

Leif Husted og Eskil Heinesen

Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2007



Rapporten kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk eller fås ved henvendelse til:

AKF, Anvendt KommunalForskning
Nyropsgade 37
1602 København V
Telefon: 43 33 34 00
Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk

© 2009 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowork, Lars Degnbøl

Forlag: AKF
Tryk: Litotryk København A/S
ISBN (trykt version): 978-87-7509-885-9
ISBN (elektronisk version): 978-87-7509-886-6
I:\08 SEKRETARIAT\FORLAGET\ESH\BENCHMARKINGANALYSE_V_1999-2007\RAPPORT.DOCX
Januar 2009

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF har til formål at gennemføre og formidle samfundsforskning af relevans for det offentlige og især for regioner og kommuner.

Leif Husted og Eskil Heinesen

**Benchmarkinganalyse af integrationen
i kommunerne målt ved udlændinges
beskæftigelse 1999-2007**

AKF, Anvendt KommunalForskning
2009

Forord

Denne rapport beskriver resultaterne fra et projekt, hvor hovedformålet har været at opstille en benchmarkingindikator, der kan benyttes ved en systematisk sammenligning af kommunernes succes med hensyn til integration af de udlændinge, som er omfattet af integrationsloven. I rapporten bruges betegnelserne "udlændinge" og "indvandrere" synonymt; begge begreber dækker både flygtninge og familiesammenførte.

Benchmarkinganalysens definition på integrationssucces er, at indvandrere hurtigt kommer i beskæftigelse (eller påbegynder en ordinær uddannelse). Benchmarkingindikatoren tager højde for, at der er væsentlige forskelle i kommunernes vilkår.

I analyserne er anvendt registerdata for perioden 1999-2007 for samtlige indvandrere, som er omfattet af integrationsloven. Et tilhørende arbejdsrapport indeholder en grundigere beskrivelse af data, analyser og resultater.

Undersøgelsen, der er finansieret af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, ligger i forlængelse af tidligere undersøgelser, der ligeledes er dokumenteret i AKF-publikationer. Rapporten er skrevet, så den kan læses uafhængigt af de tidligere benchmarkingrapporter.

Et vigtigt overordnet formål med benchmarkinganalyserne er at skabe et bedre grundlag for undersøgelser, der kan afdække årsagerne til, at nogle kommuner ser ud til have større succes med integration end andre. De beregnede benchmarkingindikatorer kan således bruges som udgangspunkt for opfølgende analyser af sammenhængen mellem "integrationssucces" målt ved benchmarkingindikatoren og forskellige aspekter af kommunernes indsats. Sådanne analyser kan danne grundlag for, at succesfulde strategier kan udbredes til flere kommuner.

Eskil Heinesen
Januar 2009

Indhold

1	Sammenfatning.....	7
2	Indledning.....	11
2.1	Baggrund.....	11
2.2	Formål.....	14
2.3	Rapportens indhold.....	15
3	Data.....	17
3.1	Bestemmelse af den grundlæggende forløbsvariabel.....	17
3.2	Antallet af forløb og deres varighed	18
4	Statistisk model og beregnede effekter	24
4.1	Statistisk model.....	24
4.2	Effekter af rammevilkår	26
4.2.1	Effekter af forklarende variabler på individniveau	26
4.2.2	Effekter af forklarende variabler for pendlingsområder	27
4.2.3	Varighedsafhængighed	28
5	Benchmarkingindikatoren baseret på alle omfattet af integrationsloven	29
5.1	Gennemsnitlig varighed til beskæftigelse.....	31
5.2	Benchmarkingindikatoren.....	34
5.3	Sammenhængen mellem gennemsnitlig varighed og indikator	39
6	Benchmarkingindikatoren baseret på ydelsesmodtagere	44
6.1	Gennemsnitlig varighed til beskæftigelse.....	44
6.2	Benchmarkingindikatoren.....	47

6.3	Sammenhængen mellem gennemsnitlig varighed og indikator	51
6.4	Sammenligning af resultater	55
7	Udviklingen i integration for landet som helhed.....	59
7.1	Den samlede population.....	59
7.1.1	Observeret sandsynlighed for beskæftigelse	59
7.1.2	Forudsagt sandsynlighed for beskæftigelse.....	61
7.1.3	Forskel mellem observeret og forudsagt sandsynlighed for beskæftigelse.....	63
7.2	Den afgrænsede population.....	69
	Litteratur	72
	Summary	74
	Noter	80

1 Sammenfatning

I denne rapport beskrives en indikator, der kan benyttes ved en systematisk sammenligning (eller benchmarking) af kommunernes succes med arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssig integration af indvandrere, som er omfattet af integrationsloven. Datagrundlaget er registerdata fra Danmarks Statistik, Integrationsministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen for perioden 1999-2007. Indikatoren baseres på, hvor lang tid der går (varigheden) fra en udlænding har fået opholdstilladelse, til vedkommende er i ordinær beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Hvis den gennemsnitlige varighed er kort i en given kommune, betyder det, at indvandrerne hurtigt kommer i beskæftigelse eller påbegynder uddannelse. Det kan indikere, at kommunen yder en god integrationsindsats. Omvendt kan en lang gennemsnitlig varighed indikere en mindre god integrationsindsats.

Hvis en indvandrer kun kommer i beskæftigelse i nogle få uger, er det imidlertid problematisk at tolke det som tegn på vellykket integration. Derfor analyseres varigheden fra opholdstilladelse til påbegyndelse af mindst seks måneders beskæftigelse eller uddannelse.

Benchmarkingindikatoren beregnes for to forskellige analysepopulationer:

- 1 Samtlige indvandrere omfattet af integrationsloven
- 2 De indvandrere, der modtog introduktionsydelse på det tidspunkt, hvor de fik opholdstilladelse.

Den sidste gruppe er interessant at analysere for sig, da kommunerne her har et mere omfattende integrationsansvar.

Benchmarkingindikatoren tager højde for forskelle i kommunernes rammevilkår, både de enkelte indvandreres karakteristika (herunder køn, opholdsgrundlag, oprindelsesland, alder, civilstand, børn, år for opholdstilladelse, helbred, og forudsætninger for at lære dansk) og lokale arbejdsmarkedsforhold (bl.a. ledig-

hedsprocenten i pendlingsoplandet). Dette gøres på baggrund af en statistisk model.

Ca. 70% af forskellene mellem kommunerne med hensyn til, hvor hurtigt indvandrere kommer i beskæftigelse eller uddannelse, kan forklares med, at kommunerne har forskellige rammevilkår. Mange kommuner bliver placeret væsentligt anderledes i "rangordningen", når der tages højde for forskelle i rammevilkår.

Dataperioden er 1999-2007, hvorfor de opstillede benchmarkingindikatorer afspejler den gennemsnitlige integrationssucces over disse ni år. For de fleste kommuner vejer de første år i dataperioden forholdsvis tungt i dette gennemsnit, da der kom relativt mange udlændinge i disse år. Indikatorerne afspejler derfor kun i begrænset omfang kommunernes succes med integration af de udlændinge, der er kommet de senere år. For de nye kommuner, der består af flere gamle kommuner, afspejler benchmarkingindikatoren naturligvis kun i meget begrænset omfang de nye kommuners integrationssucces, men skal snarere opfattes som et vægtet gennemsnit af de gamle kommuners integrationssucces. Der fokuseres på de kommuner, der har mindst 80 indvandrere fra analysepopulationen.

Når man ser på samtlige indvandrere omfattet af integrationsloven (population 1), er de ti kommuner, der ifølge indikatoren har størst integrationssucces (i alfabetisk rækkefølge): Billund, Frederikshavn, Halsnæs, Hedensted, Horsens, Høje-Taastrup, Hørsholm, Ishøj, Tårnby og Vallensbæk.

Når man betragter den gruppe indvandrere, der modtog introduktionsydelse omkring tidspunktet for opholdstilladelse (population 2), er de ti kommuner, der ifølge indikatoren har størst integrationssucces (i alfabetisk rækkefølge): Billund, Egedal, Frederikssund, Halsnæs, Hedensted, Horsens, Høje-Taastrup, Hørsholm, Ishøj og Kerteminde.

Syv kommuner ligger altså i "top ti" ifølge begge indikatorer: Billund, Halsnæs, Hedensted, Horsens, Høje-Taastrup, Hørsholm og Ishøj.

Som nævnt kan størstedelen af variationen mellem kommunerne i de gennemsnitlige varigheder indtil beskæftigelse/uddannelse forklares med, at kommunerne har forskellige rammevilkår. Alligevel er der store kommunale forskelle i benchmarkingindikatorerne, dvs. varighederne efter korrektion for effekter af rammevilkårene.

De gennemsnitlige (ukorrigerede) varigheder måles op til seks år (72 måneder). Det betyder, at den gennemsnitlige varighed i en kommune maksimalt kan være 72 måneder (nemlig hvis ingen indvandrere påbegynder beskæftigelse eller uddannelse før 72 måneder). De ukorrigerede gennemsnitlige varigheder varierer fra 31 til 59 måneder for den samlede population af indvandrere, dvs. at indvandrerne påbegynder beskæftigelse/uddannelse 28 måneder før i den kommune, hvor den gennemsnitlige varighed er kortest, sammenlignet med den kommune, hvor den gennemsnitlige varighed er længst. Hvis man kunne måle varighederne længere end til seks år, ville forskellene mellem kommunerne givetvis være væsentlig større, da det for landet som helhed gælder, at ca. 40% af den samlede population af indvandrere efter seks år ikke har påbegyndt beskæftigelse/uddannelse.

De korrigerede varigheder, målt ved benchmarkingindikatoren, varierer som nævnt mindre. I den kommune, der ifølge indikatoren har den største succes med integrationen (når vi betragter den samlede population af indvandrere), er den gennemsnitlige varighed 9,4 måneder kortere, end man skulle forvente ud fra rammevilkårene. I kommunen med ringest succes ifølge indikatoren er varigheden 7,1 måneder længere, end man skulle forvente ud fra rammevilkårene. Der er altså 16,5 måneders forskel mellem den mest succesrige og den mindst succesrige kommune ifølge indikatoren. Sammenlignes gennemsnittet for den femtedel af kommunerne, der har størst succes ifølge indikatoren, med den femtedel, der har mindst succes, er forskellen 7 måneder. Som nævnt ville disse forskelle være væsentlig større, hvis varighederne kunne beregnes for en længere periode og ikke var begrænset til et maksimum på seks år.

De kommunale forskelle er omtrent de samme for den afgrænsede gruppe af indvandrere, der modtog introduktionsydelse omkring det tidspunkt, hvor de fik opholdstilladelse.

Udviklingen over tid i integrations succes for landet som helhed er også undersøgt. Resultaterne viser, at sandsynligheden for at have påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse er større for de årgange af indvandrere, der fik opholdstilladelse i den sidste del af perioden, end for dem, der fik opholdstilladelse i starten af perioden. Især stiger sandsynligheden for beskæftigelse i 2004 og de følgende år. Disse resultater gælder også, når der korrigeres for, at de forskellige årgange af indvandrere har forskellige karakteristika, og at arbejdsmarkedsforholdene er skiftet i perioden. Blandt årsagerne til denne udvikling kan være en mere effektiv kommunal integrationsindsats, indførelsen af resultattilskud til kommunerne for indvandrere, der kommer i beskæftigelse, og reduktionen af ydelsen til nytilkomne udlændinge (starthjælpen).

2 Indledning

2.1 Baggrund

Siden integrationslovens ikrafttræden den 1.1.1999 har kommunerne haft ansvaret for integration af indvandrere omfattet af integrationsloven.¹ Det betyder, at kommunerne gennem integrationsindsatsen skal: "(1) 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, (2) bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse, samt (3) bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer." (Integrationslovens §1).

Mere konkret udmønter dette ansvar sig i, at de fleste indvandrere, der er omfattet af integrationsloven, i den treårige introduktionsperiode skal tilbydes et introduktionsprogram af den kommune, de er bosat i. Dette introduktionsprogram omfatter kursus i dansk, herunder undervisning i samfundsforståelse.² Desuden omfatter det aktivering til den del af indvandrerne, som modtager introduktionsydelse. Der skal udarbejdes en individuel kontrakt, som specificerer indholdet af personens introduktionsprogram.³ Indvandrere, som ikke har andet forsørgelsesgrundlag, er berettiget til introduktionsydelse. Indvandrere, der som følge af deres opholdstilladelse skal forsørges af en ægtefælle, hvilket typisk er tilfældet for familiesammenførte til andre end flygtninge, har ikke ret til introduktionsydelse, og for dem vil introduktionsprogrammet typisk kun omfatte undervisning i dansk (og samfundsforståelse).

For denne gruppe vil kommunens indsats, ud over den nævnte undervisning, typisk bestå i råd og vejledning samt opfølgning på den individuelle kontrakt. Kommunen kan dog også give beskæftigelsesrettede tilbud, men det er frivilligt for kommunen, om

den vil gøre det, og det er frivilligt for indvandrerne, om de vil deltage. Der er dog sket ændringer i reglerne i perioden. I starten havde kommunen ikke hjemmel til at give beskæftigelsesrettede tilbud til denne gruppe. Siden blev der mulighed for, at kommunen kunne tilbyde virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud, og i dag kan der også gives tilbud om opkvalificering mv.

