser det for ikke tilfredsstillende, at Integrationsministeriet først nu påtænker at igangsætte den undersøgelse, som ministeren lagde op til i sin redegørelse af 4. december 2003, og som skal vise, om integrationslovens brede målsætninger er opfyldt. Undersøgelsens resultater kan således først forventes klar i foråret 2008.

18. Jeg vil derfor fortsat følge udviklingen på de uafklarede områder og informere statsrevisorerne herom.

Henrik Otbo