Efter den treårige periode med introduktionsprogram overgår ledige udlændinge til tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

I denne rapport analyseres kommunernes succes med integrationen af indvandrere omfattet af integrationsloven, hvor "succes" består i, at indvandrerne kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Hermed omhandler rapporten kun en begrænset del af kommunernes integrationsansvar, hvilket er væsentligt at holde sig for øje i forståelsen og anvendelsen af rapportens resultater. Dette aspekt af integration er dog meget centralt, og andre dimensioner af integration er i høj grad påvirket af dette, se fx Dorais (1991).

Den indikator for integrationssucces, der her opstilles for hver kommune, er baseret på varigheden fra opholdstilladelse til påbegyndelse af et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb på mindst seks måneder. Der korrigeres for, at indvandrerne i forskellige kommuner har forskellige karakteristika, og at de lokale arbejdsmarkedsforhold er forskellige. De forhold, der korrigeres for, er af stor betydning for integrationsprocessen på arbejdsmarkedet, og er samtidig afgrænset til forhold, som kommunerne ikke har direkte indflydelse på.

I den aktuelle analyse afgrænses personer omfattet af integrationsloven til dem, der 1) har fået opholdstilladelse i perioden 1.1.1999-31.12.2006, 2) var mellem 16 og 64 år på tidspunktet for opholdstilladelse, 3) er kommet fra lande uden for Norden og EU, og 4) er enten flygtninge eller familiesammenførte.

Det skal bemærkes, at personkredsen, der er omfattet af integrationsloven, ændrede sig ved EU's udvidelse pr. 1. maj 2004. Udlændinge fra de nye EU-lande var omfattet af integrationsloven

frem til denne dato og indgår derfor også i analysepopulationen, hvis de fik opholdstilladelse før denne dato. For at præcisere, at der med EU i denne sammenhæng menes de 15 EU-lande før udvidelsen (men hele det nuværende EU efter udvidelsen), skrives nogle steder i det følgende EU15 i stedet for EU. Det skal endvidere bemærkes, at 16-17-årige, der er omfattet af integrationsloven, ikke er omfattet af lovens bestemmelser om introduktionsprogrammet (idet kommunerne dog kan tilbyde introduktionsprogram til uledsagede asylansøgere under 18 år med opholdstilladelse).

Som nævnt er analysen foretaget for to analysepopulationer. For det første for alle 16-64-årige, der er omfattet af integrationsloven, og for det andet for den delpopulation, der omkring tidspunktet for opholdstilladelse modtog introduktionsydelse (typisk flygtninge og familiesammenførte til flygtninge). Som nævnt ovenfor er kommunens indsats over for dem, der ikke modtog introduktionsydelse, typisk afgrænset til kursus i dansk, herunder undervisning i samfundsforståelse, og råd og vejledning samt opfølgning på den individuelle kontrakt, mens indsatsen over for dem, der modtog introduktionsydelse, også omfatter aktiveringsforanstaltninger og således er mere direkte rettet mod arbejdsmarkeds-mæssig integration. Over for ydelsesmodtagere har kommunen også sanktionsmuligheder i form af nedsættelse af ydelser. Kommunens indsats kan dog have betydning for begge grupper, og integrationslovens målsætning om, at kommunerne skal "bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse", gælder alle omfattet af integrationsloven.

Hvis en stor andel af indvandrerne i en kommune hurtigt får job (eller påbegynder en uddannelse), kan det skyldes, at kommunen yder en god integrationsindsats. Det er baggrunden for, at vi opstiller en indikator for den overordnede kvalitet af kommunernes indsats baseret på den gennemsnitlige varighed fra datoen for opholdstilladelse, til personen kommer i beskæftigelse (eller påbegynder ordinær uddannelse).

Hvis en indvandrer kommer i beskæftigelse i nogle få uger, men derefter mister sit arbejde, er det imidlertid problematisk at tolke det som tegn på vellykket integration. Derfor analyseres i rapporten varigheden fra opholdstilladelse til påbegyndelse af mere "varig beskæftigelse", defineret som mindst seks måneders beskæftigelse. Det bemærkes, at der skal være tale om en sammenhængende periode på mindst seks måneder med beskæftigelse, således at flere perioder, der hver især er kortere end seks måneder, men til sammen er over seks måneder, ikke opfylder kriteriet.

En grund til at vælge netop seks månederskriteriet er, at kommunerne modtager et resultattilskud for hver indvandrer, som kommer i beskæftigelse i netop dette antal måneder (eller flere) inden for introduktionsperioden. Dette succeskriterium svarer således i en vis forstand til et væsentligt administrativt kriterium for succesfuld integration (selv om det skal bemærkes, at det nævnte resultattilskud først blev indført pr. 1. januar 2004).

Det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt som indikator for kommunernes integrations succes at benytte et simpelt mål for den gennemsnitlige varighed fra opholdstilladelse til beskæftigelse eller uddannelse (i mindst seks måneder). Da der er stor variation over kommunerne med hensyn til indvandrernes karakteristika og kommunernes almindelige vilkår, er det vigtigt, at en indikator for integrations succes så vidt muligt korrigerer for betydningen af denne variation.

2.2 Formål

Formålet med undersøgelsen er at opstille en indikator, der kan benyttes ved en systematisk sammenligning (eller benchmarking) af kommunernes succes med hensyn til integration af indvandrere omfattet af integrationsloven. Indikatoren baseres på varigheden fra opholdstilladelse til påbegyndelse af beskæftigelse eller uddannelse (i mindst seks måneder), men tager så vidt muligt højde for, at gruppen af indvandrere har forskellige karakteristika i forskellige kommuner, og at kommunernes generelle vilkår er for-

skellige. Der korrigeres således for betydningen af mange væsentlige forskelle mellem kommunerne på baggrund af en statistisk model, baseret på registerdata for perioden fra 1999 til 2007 for samtlige indvandrere, som er omfattet af integrationsloven.

Den opstillede indikator er derved langt bedre som udgangspunkt for en vurdering af kommunernes integrationssucces end et simpelt mål for den gennemsnitlige varighed indtil beskæftigelse eller uddannelse. Det skal imidlertid understreges, at der trods alt kun er tale om en meget grov indikator for kommunernes integrationssucces. Det er således ikke muligt at tage højde for alle potentielt væsentlige faktorer i analyserne.

Den opstillede indikator kan bruges som udgangspunkt for videre kvantitative og kvalitative analyser af kommunale forskelle i integrationsindsatsen, fx ved at udvælge et mindre antal kommuner, som, ifølge indikatoren, har relativ stor integrationssucces, og sammenligne dem med et udvalg af kommuner, som har relativ begrænset succes. Sådanne efterfølgende analyser kan bidrage til at afdække, i hvor høj grad forskellene skyldes, at kommunernes integrationsindsats er forskellig (fx med hensyn til tilrettelæggelse af indsatsen, prioriteringen af forskellige dele af indsatsen, sagsbehandleradfærd, den samlede mængde af ressourcer, der anvendes på området mv.), og i hvor høj grad der er tale om, at gruppen af indvandrere eller kommunernes vilkår varierer meget fra kommune til kommune med hensyn til faktorer, vi ikke har kunnet tage højde for i analyserne. Se Rosdahl (2004) og Heinesen et al. (2004) for analyser af denne type med udgangspunkt i den tidligere benchmarkinganalyse i Husted og Heinesen (2004); og Hansen et al. (2006) for en nyere undersøgelse.

2.3 Rapportens indhold

Rapporten er struktureret således, at kapitel 3 beskriver data, og der redegøres for princippet i beregningen af den "observerede" eller "faktiske" gennemsnitlige varighed fra opholdstilladelse til beskæftigelse eller uddannelse i de enkelte kommuner. I kapitel 4

beskrives den statistiske model. Formålet med denne er at fastlægge effekterne af forskellige karakteristika ved indvandrerne og kommunerne, således at der herigennem kan tages højde for, at kommunerne har forskellige vilkår, herunder at indvandrerne i de forskellige kommuner har forskellige karakteristika og dermed forskellige forudsætninger for at blive integreret.

I kapitel 5 redegøres for, hvordan benchmarkingindikatoren er beregnet ud fra den observerede gennemsnitlige varighed og den forventede gennemsnitlige varighed, givet den statistiske model. I kapitel 5 redegøres der med andre ord for, hvordan den beregnede statistiske model fra kapitel 4 bruges til at korrigere den observerede varighed for hver kommune for at tage hensyn til, at kommunernes vilkår er forskellige.

Mens kapitel 5 beskriver resultaterne for den store analysepopulation med samtlige indvandrere omfattet af integrationsloven, beskriver kapitel 6 de tilsvarende benchmarkingindikatorer for den mindre population af indvandrere, der modtog introduktionsydelse på tidspunktet for opholdstilladelse. En mere grundig beskrivelse af data, model, analyser og resultater findes i AKF-arbejdsrapporten Husted og Heinesen (2009).

3 Data

Analysen er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Grundpopulationen er alle indvandrere omfattet af integrationsloven, der fik opholdstilladelse i årene 1999-2006. Disse personer kan følges frem til og med 2007.

I dette kapitel beskrives bestemmelsen af den grundlæggende variabel i analysen, nemlig varigheden fra personen får opholdstilladelse, til han/hun kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Variabler for de enkelte personers og kommuners karakteristika, som indgår i den statistiske model, beskrives i kapitel 4.

3.1 Bestemmelse af den grundlæggende forløbsvariabel

De forløb, der indgår i analyserne, er kendetegnet ved, at de begynder den dato, hvor personen får opholdstilladelse i Danmark, og afsluttes, når han/hun registreres som værende i beskæftigelse eller i uddannelse, givet at perioden i beskæftigelse eller uddannelse varer i mindst seks måneder. Det centrale succeskriterium i analysen er altså, at indvandrerne så hurtigt som muligt påbegynder beskæftigelse eller uddannelse af mindst seks måneders varighed.

Beskæftigelse og uddannelse betragtes under ét i analyserne: Der er ikke tale om to kriterier, der analyseres separat. Det skal understreges, at succeskriteriet vedrører ordinær beskæftigelse (dvs. at fx virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud ikke tæller med som beskæftigelse), herunder perioder, hvor indvandrerne er selvstændige erhvervsdrivende, og ordinær uddannelse, dvs. uddannelse i det ordinære uddannelsessystem (dvs. almene, erhvervsfaglige og videregående uddannelser, mens fx deltagelse i undervisning på sprogskoler og højskoler ikke tæller

med). Det skal endvidere bemærkes, at en del af den beskæftigelse, der registreres, er deltid/beskæftigelse.

Varigheden til beskæftigelse eller uddannelse måles som nævnt fra datoen for opholdstilladelse. Dog anvendes indvandringsdatoen, hvis denne ligger senere end datoen for opholdstilladelse. I rapporten benyttes for nemheds skyld betegnelsen "dato for opholdstilladelse" i betydningen den seneste af disse to datoer.

Forløb, der ikke afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse (i mindst seks måneder) inden for dataperioden, kaldes uafsluttede. En stor del af forløbene er uafsluttede. Det er ikke overraskende, da fx nogle forløb først starter i 2006.

En person, der flytter kommune, før han/hun kommer i beskæftigelse eller uddannelse, vil indgå i analysen med et forløb for hver kommune, han/hun opholder sig i, indtil vedkommende kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Der tages i de statistiske analyser højde for den tid, indvandreren eventuelt har opholdt sig i andre kommuner (se kapitel 4).

3.2 Antallet af forløb og deres varighed

Populationen, der danner grundlag for analyserne, er personer omfattet af integrationsloven. Disse er afgrænset til personer

- 1 der har fået opholdstilladelse efter 1.1.1999
- 2 der har fået opholdstilladelse og er indvandret før 31.12.2006
- 3 der kommer fra et land uden for Norden og EU
- 4 der er mellem 16 og 64 år
- 5 der er flygtninge eller familiesammenførte.

Vi har data for disse personer frem til og med 2007, men personer, der har fået opholdstilladelse i løbet af 2007 er altså ikke omfattet af analysen. Analyserne foretages for to forskellige populationer: Den *samlede population* bestemt ved de seks punkter nævnt

ovenfor, og den *afgrænsede population*, der består af de personer, der fik introduktionsydelse på tidspunktet for opholdstilladelse eller kort tid derefter. Tabel 3.1 viser for begge analysepopulationer antallet af forløb fordelt efter, om de afsluttes til mindst seks måneders beskæftigelse eller uddannelse.

I analysen for den samlede population indgår 45.432 forløb. Grundet den føromtalt behandling af kommuneflytninger afspejler dette antal ikke direkte antallet af personer, idet nogle flytter til en anden kommune, før de er kommet i beskæftigelse eller uddannelse (i mindst seks måneder) og derfor indgår i analysen med mere end et forløb: Der er 7.529 forløb (16,6%), der afsluttes ved, at personen flytter til en ny kommune.

De 45.432 forløb fordeler sig med 18.351 for mænd og 27.081 for kvinder. Heraf afsluttes i alt 18.299 forløb med beskæftigelse (9.919 for mænd og 9.280 for kvinder) og 2.990 med uddannelse (816 for mænd og 2.174 for kvinder). Hermed bliver 46,9% af forløbene afsluttet med enten beskæftigelse eller påbegyndt uddannelse (53,5% for mændene og 42,3% for kvinderne), mens resten er uafsluttede eller kommuneflytninger.

Den nederste del af tabel 3.1 viser tilsvarende tallene for den mindre population af personer, der modtog introduktionsydelse på tidspunktet for opholdstilladelse. Det ses, at en væsentlig mindre andel af denne population finder beskæftigelse (i mindst seks måneder) eller påbegynder uddannelse. Dette er ikke overraskende, da de personer, der ikke er med i den mere afgrænsede population, hovedsageligt er familiesammenførte. Familiesammenførte har typisk bedre forudsætninger for hurtigt at blive integreret og finde arbejde eller uddannelse, bl.a. fordi de i højere grad end flygtninge har et netværk fra starten.

Tabel 3.1 Antallet af forløb fordelt efter, om de afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse

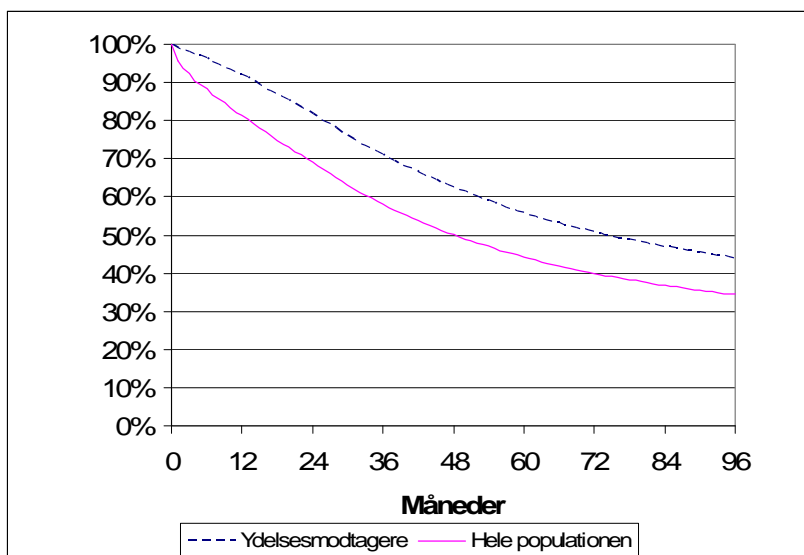
	Mænd		Kvinder		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
	Alle indvandrere omfattet af integrationsloven					
Ikke afsluttet	5518	30,1	11096	41,0	16614	36,6
Flyttet kommune	2998	16,3	4531	16,7	7529	16,6
Beskæftigelse	9019	49,1	9280	34,3	18299	40,3
Uddannelse	816	4,4	2174	8,0	2990	6,6
I alt	18351	100,0	27081	100,0	45432	100,0
	Afgrænset analysepopulation					
Ikke afsluttet	4514	33,7	6691	48,3	11205	41,1
Flyttet kommune	2607	19,5	3095	22,3	5702	20,9
Beskæftigelse	5733	42,9	3150	22,7	8883	32,6
Uddannelse	524	3,9	916	6,6	1440	5,3
I alt	13378	100,0	13852	100,0	27230	100,0

Note: Et forløb, der ender med, at indvandrerens flytter til en anden kommune, er en særlig form for "ikke afsluttet" forløb (da det ikke afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse).

Når ikke flere indvandrere kommer i beskæftigelse eller i uddannelse i perioden 1999-2007, kan det blandt andet skyldes, at en del endnu ikke har været i landet særligt længe, og derfor ikke har haft meget tid til at finde arbejde – hvilket især gør sig gældende for den del af populationen, der er ankommet i 2006. Sammenhængen mellem sandsynligheden for endnu ikke at have påbegyndt en periode med beskæftigelse (i mindst seks måneder) eller uddannelse og varigheden fra opholdstilladelse kan aflæses af figur 3.1. Figuren viser denne sammenhæng for både den samlede population af indvandrere, omfattet af integrationsloven, og den afgrænsede population af personer, der modtog introduktionsydelse på tidspunktet for opholdstilladelse. Det ses, at kurven for hele populationen ligger under kurven for den afgrænsede population. Dette er ikke overraskende i lyset af tabel 3.1 og skyldes igen,

at de fleste familiesammenførte til andre end flygtninge, som er den gruppe, der har lettest ved at finde job, ikke er med i den afgrænsede population.

Figur 3.1 Sandsynligheden for ikke at have påbegyndt et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb, der varer i mindst seks måneder, som funktion af varigheden fra tidspunktet for opholdstilladelse, angivet i måneder



Note: Beregnet Kaplan-Meier-overlevelseskurve for hele landet.

Af figuren ses, at der for den samlede population er ca. 19% sandsynlighed for at have påbegyndt et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb af en varighed på mindst seks måneder inden for det første år (idet sandsynligheden for endnu ikke at være kommet i beskæftigelse eller uddannelse efter 12 måneder er ca. 81%). Det ses ligeledes, at sandsynligheden for inden for to år at have påbegyndt et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb af en varighed på mindst seks måneder er ca. 31% for hele populationen og ca. 18% for den afgrænsede population (idet sandsynligheden for endnu

ikke at være kommet i beskæftigelse eller uddannelse efter 24 måneder er henholdsvis ca. 69 og 82%).

Den observerede eller faktiske gennemsnitlige varighed fra opholdstilladelse til beskæftigelse/uddannelse i hver kommune beregnes på grundlag af kurver som den, der (for hele landet) er vist i figur 3.1.

Den observerede gennemsnitlige varighed fra opholdstilladelse til påbegyndelse af et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb af en varighed på mindst seks måneder kan for landet som helhed beregnes som arealet under kurven i figur 3.1. Da vi imidlertid på grund af den relativt korte dataperiode ikke kan beregne, hvorledes kurven ser ud for varigheder over 100 måneder, kan vi heller ikke beregne den "urestrikerede" gennemsnitlige varighed, men kun "restrikerede" varigheder. Efter otte år (96 måneder) er det således kun ca. 66% af indvandrerne i den samlede population, der er kommet i beskæftigelse/uddannelse. Hvor lang den urestrikerede gennemsnitlige varighed er, afhænger derfor af, hvor hurtigt den resterende gruppe på 34% af populationen kommer i beskæftigelse/uddannelse efter de otte år, men det har vi med den aktuelle dataperiode ingen mulighed for at beregne (uden arbitrære antagelser). Derimod kan vi beregne restrikerede gennemsnitlige varigheder op til fx 60 eller 72 måneder. Beregningen af gennemsnitlige varigheder og benchmarkingindikatorer i kapitel 5 og 6 er specificeret som restrikerede forventede varigheder, givet kurver som dem i figur 3.1, idet den øvre grænse for varigheden er sat til seks år. Det svarer altså til arealet under kurven i figur 3.1 fra 0 til 72 måneder. Grænsen på seks år er valgt, da beregningen af kurven for lange varigheder er relativt usikker.⁴

Det skal bemærkes, at mens antallet af forløb i tabel 3.1 er baseret på, at indvandrere, som har boet i to kommuner (inden påbegyndelse af beskæftigelse/uddannelse), tæller med som to forløb (jf. afsnit 3.1), er de data, der ligger bag figur 3.1, baseret på, at hver indvandrer tæller med som kun et forløb, uanset om han eller hun har flyttet kommune. Det samme gælder tabellerne i kapitel 7. Det skyldes, at fokus her er på integrationen i landet som

helhed, hvor det er mest relevant at analysere varigheden fra opholdstilladelse til påbegyndelse af beskæftigelse/uddannelse, uanset om man har flyttet kommune. I den øvrige del af arbejdsrapporten er det derimod vigtigt at tage højde for kommuneflytninger, da fokus der er på de enkelte kommuners integrationssucces.

4 Statistisk model og beregnede effekter

4.1 Statistisk model

Som nævnt tidligere er benchmarkingindikatoren for kommunernes integrations succes baseret på den gennemsnitlige observerede (eller faktiske) varighed fra opholdstilladelse til beskæftigelse eller uddannelse i mindst seks måneder (jf. de foregående afsnit).

I beregningen af benchmarkingindikatoren korrigeres der imidlertid for, at kommunerne har forskellige vilkår, herunder at indvandrere i de forskellige kommuner har forskellige karakteristika, og at de strukturelle forhold varierer fra kommune til kommune (fx med hensyn til omfanget af ledighed). Korrektionerne beregnes ud fra en statistisk model (en varighedsmodel), der estimeres særskilt for mænd og kvinder.

De karakteristika vedrørende den enkelte indvandrer og bopælskommunen, der inddrages i de statistiske analyser, er:

- køn
- opholdsgrundlag
- om man tidligere har haft opholdstilladelse i Danmark
- oprindelsesland
- alder
- om personen bor sammen med en partner, og om det i givet fald er en dansker
- børn (forskellige variabler for alder og antal og for, om indvandrerens er enlig)
- år for opholdstilladelse
- helbred (målt ved antal sygesikringsydelse, og om personen har humanitær opholdstilladelse)⁵
- hvilket niveau i danskundervisningen personen er blevet placeret på

- om personen har boet i andre kommuner før den aktuelle bopælskommune, og i givet fald, hvor lang tid. Valget af disse variabler kan begrundes med udgangspunkt i tidligere analyser inden for feltet (se Andersen et al. (2005a), for en nærmere diskussion).

I analyserne indgår 27 variabler for oprindelsesland. Der er medtaget en indikator for specifikke oprindelseslande, hvis der er mange indvandrere fra disse lande. De resterende oprindelseslande er grupperet som øvrige lande i henholdsvis Asien, Syd- og Mellemerika, Afrika og Europa, samt øvrige lande.

Som indikator for personernes helbredstilstand ved indvandring udnyttes oplysninger om antallet af sygesikringsydelse (dvs. kontakter til den primære sundhedssektor, herunder praktiserende læger) i året for opholdstilladelse. Der indgår i analysen indikatorer for, om personen har fået humanitær opholdstilladelse eller er kvoteflygtning, hvilket også kan opfattes som helbredsindikatorer.

Placering på niveau i danskundervisningen (der foretages af sprogcentre) måler indvandrerens forudsætninger for at lære dansk. En placering på danskuddannelse 1 (spor 1) betyder normalt, at personen er analfabet, en placering på danskuddannelse 2 (spor 2) svarer normalt til, at personen har en kort uddannelse fra hjemlandet, mens danskuddannelse 3 (spor 3) normalt svarer til en lang skoleuddannelse. Variablerne afspejler således i høj grad personens uddannelsesniveau.

Der inddrages tillige følgende forklarende variabler for det pendlingsområde, kommunen tilhører:

- Den lokale ledighedsprocent.
- Antallet af arbejdspladser i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder.

En høj lokal ledighedsprocent betyder, at det er vanskeligere for kommunens borgere, herunder indvandrere, hurtigt at finde arbejde, hvilket forventes at øge varigheden indtil beskæftigelse.

Hvis antallet af arbejdspladser i pendlingsområdet (i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder) er højt, forventes, at det, alt andet lige, er nemmere for indvandrere at finde job.

For et givet forløb er værdierne af de forklarende variabler baseret på registreringerne i *året for forløbets start*. Det gælder for variabler på både individ- og aggregeret niveau. Det vil fx sige, at et forløb med værdien 1 for variabelen "enlig" er karakteriseret ved, at personen var enlig i det år, hvor forløbet startede – men ikke nødvendigvis ved forløbets afslutning. Det samme gør sig gældende for variablerne for pendlingsområdet. Den værdi for fx ledighed, der anvendes som forklarende variabel, er ledighedsprocenten for det år, forløbet starter, dvs. for det år, personen får opholdstilladelse (eller flytter fra en anden kommune), og altså ikke for efterfølgende år (fx det år, personen evt. kommer i beskæftigelse eller uddannelse).

4.2 Effekter af rammevilkår

I dette afsnit beskrives kort de væsentligste resultater med hensyn til de beregnede effekter af de forklarende variabler, som beskriver kommunernes rammevilkår.

4.2.1 Effekter af forklarende variabler på individniveau

Der indgår (som beskrevet ovenfor) et stort antal forklarende variabler på individniveau, og langt de fleste er statistisk signifikante.

Variablerne for *opholdsgrundlag* er stærkt signifikante og har store effekter. Flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har således markant mindre sandsynlighed for hurtigt at komme i beskæftigelse eller uddannelse sammenlignet med familiesammenførte til andre end flygtninge. (Koefficienten til flygtninge er dog ikke statistisk signifikant i estimationen for kvinder i den afgrænsede population). Hvis man *tidligere har haft opholdstillad-*

delse i Danmark, har man større sandsynlighed for hurtigt at finde beskæftigelse eller uddannelse.

Mange af variablerne for *oprindelsesland* er også stærkt signifikante og har store effekter. Personer fra fx Libanon, Somalia, Syrien, Iran, Irak og Afghanistan (hvorfra der kommer forholdsvis mange indvandrere) har en markant lavere sandsynlighed for hurtigt at komme i beskæftigelse eller uddannelse.

Alder har ligeledes stor betydning. Jo yngre indvandrerne er, desto større er chancen for hurtigt at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Alderseffekten er større for mænd end for kvinder.

At bo sammen med en *dansk partner* har en positiv effekt på sandsynligheden for hurtigt at komme i beskæftigelse eller uddannelse. For kvinder er der en positiv effekt af at være enlig i forhold til at bo sammen med en partner, der er indvandrer.

At have små *børn* påvirker chancen for hurtigt at finde beskæftigelse negativt både for mænd og kvinder. Effekten er dog størst for kvinder, og for kvinder er effekten af at have små børn større for enlige.

Helbred målt ved antallet af kontakter til den primære sundhedssektor (antal sygesikringsydelse) har betydning: Hvis man har mange kontakter, er sandsynligheden for hurtigt at komme i beskæftigelse lille. Effekten af at have humanitær opholdstilladelse er også signifikant negativ som forventet.

Jo ringere *forudsætninger for at lære dansk* (målt ved niveauplaceringen i danskundervisningen), desto mindre er chancen for hurtigt at få beskæftigelse.

4.2.2 Effekter af forklarende variabler for pendlingsområder

Af variablerne for pendlingsområder er især den lokale ledighedsprocent af stor betydning: Jo større ledighedsprocent, desto mindre sandsynlighed for hurtigt at finde beskæftigelse (effekten er dog ikke statistisk signifikant for kvinder i den afgrænsede popu-

lation). Antallet af arbejdspladser i kommunen i forhold til antallet af indbyggere i den erhvervsaktive alder har en positiv effekt på chancen for hurtigt at komme i beskæftigelse, især for mænd.

4.2.3 Varighedsafhængighed

Den statistiske model tager hensyn til, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse eller uddannelse inden for et kort tidsrum (fx en måned) kan være forskellig afhængig af, hvor lang tid der er gået fra datoen for opholdstilladelse (eller fra kommuneflytning). Denne sandsynlighed falder, jo længere tid der går fra opholdstilladelsen, især for mænd.

5 Benchmarkingindikatoren baseret på alle omfattet af integrationsloven

I dette kapitel beskrives for den samlede population af indvandre-re, omfattet af integrationsloven, en benchmarkingindikator for kommunernes integrationssucces, når "succeskriteriet" er beskæftigelse eller uddannelse i mindst seks måneder. Det er en indikator beregnet for den nye kommuneinddeling, men da den er beregnet på historiske data, hovedsageligt fra før denne inddeling trådte i kraft, er indikatoren for en ny kommune, der består af flere gamle kommuner, i realiteten udtryk for et gennemsnit af indikatorerne for disse gamle kommuner (vægtet i forhold til antallet indvandrere omfattet af integrationsloven). I kapitel 6 beskrives de tilsvarende resultater for den afgrænsede population af indvandrere, der modtog introduktionsydelse på tidspunktet for opholdsgrundlag eller kort tid derefter.

Indikatoren er baseret på den gennemsnitlige varighed i kommunerne fra opholdstilladelse til påbegyndelse af beskæftigelse eller uddannelse, idet der på baggrund af den i kapitel 4 beskrevne model korrigeres for effekterne af, at kommunerne er forskellige med hensyn til indvandrernes individuelle karakteristika og lokale arbejdsmarkedsforhold. Denne korrektion betyder, at indikatoren i væsentlig større udstrækning er udtryk for kommunernes relative succes end mere simple nøgletal for beskæftigelse.

Det skal dog understreges, at den opstillede indikator trods alt er meget grov, og at den foruden kommunernes relative indsats også vil afspejle kommunale forskelle i indvandrergruppens sammensætning og generelle vilkår, som der ikke har kunnet tages højde for i den statistiske model. For eksempel har vi ikke data for indvandrernes erhvervs erfaring fra oprindelseslandet, eller hvor lang tid de har været i Danmark, før de fik opholdstilladelse, og deres uddannelse har vi kun en ufuldstændig indikator for i form af placeringen i danskundervisningen. Vi har desuden kun meget

ufuldstændige mål for indvandrernes helbredsstatus (nemlig antal kontakter med den primære sundhedssektor, samt indikatorer for humanitær opholdstilladelse og kvoteflygtninge). Der er således ikke variabler, som mere præcist afspejler fx krigstraumer, alvorlige psykiske eller fysiske helbredsproblemer eller misbrugsproblemer. Endelig kan nævnes, at der naturligvis er foretaget en række valg med hensyn til den præcise måde, hvorpå indikatoren udregnes, som også kan have en vis betydning for resultaterne. Et eksempel herpå er den præcise specifikation af succeskriteriet (seks måneders ordinær beskæftigelse eller uddannelse).

Da analysen er baseret på data for ni år (1999-2007), er det af tekniske grunde valgt at basere indikatoren på den forventede varighed (til påbegyndelse af varig beskæftigelse eller uddannelse) *op til seks år*. Det betyder, at den beregnede gennemsnitlige varighed i hver enkelt kommune højst kan være seks år (hvilket vil forekomme, hvis ingen indvandrere inden for seks år har påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse af en varighed på mindst seks måneder). Grænsen på seks år er valgt som et kompromis mellem to hensyn. For det første vil vi gerne udnytte mest mulig information i data, hvilket kunne tilsige, at man beregnede den gennemsnitlige varighed op til et tidspunkt, der lå tæt på ni år (dvs. den samlede dataperiode). Men på den anden side er problemet, at denne beregning bliver meget usikker for især kommuner med få indvandrere, især hvis de er ankommet til kommunen relativt sent i dataperioden, fordi beregningen af sandsynligheden for at påbegynde beskæftigelse eller uddannelse ved varigheder over fx seks år bliver baseret på relativt få observationer (nemlig de indvandrere, der er ankommet til kommunen i 1999-2001, som stadig er i kommunen, og som endnu ikke har påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse).

5.1 Gennemsnitlig varighed til beskæftigelse

Tabel 5.1 viser for hver kommune den gennemsnitlige varighed, antal forløb og antal og andel af forløb, der afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse i mindst seks måneder. Der er vist tal for de 94 af de 98 kommuner, som har mindst 80 indvandrere omfattet af analysen. I første række i tabellen er vist den gennemsnitlige varighed for hele landet (svarende til et vægtet gennemsnit over samtlige kommuner) samt det samlede antal forløb og afslutninger til beskæftigelse eller uddannelse. Det ses, at den gennemsnitlige varighed for hele landet er 45 måneder (givet den valgte restriktion på seks år, dvs. 72 måneder). Det skal understreges, at de beregnede gennemsnitlige varigheder, som er angivet i tabellens første kolonne, *ikke* er korrigeret for forskelle i indvandrernes og kommunernes karakteristika. En lav værdi af den gennemsnitlige varighed i en kommune (relativt til gennemsnittet for hele landet) kan afspejle en god integrationsindsats i relation til at skaffe indvandrerne arbejde eller uddannelse, men kan også skyldes, at indvandrernes eller kommunens karakteristika er særlig gunstige.

Det skal også understreges, at andelen af forløb, der afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse (den sidste kolonne i tabellen), heller ikke er korrigeret for de nævnte forhold. Forskellene mellem kommuner i denne andel kan bl.a. skyldes, at en stor del af indvandrerne i nogle kommuner har fået opholdstilladelse i de seneste år, hvorfor de ikke har haft så lang tid til at påbegynde beskæftigelse eller uddannelse, mens flere indvandrere i andre kommuner er ankommet tidligere.

Tabel 5.1 Observeret gennemsnitlig varighed, antal forløb og andelen af forløb, der afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse

Kommune	Observeret gns. varighed (mdr.)	Antal forløb	Antal i beskæftigelse eller uddannelse	Pct. i beskæftigelse eller uddannelse
Hele landet	45,1	45432	21289	47
København	38,4	6994	3820	55
Frederiksberg	40,8	854	423	50
Ballerup	36,0	305	187	61
Brøndby	38,9	377	206	55
Dragør	47,0	101	47	47
Gentofte	43,9	537	267	50
Gladsaxe	41,4	583	293	50
Glostrup	37,8	214	118	55
Herlev	37,7	224	122	55
Albertslund	35,1	329	196	60
Hvidovre	37,3	428	243	57
Høje-Taastrup	36,8	538	294	55
Lyngby-Taarbæk	46,1	452	219	49
Rødovre	40,5	364	178	49
Ishøj	31,1	296	192	65
Tårnby	37,8	379	227	60
Vallensbæk	33,2	124	77	62
Furesø	42,0	325	166	51
Allerød	42,0	188	102	54
Fredensborg	40,1	351	190	54
Helsingør	41,3	419	212	51
Hillerød	41,7	407	205	50
Hørsholm	42,2	201	104	52
Rudersdal	43,2	402	205	51
Egedal	40,4	305	167	55
Frederikssund	42,9	329	178	54
Greve	39,1	306	171	56
Køge	46,5	452	187	41
Halsnæs	35,6	202	113	56
Roskilde	42,6	559	292	52
Solrød	47,5	160	78	49
Gribskov	45,4	304	151	50
Odsherred	56,1	258	74	29
Holbæk	50,0	576	213	37
Faxe	53,4	278	101	36
Kalundborg	49,5	402	162	40
Ringsted	46,0	219	100	46

Kommune	Observeret gns. varighed (mdr.)	Antal forløb	Antal i beskæf- tigelse eller uddannelse	Pct. i beskæf- tigelse eller uddannelse
Slagelse	45,4	544	247	45
Stevns	51,7	189	72	38
Sorø	53,3	230	87	38
Lejre	51,4	199	75	38
Lolland	54,1	277	95	34
Næstved	48,5	608	281	46
Guldborgsund	48,1	470	211	45
Vordingborg	49,3	335	139	42
Bornholm	51,3	296	101	34
Midelfart	46,1	242	118	49
Assens	56,3	313	86	28
Faaborg-Midtfyn	49,0	383	154	40
Kerteminde	49,6	198	78	39
Nyborg	55,3	202	61	30
Odense	50,4	1774	688	39
Svendborg	52,4	373	136	37
Bogense	53,3	231	81	35
Langeland	58,9	84	22	26
Haderslev	47,3	354	166	47
Billund	36,0	195	124	64
Sønderborg	45,3	570	299	53
Tønder	49,6	271	108	40
Esbjerg	48,4	807	338	42
Varde	47,0	397	185	47
Vejen	42,3	235	115	49
Aabenraa	47,0	430	201	47
Fredericia	46,5	362	164	45
Horsens	40,7	472	259	55
Kolding	45,6	637	314	49
Vejle	44,0	854	436	51
Herning	45,8	599	298	50
Holstebro	47,4	428	194	45
Lemvig	50,1	150	57	38
Struer	48,5	175	71	41
Syddjurs	50,5	293	118	40
Norrdjurs	53,8	230	78	34
Favrskov	54,0	284	89	31
Odder	49,4	174	68	39
Randers	48,2	674	303	45
Silkeborg	45,5	675	320	47
Skanderborg	47,8	401	185	46
Århus	49,8	2790	1094	39

Kommune	Observeret gns. varighed (mdr.)	Antal forløb	Antal i beskæftigelse eller uddannelse	Pct. i beskæftigelse eller uddannelse
Ikast-Brande	41,2	236	133	56
Ringkøbing-Skjern	47,0	477	217	46
Hedensted	44,6	337	173	51
Morsø	48,0	149	66	44
Skive	52,8	315	109	35
Thisted	46,1	338	147	44
Viborg	50,2	663	266	40
Brønderslev-Dronninglund	52,5	293	106	36
Frederikshavn	47,2	515	228	44
Vesthimmerlands	49,6	236	92	39
Rebild	49,7	204	82	40
Mariagerfjord	51,5	248	94	38
Jammerbugt	47,7	346	138	40
Aalborg	48,4	1364	588	43
Hjørring	46,9	498	229	46

Note: Kommuner med mindst 80 indvandrere.

5.2 Benchmarkingindikatoren

For hver kommune er beregnet en benchmarkingindikator, som angiver forskellen mellem observeret og forventet gennemsnitlig varighed indtil beskæftigelse eller uddannelse (med restriktion af begge beregnede varigheder til højst seks år).⁶ Derved korrigeres ved hjælp af den statistiske model for, at kommunernes vilkår er forskellige med hensyn til alle de faktorer, der er beskrevet i kapitel 4. På baggrund af en rangordning af kommunerne efter indikatoren opdeles de i kvintiler. Karakteristika for de fem kvintiler er vist i tabel 5.2, og de kommuner, der indgår i kvintilerne, er vist i tabel 5.3 (ordnet alfabetisk i hvert kvartil). Når resultaterne vises på denne måde (i stedet for med angivelse af den præcise indikator for hver kommune), er det, fordi der er en vis usikkerhed på denne type af beregninger, således at det er mere hensigtsmæssigt at fokusere på kommunernes omtrentlige placering i fordelingen end på deres specifikke placering. Det er dog klart, at usikkerheden også er relevant i relation til kommunernes placering i kvinti-

ler: Indikatorværdierne for de kommuner, der ligger nederst i et kvintil, vil være meget tæt på værdierne for de kommuner, der ligger øverst i det næste kvintil.

De første tre kolonner i tabel 5.2 viser minimum, gennemsnit og maksimum for benchmarkingindikatoren for de 18-19 kommuner i hvert kvintil. Den gennemsnitlige værdi af indikatoren i et givet kvintil er beregnet som et vægtet gennemsnit. For kommunerne i første kvintil er den gennemsnitlige indikator -3,6, dvs. at den gennemsnitlige varighed til beskæftigelse eller uddannelse er 3,6 måneder kortere, end man skulle forvente ifølge den i kapitel 4 beskrevne statistiske model. For kommunerne i femte kvintil er den gennemsnitlige indikator 3,4, hvilket altså vil sige, at den gennemsnitlige varighed er 3,4 måneder længere, end man skulle forvente ud fra modellen. Variationen er naturligvis større, når man ser på enkeltkommuner: Den mindste værdi af indikatoren i første kvintil er -9,4 måneder, og den største værdi i femte kvintil er 7,1 måneder.

De tre følgende kolonner i tabel 5.2 viser tilsvarende for hvert kvintil minimum, gennemsnit og maksimum for de observerede gennemsnitlige varigheder, der er vist for de enkelte kommuner i tabel 5.1. Tilsvarende tal for de forventede gennemsnitlige varigheder er vist i de tre efterfølgende kolonner. For hvert kvintil er den (vægtede) gennemsnitlige benchmarkingindikator lig med forskellen mellem de (vægtede) gennemsnitlige observerede og forventede varigheder (bortset fra afrunding). De forventede gennemsnitlige varigheder for de enkelte kommuner er udtryk for den samlede effekt af rammevilkårene for kommunerne, idet rammevilkårene er givet ved alle de variabler, der indgår i den statistiske model beskrevet i kapitel 4.

For indikatoren for hver kommune er beregnet en standardafvigelse, som er udtryk for den statistiske usikkerhed på indikatoren. Herudfra kan man for hver kommune få et skøn for, hvorvidt indikatoren er statistisk signifikant forskellig fra landsgennemsnittet. I de sidste kolonner i tabellen er for hvert kvintil angivet, hvor mange kommuners indikatorer der er signifikant for-

skellige fra landsgennemsnittet (dvs. signifikante på 5%-niveau), og hvor mange der er svagt signifikante – dvs. signifikante på 10%-niveau (men ikke på 5%-niveau) og signifikante på 20%-niveau (men ikke på 10%-niveau). Det er ikke overraskende, at langt de fleste kommuner med signifikante forskelle ligger i første eller femte kvartil, da det er her, forskellene i forhold til landsgennemsnittet er størst.

Tabel 5.3 viser som nævnt, hvilke kommuner der er placeret i hver af de fem kvintiler. Første kvartil består af den femtedel af kommunerne, der ifølge benchmarkingindikatoren har størst succes med integration af indvandrere. Femte kvartil består af den femtedel, der ifølge indikatoren har mindst succes.

Tabel 5.2 Karakteristika for de fem kvintiler: Benchmarkingindikator samt observerede og forventede gennemsnitlige varigheder

Kvintil	Benchmarking-indikator			Observeret gns. varighed			Forventet gns. varighed			Antal kommuner signifikant forskellig fra landsgns.			
	Min.	Gns.	Maks.	Min.	Gns.	Maks.	Min.	Gns.	Maks.	5%	10%	20%	Antal
1	-9,4	-3,6	-2,3	31,1	41,3	47,8	36,7	44,9	51,0	10	2	6	19
2	-2,2	-1,6	-0,9	35,1	44,5	51,3	36,8	46,1	53,3	0	1	2	19
3	-0,7	-0,3	0,3	37,3	41,8	51,7	38,0	42,0	52,2	0	0	0	19
4	0,3	1,1	2,3	42,0	49,0	56,3	41,6	47,9	54,0	0	1	3	19
5	2,4	3,4	7,1	40,8	49,5	58,9	36,3	46,1	51,8	15	1	2	18

Tabel 5.3 Rangordning af kommuner: Opdeling i kvintiler efter benchmarkingindikatoren. Inden for kvintiler er kommunerne listet i alfabetisk rækkefølge

1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
Allerød	Albertslund	Aabenraa	Aalborg	Dragør
Ballerup	Bornholm	Brøndby	Assens	Faxe
Billund	Faaborg-Midtfyn	Fredensborg	Bogense	Frederiksberg
Egedal	Glostrup	Gladsaxe	Brønderslev- Dronninglund	Haderslev
Frederikshavn	Gribskov	Helsingør	Esbjerg	Langeland
Frederikssund	Guldborgsund	Herning	Favrskov	Lemvig
Greve	Herlev	Holstebro	Fredericia	Lolland
Halsnæs	Kerteminde	Hvidovre	Furesø	Lyngby-Taarbæk
Hedensted	Middelfart	Ikast-Brande	Gentofte	Mariagerfjord
Hillerød	Odder	Kalundborg	Holbæk	Nyborg
Hjørring	Ringsted	København	Kolding	Odsherred
Horsens	Roskilde	Køge	Lejre	Ringkøbing-Skjern
Høje-Taastrup	Rudersdal	Næstved	Morsø	Skive
Hørsholm	Rødovre	Rebild	Norddjurs	Sorø
Ishøj	Silkeborg	Stevns	Odense	Svendborg
Jammerbugt	Slagelse	Struer	Randers	Tønder
Skanderborg	Sønderborg	Varde	Solrød	Viborg
Tårnby	Vejen	Vesthimmerlands	Syddjurs	Århus
Vallensbæk	Vejle	Vordingborg	Thisted	

Note: Kommuner med mindst 80 indvandrere.

Som det ses af tabel 5.2, er der væsentlig større forskel i indikatoren mellem kommunerne inden for henholdsvis første og femte kvintil, end der er mellem kommunerne inden for de øvrige kvintiler. Man kan derfor argumentere for, at det er interessant at splitte disse to kvintiler op. I tabel 5.4 er derfor vist "top 10" og "bund 10" ifølge indikatoren. Kommunerne i "top 10" er altså dem, der ifølge indikatoren har størst integrationssucces, mens "bund 10"-kommunerne har mindst succes.

Tabel 5.4 De 10 kommuner, der ligger henholdsvis øverst og nederst i rangordenen efter benchmarkingindikatoren, listet alfabetisk

Top	Bund
Billund	Dragør
Frederikshavn	Frederiksberg
Halsnæs	Langeland
Hedensted	Lemvig
Horsens	Lolland
Høje-Taastrup	Nyborg
Hørsholm	Odsherred
Ishøj	Skive
Tårnby	Sorø
Vallensbæk	Tønder

5.3 Sammenhængen mellem gennemsnitlig varighed og indikator

Tabel 5.5 viser ved hjælp af en såkaldt transitionsmatrix, kommunernes placering i forhold til hhv. den ukorrigerede og korrigerede indikatorer for integrationssucces, dvs. hhv. den observerede gennemsnitlige varighed og benchmarkingindikatoren. De 94 kommuner, der har mindst 80 udlændinge, er inddelt i kvintiler efter de to indikatorer, således at der er 18-19 i hver. Hvis kommunerne havde samme placering ifølge de to indikatorer, ville alle kommuner være i diagonalen i tabellen (dvs. diagonalen ville have værdi-

erne 19, 19, 19, 19 og 18 i de fem celler), mens der ville stå 0 uden for diagonalen.

Det er ikke tilfældet. For eksempel kan man i første række i tabellen se, at kun 10 af de 19 kommuner, der ligger i første kvintil ifølge den ukorrigeret indikator, også er i første kvintil ifølge den korrigerede indikator (benchmarkingindikatoren), mens 4 kommuner bliver placeret i andet kvintil, 4 i tredje kvintil og 1 i femte kvintil. Ligeledes, af de 18 kommuner, der ligger i femte kvintil ifølge den ukorrigeret indikator, ligger 9 også i femte kvintil ifølge den korrigerede indikator (benchmarkingindikatoren), mens 7 rykkes til fjerde kvintil, 1 til tredje kvintil og 1 til andet kvintil.

Så selv om der naturligvis er en tydelig sammenhæng mellem de to indikatorer, rykkes en del kommuner alligevel betydeligt på tværs af kvintiler.

Tabel 5.5 **Antal kommuner i kvintiler efter henholdsvis den korrigerede og den ukorrigerede indikator (transitionsmatrix)**

	KORRIGERET					I alt
	1	2	3	4	5	
UKORRIGERET						
1	10	4	4	0	1	19
2	5	8	3	3	0	19
3	4	2	5	4	4	19
4	0	4	6	5	4	19
5	0	1	1	7	9	18
I alt	19	19	19	19	18	94

Tabel 5.6 viser, hvilke kommuner der er placeret i hver af kvintilerne ifølge hhv. den ukorrigerede og den korrigerede indikator. Inden for hver af de (ikke-tomme) celler i tabellen er kommunerne listet alfabetisk. For eksempel ses, at Ballerup, Billund, Egedal, Greve, Halsnæs, Horsens, Høje-Taastrup, Ishøj, Tårnbæk og Vallembæk ligger i første kvintil (altså blandt de 19 mest succesfulde

kommuner) målt både i forhold til den ukorrigerede og den korrigerede indikator. Frederiksberg ligger i første kvartil efter den ukorrigerede indikator, men i femte kvartil efter den korrigerede indikator. Det afspejler, at Frederiksberg har relativt gunstige rammevilkår, bl.a. at en meget stor del af indvandrerne på Frederiksberg er familiesammenførte til andre end flygtninge. Dette er også forklaringen på, at korrektionen rykker fx København og Brøndby fra første til tredje kvartil. Omvendt ses, at Bornholm og Stevns, der ligger i femte kvartil efter den ukorrigerede indikator, ligger i henholdsvis andet og tredje kvartil efter den korrigerede indikator.

Tabel 5.6 Transitionsmatrix mellem placering efter henholdsvis korrigerede og ukorrigerede benchmarkindikatorer. Kvintiler

Ukorri- geret Kvintil	Korrigeret				
	1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
1.	Ballerup Billund Egedal Greve Halsnæs Horsens Høje- Taastrup Ishøj Tårnby Vallensbæk	Albertslund Glostrup Herlev Rødovre	Brøndby Fredensborg Hvidovre København		Fr.berg
2.	Allerød Fr.sund Hedensted Hillerød Hørsholm	Gribskov Roskilde Rudersdal Silkeborg Slagelse Sønderborg Vejen Vejle	Gladsaxe Helsingør Ikast- Brande	Furesø Gentofte Kolding	
3.	Fr.havn Hjørring Jammer- bugt Skander- borg	Middelfart Ringsted	Aabenraa Herning Holstebro Køge Varde	Fredericia Morsø Solrød Thisted	Dragør Haderslev Lyngby- Taarbæk Ringkøbing- Skjern
4.		Faaborg- Midtfyn Guldborg- sund Kerteminde Odder	Kalundborg Næstved Rebild Struer Vesthim- merlands Vordingborg	Aalborg Esbjerg Holbæk Odense Randers	Lemvig Tønder Viborg Århus

Ukorri- geret Kvintil	Korrigeret				
	1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
5.		Bornholm	Stevns	Assens Bogense Brønder- slev-Dr.lund Favrskov Lejre Norddjurs Syddjurs	Faxe Langeland Lolland Mariager- fjord Nyborg Odsherred Skive Sorø Svendborg

I tabel 5.7 er gennemsnit og variation for benchmarkingindikatoren vist for de 94 kommuner med mindst 80 indvandrere. Det ses, at variansen mellem kommuner i varighed til beskæftigelse eller uddannelse er væsentlig større for den ukorrigerede gennemsnitlige varighed end for den korrigerede gennemsnitlige varighed (dvs. benchmarkingindikatoren): Variansen reduceres med 73% som følge af korrektionerne baseret på den statistiske model. Dette er udtryk for, at de faktorer, der indgår i den statistiske model, kan forklare en meget stor del af variationen i gennemsnitlige varigheder mellem kommuner.

Tabel 5.7 Gennemsnit og variation for ukorrigerede og korrigerede indikatorer for integrationssucces

Type af indikator	Gennemsnit	Minimum	Maksimum	Varians	Reduktion i varians (pct.)
Ukorri- geret	46,01	31,13	58,88	32,09	73,34
Korrigeret	-0,10	-9,39	7,07	8,55	

Note: Den ukorrigerede indikator er observeret gennemsnitlig varighed. Den korrigerede er benchmarkingindikatoren. Gennemsnittet er beregnet som et simpelt uvægtet gennemsnit over kommunerne. Den korrigerede indikator er normeret, så det vægtede gennemsnit er lig med nul.

6 Benchmarkingindikatoren baseret på ydelsesmodtagere

I dette kapitel opstilles for den afgrænsede population af indvandrere, der modtog introduktionsydelse på tidspunktet for opholdstilladelse (eller kort tid derefter) en benchmarkingindikator efter de samme principper som beskrevet for den samlede population af indvandrere omfattet af integrationsloven i kapitel 5. Desuden foretages en sammenligning af kommunernes rangorden baseret på henholdsvis den fulde og afgrænsede population.

6.1 Gennemsnitlig varighed til beskæftigelse

Tabel 6.1 viser for hver kommune den gennemsnitlige varighed, antal forløb og antal og andel af forløb, der afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse i mindst seks måneder. Der er vist tal for de 90 kommuner, som har mindst 80 indvandrere omfattet af analysen. I første række i tabellen er vist den gennemsnitlige varighed for hele landet (svarende til et vægtet gennemsnit over samtlige kommuner) samt det samlede antal forløb og afslutninger til beskæftigelse eller uddannelse.

Sammenlignes med tabel 5.1, ses, at der naturligvis er færre forløb for den mere afgrænsede population. Det ses også, at den gennemsnitlige varighed til beskæftigelse er noget længere end for den samlede population – 52,5 måneder mod 45,1 måneder for den samlede population. Det er ikke overraskende, da det først og fremmest er familiesammenførte, der ikke er med i den afgrænsede population.

Tabel 6.1 Observeret gennemsnitlig varighed, antal forløb og andelen af forløb, der afsluttes til beskæftigelse eller uddannelse

Kommune	Observeret gns. varighed	Antal forløb	I beskæftigelse eller uddannelse	Pct. i beskæftigelse eller uddannelse
Hele landet	52,5	27230	10323	38
København	49,1	2755	1154	42
Frederiksberg	48,6	309	133	43
Ballerup	43,8	148	74	50
Brøndby	50,3	126	52	41
Gentofte	51,7	292	127	43
Gladsaxe	52,4	269	102	38
Glostrup	45,2	100	50	50
Albertslund	38,5	118	71	60
Hvidovre	45,1	152	72	47
Høje-Taastrup	39,3	254	131	52
Lyngby-Taarbæk	53,3	277	120	43
Rødovre	51,0	169	61	36
Ishøj	35,2	85	48	56
Tårnby	48,5	187	91	49
Furesø	54,1	166	57	34
Allerød	47,9	128	63	49
Fredensborg	50,4	177	75	42
Helsingør	52,4	190	72	38
Hillerød	52,9	241	87	36
Hørsholm	46,8	124	66	53
Rudersdal	51,4	242	106	44
Egedal	44,5	218	114	52
Frederikssund	49,5	207	99	48
Greve	49,1	144	64	44
Køge	53,5	270	84	31
Halsnæs	52,7	80	27	34
Roskilde	48,7	364	169	46
Solrød	50,1	120	57	48
Gribskov	53,5	169	65	38
Odsherred	62,0	183	37	20
Holbæk	57,0	402	105	26
Faxe	57,3	203	65	32
Kalundborg	53,7	308	109	35
Ringsted	55,6	125	36	29
Slagelse	52,5	334	117	35
Stevns	57,9	146	44	30
Sorø	55,5	178	66	37

Kommune	Observeret gns. varighed	Antal forløb	I beskæf- tigelse eller uddannelse	Pct. i beskæf- tigelse eller uddannelse
Lejre	57,1	159	47	30
Lolland	58,9	194	55	28
Næstved	55,4	431	163	38
Guldborgsund	55,1	312	110	35
Vordingborg	55,6	235	79	34
Bornholm	54,6	219	64	29
Middelfart	48,8	189	89	47
Assens	60,7	250	51	20
Faaborg-Midtfyn	52,8	309	109	35
Kerteminde	52,8	153	56	37
Nyborg	58,3	142	38	27
Odense	56,5	1142	345	30
Svendborg	58,5	234	64	27
Bogense	55,3	199	65	33
Haderslev	52,6	243	100	41
Billund	37,1	130	87	67
Sønderborg	50,9	406	193	48
Tønder	55,2	204	64	31
Esbjerg	54,2	563	190	34
Varde	49,5	316	136	43
Vejen	48,6	151	63	42
Aabenraa	50,0	272	122	45
Fredericia	53,3	236	84	36
Horsens	46,0	266	127	48
Kolding	51,3	398	174	44
Vejle	51,0	560	239	43
Herning	50,5	378	169	45
Holstebro	54,9	274	99	36
Lemvig	56,8	113	32	28
Struer	54,8	114	35	31
Syddjurs	55,9	213	70	33
Norddjurs	58,2	169	47	28
Favrskov	57,9	217	58	27
Odder	52,8	141	50	35
Randers	54,6	443	169	38
Silkeborg	53,0	464	171	37
Skanderborg	51,4	317	133	42
Århus	55,7	1882	604	32
Ikast-Brande	46,2	138	73	53
Ringkøbing-Skjern	52,0	356	139	39
Hedensted	47,1	229	114	50
Morsø	53,2	116	43	37

Kommune	Observeret gns. varighed	Antal forløb	I beskæftigelse eller uddannelse	Pct. i beskæftigelse eller uddannelse
Skive	57,9	234	64	27
Thisted	50,4	231	84	36
Viborg	55,5	466	159	34
Brønderslev-Dronninglund	54,9	227	75	33
Frederikshavn	50,6	389	157	40
Vesthimmerlands	55,7	152	48	32
Rebild	54,3	160	54	34
Mariagerfjord	56,1	163	49	30
Jammerbugt	51,2	274	95	35
Aalborg	55,0	859	306	36
Hjørring	52,2	346	138	40

Note: Kommuner med mindst 80 indvandrere.

6.2 Benchmarkingindikatoren

For hver kommune er (som beskrevet i afsnit 5) beregnet en benchmarkingindikator, som angiver forskellen mellem observeret og forventet gennemsnitlig varighed indtil beskæftigelse eller uddannelse (med restriktion af begge beregnede varigheder til højst seks år). På baggrund af en rangordning af kommunerne efter indikatoren opdeles de i kvintiler. Karakteristika for de fem kvintiler er vist i tabel 6.2, og de kommuner, der indgår i kvintilerne, er vist i tabel 6.3 (ordnet alfabetisk i hvert kvintil).

De første tre kolonner i tabel 6.2 viser minimum, gennemsnit og maksimum for benchmarkingindikatoren for de 18 kommuner i hvert kvintil. Den gennemsnitlige værdi af indikatoren i et givet kvintil er beregnet som et vægtet gennemsnit. For kommunerne i første kvintil er den gennemsnitlige indikator -4,4, dvs. at den gennemsnitlige varighed til beskæftigelse eller uddannelse er 4,4 måneder kortere, end man skulle forvente ifølge den i kapitel 4 beskrevne statistiske model. For kommunerne i femte kvintil er den gennemsnitlige indikator 2,9, hvilket altså vil sige, at den gennemsnitlige varighed er 2,9 måneder længere, end man skulle forvente ud fra modellen. Variationen er naturligvis større, når

man ser på enkeltkommuner: Den mindste værdi af indikatoren i første kvintil er -11,5 måneder, og den største værdi i femte kvintil er 5,3 måneder.

De tre følgende kolonner i tabel 6.2 viser tilsvarende for hvert kvintil minimum, gennemsnit og maksimum for de observerede gennemsnitlige varigheder, der er vist for de enkelte kommuner i tabel 6.1. Tilsvarende tal for de forventede gennemsnitlige varigheder er vist i de tre efterfølgende kolonner. For hvert kvintil er den (vægtede) gennemsnitlige benchmarkingindikator lig med forskellen mellem de (vægtede) gennemsnitlige observerede og forventede varigheder (bortset fra afrunding).

For indikatoren for hver kommune er beregnet en standardafvigelse, som er udtryk for den statistiske usikkerhed på indikatoren. Herudfra kan man for hver kommune få et skøn for, hvorvidt indikatoren er statistisk signifikant forskellig fra landsgennemsnittet. I de sidste kolonner i tabellen er for hvert kvintil angivet, hvor mange kommuners indikatorer der er signifikant forskellige fra landsgennemsnittet (dvs. signifikante på 5%-niveau), og hvor mange der er svagt signifikante – dvs. signifikante på 10%-niveau (men ikke på 5%-niveau) og signifikante på 20%-niveau (men ikke på 10%-niveau).

Tabel 6.3 viser, hvordan de 90 kommuner, der har mindst 80 indvandrere omfattet af integrationsloven, er placeret i de fem kvintiler. Som nævnt består første kvintil af den femtedel af kommunerne, der ifølge indikatoren har størst integrationssucces, mens femte kvintil består af de kommuner, der har mindst succes.

Tabel 6.2 Karakteristika for de fem kvintiler: Benchmarkingindikator samt observerede og forventede gennemsnitlige varigheder

Kvintil	Benchmarking-indikator			Observeret gns. varighed			Forventet gns. varighed			Antal kommuner signifikant forskellig fra landsgns.			Antal
	Min.	Gns.	Maks.	Min.	Gns.	Maks.	Min.	Gns.	Maks.	5%	10%	20%	
1	-11,5	-4,4	-2,9	35,2	48,0	54,6	41,9	52,3	57,8	11	3	3	18
2	-2,3	-1,4	-0,9	38,5	51,1	55,1	40,1	52,5	56,0	0	0	1	18
3	-0,9	-0,2	0,6	45,1	53,0	57,9	45,6	53,2	57,4	0	0	0	18
4	0,7	1,1	2,1	49,1	53,4	60,7	48,3	52,3	58,6	0	0	3	18
5	2,2	2,9	5,3	48,6	55,2	62,0	46,0	52,3	58,3	7	3	7	18

Tabel 6.3 Rangordning af kommuner: Opdeling i kvintiler efter benchmarkingindikatoren. Inden for kvintiler er kommunerne listet alfabetisk

1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
Aabenraa	Albertslund	Aalborg	Assens	Brøndby
Allerød	Faaborg-Midtfyn	Bogense	Brønderslev- Dronninglund	Frederiksberg
Ballerup	Glostrup	Fredensborg	Esbjerg	Furesø
Billund	Greve	Helsingør	Favrskov	Gladsaxe
Bornholm	Gribskov	Hillerød	Faxe	Lejre
Egedal	Guldborgsund	Hjørring	Fredericia	Lemvig
Frederikshavn	Herning	Hvidovre	Gentofte	Lolland
Frederikssund	Jammerbugt	Ikast-Brande	Haderslev	Lyngby-Taarbæk
Halsnæs	Kolding	Kalundborg	Holbæk	Mariagerfjord
Hedensted	Odder	Køge	Holstebro	Morsø
Horsens	Roskilde	Næstved	København	Nyborg
Høje-Taastrup	Rudersdal	Rebild	Norddjurs	Odsherred
Hørsholm	Rødovre	Ringsted	Odense	Ringkøbing-Skjern
Ishøj	Silkeborg	Solrød	Randers	Skive
Kerteminde	Slagelse	Stevns	Sorø	Svendborg
Middelfart	Struer	Tårnby	Thisted	Syddjurs
Skanderborg	Varde	Vejle	Viborg	Tønder
Sønderborg	Vejen	Vesthimmerlands	Vordingborg	Århus

Note: Kommuner med mindst 80 indvandrere.

I tabel 6.4 er vist "top 10" og "bund 10" ifølge indikatoren, dvs. de 10 øverst placerede i første kvartil og de 10 nederst placerede i femte kvartil. Kommunerne i "top 10" er altså de ti kommuner, der ifølge indikatoren har størst succes med hensyn til integration, mens "bund 10"-kommunerne har mindst succes.

Tabel 6.4 De 10 kommuner, der ligger henholdsvis øverst og nederst i rangordenen efter benchmarkingindikatoren, listet alfabetisk

Top	Bund
Billund	Brøndby
Egedal	Furesø
Frederikssund	Gladsaxe
Halsnæs	Lemvig
Hedensted	Lolland
Horsens	Lyngby-Taarbæk
Høje-Taastrup	Nyborg
Hørsholm	Odsherred
Ishøj	Skive
Kerteminde	Tønder

Note: Kommuner med mindst 80 indvandrere.

6.3 Sammenhængen mellem gennemsnitlig varighed og indikator

Tabel 6.5 viser en transitionsmatrix for kommunernes placering i forhold til hhv. den ukorrigerede og korrigerede indikatorer for integrationssucces, dvs. hhv. den observerede gennemsnitlige varighed og benchmarkingindikatoren. De 90 kommuner, der har mindst 80 udlændinge, er inddelt i kvintiler efter de to indikatorer, således at der er 18 i hver.

Som i den tilsvarende tabel 5.5 i det foregående kapitel ses, at korrektionerne for kommunernes rammevilkår betyder en hel del for mange kommuners placering. For eksempel kan man i første række i tabellen se, at kun 10 af de 18 kommuner, der ligger i første kvartil ifølge den ukorrigeret indikator, også er i første kvartil

ifølge den korrigerede indikator (benchmarkingindikatoren), mens 4 kommuner bliver placeret i andet kvintil, 3 i tredje kvintil og 1 i femte kvintil. Tilsvarende, af de 18 kommuner, der ligger i femte kvintil ifølge den ukorrigeret indikator, ligger 10 også i femte kvintil ifølge den korrigerede indikator (benchmarkingindikatoren), mens 6 rykkes til fjerde kvintil og 2 til tredje kvintil.

Tabel 6.5 Antal kommuner i kvintiler efter henholdsvis den korrigerede og den ukorrigerede indikator (transitionsmatrix)

	KORRIGERET					I alt
	1	2	3	4	5	
UKORRIGERET						
1	10	4	3	0	1	18
2	5	7	3	2	1	18
3	2	5	4	3	4	18
4	1	2	6	7	2	18
5	0	0	2	6	10	18
I alt	18	18	18	18	18	90

Tabel 6.6 viser, hvilke kommuner der er placeret i hver af kvintilerne ifølge hhv. den ukorrigerede og den korrigerede indikator. Inden for hver af de (ikke-tomme) 25 celler i tabellen er kommunerne listet alfabetisk. For eksempel viser søjlen for første kvintil efter den korrigerede indikator, i hvilke kvintiler efter den ukorrigerede indikator disse 18 kommuner befinder sig i. Det ses fx, at Bornholm, der ligger i første kvintil efter den korrigerede indikator, ligger i fjerde kvintil før korrektionen for rammevilkår. Når der tages hensyn til rammevilkår ligger Bornholm altså væsentlig bedre placeret, end når der ikke gør. Det omvendte er tilfældet med fx Frederiksberg og Brøndby, der ligger i henholdsvis første og andet kvintil efter den ukorrigerede indikator, men i femte kvintil efter korrektion for rammevilkår.

Tabel 6.6 Transitionsmatrix mellem placering efter henholdsvis korrigerede og ukorrigerede benchmarkingindikatorer. Kvintiler

Ukorri- geret Kvintil	Korrigeret benchmarkingindikator				
	1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
1.	Allerød Ballerup Billund Egedal Hedensted Horsens Høje- Taastrup Hørsholm Ishøj Middelfart	Albertslund Glostrup Roskilde Vejen	Hvidovre Ikast- Brande Tårnby		Fr.berg
2.	Aabenraa Fr.havn Fr.sund Skander- borg Sønderborg	Greve Herning Jammerbugt Kolding Rudersdal Rødovre Varde	Fredensborg Solrød Vejle	København Thisted	Brøndby
3.	Halsnæs Kerteminde	Faaborg- Midtfyn Gribskov Odder Silkeborg Slagelse	Helsingør Hillerød Hjørring Køge	Fredericia Gentofte Haderslev	Gladsaxe Lyngby- Taarbæk Morsø Ringkøbing- Skjern
4.	Bornholm	Guldborg- sund Struer	Aalborg Bogense Kalundborg Næstved Rebild Ringsted	Brønder- slev-Dr.lund Esbjerg Holstebro Randers Sorø Viborg Vordingborg	Furesø Tønder

Ukorri- geret Kvintil	Korrigeret benchmarkingindikator				
	1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
5.			Stevns Vesthim- merlands	Assens Favrskov Faxe Holbæk Norddjurs Odense	Lejre Lemvig Lolland Mariager- fjord Nyborg Odsherred Skive Svendborg Syddjurs Århus

I tabel 6.7 er gennemsnit og variation for benchmarkingindikatoren vist for de 90 kommuner med mindst 80 indvandrere. Det ses, at variansen mellem kommuner i varighed til beskæftigelse eller uddannelse er væsentlig større for den ukorrigerede gennemsnitlige varighed end for den korrigerede gennemsnitlige varighed (dvs. benchmarkingindikatoren): Variansen reduceres med 64% som følge af korrektionerne baseret på den statistiske model. Dette er udtryk for, at de faktorer, der indgår i den statistiske model, kan forklare en meget stor del af variationen i gennemsnitlige varigheder mellem kommuner.

Tabel 6.7 Gennemsnit og variation for ukorrigerede og korrigerede indikatorer for integrationssucces

Type af indikator	Gennemsnit	Minimum	Maksimum	Varians	Reduktion i varians (pct.)
Ukorri- geret	52,11	35,20	61,96	23,76	64,27
Korrigeret	-0,36	-11,47	5,26	8,49	

Note: Den ukorrigerede indikator er observeret gennemsnitlig varighed. Gennemsnittet er beregnet som et simpelt uvægtet gennemsnit over kommunerne. Den korrigerede indikator er normeret, så det vægtede gennemsnit er lig med nul.

6.4 Sammenligning af resultater

I dette afsnit sammenlignes resultaterne for kommunernes placering i rangordenen efter benchmarkingindikatoren for henholdsvis den samlede population (afsnit 5.2) og den afgrænsede population (afsnit 6.2). En tilsvarende sammenligning mellem resultaterne i den aktuelle rapport og de to seneste benchmarkingrapporter er vist i arbejdsrapporten Husted og Heinesen (2009).

Man kan ikke umiddelbart forvente, at kommunernes placering i rangordenen efter de to benchmarkingindikatorer i afsnit 5.2 og 6.2 er ens. I den afgrænsede population er en stor del af de familiesammenførte indvandrere ikke med, og det kan godt tænkes, at nogle kommuner har relativt stor succes med integration af familiesammenførte indvandrere, men mindre succes med integration af flygtninge, eller omvendt. På den anden side udgør den afgrænsede population størstedelen af den samlede population, så man må forvente en betydelig overordnet korrelation i rangordningerne.

Tabel 6.8 **Transitionsmatrix for de kommuner, der er med i analysen i både kapitel 5.2 og 6.2: Kommunernes placering i kvintiler efter de to benchmarking-indikatorer**

	Hele populationen					I alt
	1	2	3	4	5	
Afgrænset population (ydelsesmodtagere)						
1	13	4	1	0	0	18
2	2	12	3	1	0	18
3	3	2	9	4	0	18
4	0	0	3	9	6	18
5	0	0	2	4	12	18
I alt	18	18	18	18	18	90

Tabel 6.9 **Transitionsmatrix for de kommuner, der er med i analysen i både kapitel 5.2 og 6.2: Kommunernes placering i kvintiler efter de to benchmarking-indikatorer**

Afgrænset population Kvintil	Hele populationen				
	1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
1.	Allerød Ballerup Billund Egedal Fr.havn Fr.sund Halsnæs Hedensted Horsens Høje- Taastrup Hørsholm Ishøj Skander- borg	Bornholm	Aabenraa		
2.	Greve Jammer- bugt	Albertslund Faaborg- Midtfyn Glostrup Gribskov Guldborg- sund Odder Roskilde Rudersdal Rødovre Silkeborg Slagelse Vejen	Herning Struer Varde	Kolding	

Afgrænset population Kvintil	Hele populationen				
	1. Kvintil	2. Kvintil	3. Kvintil	4. Kvintil	5. Kvintil
3.	Hillerød	Ringsted	Fredensborg	Aalborg	
	Hjørring Tårnby	Vejle	Helsingør Hvidovre Ikast-Brande Kalundborg Næstved Rebild Stevns Vesthimmerlands	Bogense Køge Solrød	
4.			Holstebro København Vordingborg	Brønderslev-Dr.lund Esbjerg Fredericia Gentofte Holbæk Norddjurs Odense Randers Thisted	Assens Favrskov Faxe Haderslev Sorø Viborg
5.			Brøndby Gladsaxe	Furesø Lejre Morsø Syddjurs	Fr.berg Lemvig Lolland Lyngby-Taarbæk Mariagerfjord Nyborg Odsherred Ringkøbing-Skjern Skive Svendborg Tønder Århus

Tabel 6.8 viser for de 90 kommuner, som er med i analyserne i både afsnit 5.2 og 6.2, en transitionsmatrix, dvs. en oversigt over, hvor mange kommuner der flytter plads i fordelingen og på hvilken måde. De 90 kommuner er inddelt i kvintiler efter de to indikatorer, således at der er 18 kommuner i hver kvartil. Hvis kommunerne havde samme placering i de to undersøgelser, ville alle kommuner være i diagonalen i tabellen (dvs. alle celler i diagonalen ville have værdien 18), mens der ville stå 0 uden for diagonalen. Det er ikke tilfældet. For eksempel kan man i første række i tabellen se, at 13 af de 18 kommuner, der er i første kvartil i analysen for den afgrænsede population af ydelsesmodtagere i afsnit 6.2, også er i første kvartil i analysen for hele populationen i afsnit 5.2, mens 4 er i anden kvartil og 1 i tredje kvartil (der er ikke nogen i fjerde og femte kvartil). Af de 18 kommuner, der er i tredje kvartil i undersøgelsen for den afgrænsede population, ligger 9 også i tredje kvartil i analysen for hele populationen, mens 4 er i fjerde kvartil, 2 i andet og 3 i første. Det ses, at der er en væsentlig større koncentration omkring diagonalen i tabel 6.8 sammenlignet med tabellerne 5.5 og 6.5. Dette er udtryk for, at der er større overensstemmelse mellem kommunernes placering efter de to benchmarkingindikatorer, end der er mellem kommunernes placering efter henholdsvis observeret varighed og benchmarkingindikator. Med andre ord betyder det ikke så meget for de fleste kommuners placering i rangordningen, om det er den ene eller den anden af de to benchmarkingindikatorer, der benyttes. Derimod betyder det meget, om man bruger en benchmarkingindikator, hvor der korrigeres for forskelle i rammevilkår, eller man bruger en ukorrigeret indikator som den observerede gennemsnitlige varighed. Tabel 6.9 svarer til tabel 6.8, idet den viser de enkelte kommuners placering i kvintiler i de to undersøgelser. For eksempel ses, at Hillerød, Hjørring og Tårnby ligger i første kvartil efter indikatoren baseret på hele populationen, men i tredje kvartil efter indikatoren baseret på den afgrænsede population.

7 Udviklingen i integration for landet som helhed

Udviklingen over tid i integrations succes for landet som helhed belyses i dette kapitel ved at analysere varigheden til påbegyndelse af beskæftigelse eller uddannelse for indvandrerne opdelt efter året for opholdstilladelse. Når fokus er på integrations succes for landet som helhed, er det ikke hensigtsmæssigt at tage højde for, om indvandrerne flytter kommune. Derfor er der i analysen, der ligger til grund for dette kapitel, kun en observation (et forløb) pr. indvandrer. Med andre ord tilføjes der ikke flere forløb, selv om indvandrereren har boet i flere kommuner, som det var tilfældet i analyserne i kapitel 4-6, hvor fokus var på forskelle i kommunernes integrations succes.

I afsnit 7.1 belyses udviklingen i arbejdsmarkedsmæssig integration for den samlede population af indvandrere, omfattet af integrationsloven. I afsnit 7.2 foretages en tilsvarende analyse for den afgrænsede population, der modtog introduktionsydelse omkring tidspunktet for opholdstilladelse.

7.1 Den samlede population

7.1.1 Observeret sandsynlighed for beskæftigelse

Den øverste del af tabel 7.1 viser for indvandrere, der fik opholdstilladelse i hvert af årene mellem 1999 og 2006, sandsynligheden for at have påbegyndt et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb af en varighed på mindst seks måneder. Denne 'observerede' sandsynlighed er beregnet ud fra Kaplan-Meier-overlevelseskurver for hver årgang, dvs. kurver svarende til dem, der i figur 3.1 er vist for hele landet og alle årgange under et. Af tabel 7.1 ses, at for den årgang, der fik opholdstilladelse i 1999, var der 19% sandsynlighed for at have påbegyndt et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb

(af mindst seks måneders varighed) inden for det første år. Sandsynligheden er 30% inden for de første to år, 40% inden for de første tre år, og 64% inden for de første otte år.

Sammenlignes de forskellige årgange af indvandrere (defineret ud fra året for opholdstilladelse) ses, at der er betydelige forskelle i, hvor hurtigt de påbegynder beskæftigelse eller uddannelse. Hvis man ser på sandsynligheden for at være kommet i beskæftigelse/uddannelse inden for et år, svinger denne mellem 15 og 19% for årgangene, der fik opholdstilladelse i årene 1999-2003. Der sker et markant skift i 2004; for denne årgang er sandsynligheden 24%, og for 2005- og 2006-årgangene er sandsynligheden henholdsvis 25 og 29%.

Ser man på sandsynligheden for at have påbegyndt beskæftigelse inden for to år fra datoen for opholdstilladelse, ser det ud til, at stigningen indtræder et år tidligere: For 1999-2002-årgangene er sandsynligheden mellem 26 og 31%, mens den for 2003-årgangen er 35%; for 2004- og 2005-årgangene er den henholdsvis 41 og 44%.

Betragtes sandsynligheden for at have fået beskæftigelse inden for tre år fra opholdstilladelsen, sker skiftet allerede i 2002: Den er 43% for 2002-årgangen, mens den er 38% for 2001-årgangen; for 2003- og 2004-årgangene er den henholdsvis 49 og 56%.

Disse tal tyder altså på, at den arbejdsmarkedsmæssige integration forbedres betydeligt fra 2004 og frem. Dette kan skyldes, at kommunernes integrationsindsats her bliver mere effektiv, fx som følge af de ændringer, der skete i integrationspolitikken i 2004, herunder indførelsen af resultattilskud for de indvandrere, der kommer i arbejde i mindst seks måneder inden for den treårige introduktionsperiode. En anden ændring i integrationspolitikken bestod i, at kommunerne fik mulighed for at tilbyde egentlige aktiveringsforanstaltninger også til personer, der ikke er berettiget til introduktionsydelse, først og fremmest familiesammenførte (til andre end flygtninge). Denne ændring skulle dog ikke påvirke den afgrænsede population af ydelsesmodtagere, men også for

denne sker der en markant forbedring af integrationssucces fra 2004 og frem (jf. nedenfor). Den reducerede ydelse til indvandrere (starthjælpen), der blev indført pr. 1/7 2002, kan muligvis også være en del af forklaringen på den større integrationssucces fra 2004. Man skulle dog forvente, at starthjælpen også påvirkede 2003-årgangens sandsynlighed for at komme i beskæftigelse inden for et år, og også dem, der fik opholdstilladelse i sidste halvdel af 2002.

Den større sandsynlighed for at finde beskæftigelse fra 2004 og frem kan dog muligvis også forklares med andre forhold end skift i integrationspolitikken, fx faldet i den generelle arbejdsløshed og det forhold, at de forskellige årgange af indvandrere har forskellige karakteristika. Den større sandsynlighed for at finde beskæftigelse for de senere årgange af indvandrere kan således muligvis forklares med, at de har karakteristika, som gør, at de har lettere ved at finde arbejde end de tidligere årgange. At der sker et markant skift i 2004 for flere årgange samtidig, tyder dog på, at der også er andre ting, der gør sig gældende, fx konjunktursituationen eller integrationspolitikken.⁷ Det er ikke sandsynligt, at konjunkturudviklingen er hele forklaringen. Arbejdsløshedsprocenten for landet som helhed steg således fra 2002 til 2004, og selv om arbejdsløsheden faldt i 2005, 2006 og 2007, var det først fra 2006, at den kom under niveauet for 2002.

7.1.2 Forudsagt sandsynlighed for beskæftigelse

For at undersøge, om konjunkturudviklingen og de forskellige karakteristika for forskellige årgange af indvandrere kan forklare udviklingen i den arbejdsmarkedsmæssige integration, herunder den hurtigere integration fra 2004 og frem, har vi estimeret en statistisk model, som svarer til den, der er beskrevet i afsnit 4. Der er altså tale om en varighedsmodel, hvor der tages højde for de enkelte indvandreres karakteristika samt lokale arbejdsmarkedsforhold. Når fx den generelle ledighedsprocent falder, vil dette og-

så vise sig i de lokale ledighedsprocenter, der indgår i modellen. Og hvis de indvandrere, der fik opholdstilladelse i fx 2004, adskiller sig fra dem, der fik opholdstilladelse i de tidligere år, fx mht. oprindelsesland, opholdsgrundlag eller alder, vil effekten heraf også blive beregnet i den statistiske model.

Den statistiske model, der anvendes i dette afsnit adskiller sig dog noget fra den, der blev benyttet i de foregående afsnit. For det første er der som nævnt kun en observation for hver person, uanset om vedkommende har flyttet kommune eller ej. Det betyder også, at de variabler, der tager højde for kommuneflytninger, er udeladt i modellen. For det andet er variablerne for året for opholdstilladelse udeladt, da vi jo netop vil undersøge, om der er forskelle i de forudsagte varigheder til beskæftigelse mellem forskellige årgange af indvandrere, når der tages højde for forskelle i indvandrernes karakteristika og de lokale arbejdsmarkedsforhold. Selv om den statistiske model altså er lidt anderledes end den, der anvendes i kapitel 4-6, er de estimerede koefficienter til de forskellige variabler, der indgår, ikke meget anderledes.

Den midterste del af tabel 7.1 viser, for de enkelte årgange af indvandrere, de model-forudsagte sandsynligheder for at påbegynde beskæftigelse (eller uddannelse) af mindst seks måneders varighed inden for et år, to år, tre år osv. efter datoen for opholdstilladelse. Der er altså tale om forudsagte sandsynligheder, der tager højde for, at de forskellige årgange af indvandrere kan være forskellige mht. fx fordelingen på oprindelseslande, opholdsgrundlag, alder, niveau i danskundervisningen, og de øvrige individuelle karakteristika, der er beskrevet i kapitel 4. Der tages ligeledes højde for, at den lokale arbejdsløshedsprocent kan være forskellig for forskellige årgange af indvandrere (fordi den generelle arbejdsløshedsprocent er forskellig, eller fordi indvandrerne i forskellige årgange er fordelt forskelligt på kommuner) og for forskelle i det lokale antal af arbejdspladser i forhold til befolkningen. De forudsagte sandsynligheder kan opfattes som et udtryk for de rammevilkår, der gælder for arbejdsmarkeds-mæssig integration af de enkelte årgange af indvandrere.

Det ses af tabel 7.1, at forskellene mellem årgangene i forudsagte sandsynligheder for beskæftigelse er væsentlig mindre end forskellene i observerede sandsynligheder. Rammevilkårene for integration af den årgang, der fik opholdstilladelse i 1999, er bedre end rammevilkårene for årgangene 2000-2003. Der sker en stigning i de forudsagte sandsynligheder for beskæftigelse fra 2003-årgangen til 2004-årgangen, men stigningen er væsentlig mindre end for de observerede sandsynligheder, og der er ikke noget skift for 2003-årgangen, når man betragter sandsynligheden for beskæftigelse inden for to år, som det var tilfældet for de observerede sandsynligheder. Det tyder altså på, at den mere succesfulde arbejdsmarkedsmæssige integration, som afspejles i de observerede sandsynligheder for beskæftigelse, afspejler et skift i integrationspolitikken, med det forbehold naturligvis at der kan være sket skift i andre faktorer, der ikke tages højde for i modellen.

7.1.3 Forskel mellem observeret og forudsagt sandsynlighed for beskæftigelse

Den nederste del af tabel 7.1 viser forskellene mellem observerede og forudsagte sandsynligheder for at have påbegyndt beskæftigelse inden for et år, to år, tre år osv. fra tidspunktet for opholdstilladelse for de enkelte årgange af indvandrere. Tallet i en given celle i nederste del af tabellen er altså tallet i den tilsvarende celle i øverste del af tabellen minus tallet i den tilsvarende celle i midterste del af tabellen. Fx er tallet -1,2 i øverste venstre celle i den nederste del af tabellen lig med 18,7 minus 19,9 – værdierne på den tilsvarende plads i øverste og midterste del af tabellen. Negative værdier betyder, at den observerede sandsynlighed for beskæftigelse er mindre end den forudsagte, dvs. at integrationen på arbejdsmarkedet har været ringere, end man kunne forvente ud fra den estimerede model. Positive værdier betyder omvendt, at den observerede sandsynlighed for beskæftigelse er større end den sandsynlighed, som rammevilkårene ville tilsige. Tallet -1,2 i øver-

ste venstre celle i nederste del af figuren betyder altså, at sandsynligheden for at have påbegyndt beskæftigelse inden for et år efter opholdstilladelse for 1999-årgangen af indvandrere er 1,2 procentpoint mindre, end man skulle forvente givet den statistiske model og 1999-årgangens karakteristika.

I den nederste del af tabellen er der overvejende negative værdier for de tre første årgange, mens der overvejende er positive værdier for de fem seneste årgange. For en given række i tabellen er der tilmed en tydelig tendens til stadig større positive værdier, jo senere årgang, der er tale om. Det tyder altså på, at den arbejdsmarkeds-mæssige integration er forbedret betydeligt over tid. Det ses også, at der er et markant positivt skift i 2004 – og allerede fra 2003, når man betragter sandsynligheden for beskæftigelse inden for to år eller mere efter tidspunktet for opholdstilladelse.

Disse tal, der korrigerer for betydningen af alle de variabler, der indgår i den statistiske model, tyder altså på et markant positivt skift i integrationssucces for landet som helhed fra 2004 og frem – både for de indvandrere, der fik opholdstilladelse i 2004 og senere, og for de indvandrere, der kom i årene forinden (specielt 2003-årgangen). Billedet for de 'korrigerede sandsynligheder for beskæftigelse' svarer altså til billedet for de observerede eller ukorrigerede sandsynligheder i øverste del af tabellen. Der er dog brug for andre typer af statistiske analyser før der kan drages mere præcise konklusioner om, i hvilket omfang skiftet i integrations-succes skyldes ændret integrationspolitik, og om effekterne af de forskellige elementer i integrationsindsatsen. Faldet i den generelle arbejdsløshed i 2005, 2006 og 2007 kan godt spille en vis rolle for resultaterne, idet der i analysen tages højde for arbejdsløsheden i det år, indvandrerne fik opholdstilladelse, men ikke for udviklingen i arbejdsløsheden de efterfølgende år. For den årgang, der fik opholdstilladelse i løbet af 2004, har den generelle arbejdsløshed i både 2004 og 2005 betydning for sandsynligheden for beskæftigelse inden for et år fra opholdstilladelse. Tilsvarende har arbejdsløshedsprocenten i alle tre år 2004-2006 betydning for sandsynligheden for at få beskæftigelse inden for to år fra op-

holdstilladelse for denne årgang osv. Endelig er der det generelle forbehold, at indvandrergruppens sammensætning kan have ændret sig over tid på en måde, som modellen ikke fuldt ud korrigerer for. For eksempel kan karakteristika for gruppen af kvoteflygtninge have ændret sig over tid (bl.a. som følge af lovændringer, som betyder, at der nu skal lægges vægt på såkaldt integrationspotentiale ved udvælgelse af kvoteflygtninge). Hvis den reelle effekt af disse ændringer ikke fanges af de generelle effekter, der er beregnet for de øvrige variabler i modellen (fx alder, oprindelsesland, køn, forudsætninger for at lære dansk osv.), kan korrektionerne være ufuldstændige.

Tabel 7.1 Sandsynligheden for at have påbegyndt et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb, der varer i mindst seks måneder, som funktion af varigheden fra tidspunktet for opholdstilladelse. Den samlede population. Opdeling efter år for opholdstilladelse

Varighed (år)	År for opholdstilladelse							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Observeret sandsynlighed for at have påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse (procent)							
1	18,7	15,2	15,7	17,7	18,4	24,1	25,4	29,0
2	30,2	26,4	26,4	30,6	35,0	41,0	44,0	
3	39,5	36,7	38,0	42,7	48,7	55,5		
4	47,2	43,8	46,4	52,3	59,8			
5	52,0	50,4	53,3	59,9				
6	56,0	55,3	59,5					
7	60,0	60,0						
8	64,0							
	Forudsagt sandsynlighed for at have påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse (procent)							
1	19,9	18,0	17,5	18,2	17,2	18,9	20,2	21,9
2	33,0	30,0	29,4	30,4	29,2	31,9	34,0	
3	44,1	40,5	39,8	41,0	39,9	43,4		
4	51,7	47,9	47,1	48,4	47,5			
5	56,8	52,9	52,1	53,5				
6	60,2	56,3	55,4					
7	62,2	58,2						
8	64,0							

Varighed (år)	År for opholdstilladelse							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Observeret minus forudsagt sandsynlighed (procentpoint)							
1	-1,2	-2,8	-1,8	-0,5	1,2	5,2	5,2	7,1
2	-2,8	-3,6	-3,0	0,2	5,8	9,1	10,0	
3	-4,6	-3,8	-1,8	1,7	8,8	12,1		
4	-4,5	-4,1	-0,7	3,9	12,3			
5	-4,8	-2,5	1,2	6,4				
6	-4,2	-1,0	4,1					
7	-2,2	1,8						
8	0,0							

7.2 Den afgrænsede population

Tabel 7.2 viser en tabel svarende til tabel 7.1, men for den afgrænsede population af indvandrere, der modtog introduktionsydelse på tidspunktet for opholdstilladelse eller kort tid derefter. Som vi også så i kapitel 3, er niveauet for beskæftigelse lavere for denne gruppe. Men udviklingen i integration over årene ligner meget, hvad vi fandt for den samlede population: Både de observerede sandsynligheder for beskæftigelse et givet antal år efter tidspunktet for opholdstilladelse (øverst i tabellen) og de korrigerede sandsynligheder (nederst) tyder på, at der er væsentlig større succes mht. arbejdsmarkedsmæssig integration i slutningen af perioden end i begyndelsen, og igen tyder tallene på et markant positivt skift i integrationssucces i 2004, både for 2004-årgangen og for tidligere årgange, og en fortsat positiv udvikling også efter 2004.

Tabel 7.2 Sandsynligheden for at have påbegyndt et beskæftigelses- eller uddannelsesforløb, der varer i mindst seks måneder, som funktion af varigheden fra tidspunktet for opholdstilladelse. Den afgrænsede population. Opdeling efter år for opholdstilladelse

Varighed (år)	År for opholdstilladelse							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Observeret sandsynlighed for at have påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse (procent)							
1	7,6	6,9	8,3	8,2	7,9	8,7	10,6	11,7
2	15,2	15,8	17,5	19,8	21,7	22,9	30,7	
3	23,4	25,8	28,9	31,9	36,2	36,3		
4	31,3	33,2	37,3	42,0	48,4			
5	37,3	40,5	44,9	50,3				
6	42,0	45,5	51,8					
7	46,7	51,1						
8	51,8							
	Forudsagt sandsynlighed for at have påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse (procent)							
1	8,3	8,2	8,2	7,9	7,3	6,5	7,6	8,1
2	18,8	18,5	18,6	18,0	17,0	15,3	17,7	
3	29,6	29,2	29,3	28,4	27,2	24,8		
4	37,7	37,3	37,5	36,5	35,1			
5	43,7	43,3	43,5	42,5				
6	47,5	47,0	47,3					
7	49,5	49,1						
8	51,8							

Varighed (år)	År for opholdstilladelse							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Observeret minus forudsagt sandsynlighed (procentpoint)							
1	-0,7	-1,3	0,1	0,3	0,6	2,2	3,0	3,6
2	-3,6	-2,7	-1,1	1,8	4,7	7,6	13,0	
3	-6,2	-3,4	-0,4	3,5	9,0	11,5		
4	-6,4	-4,1	-0,2	5,5	13,3			
5	-6,4	-2,8	1,4	7,8				
6	-5,5	-1,5	4,5					
7	-2,8	2,0						
8	0,0							

Litteratur

Andersen, Signe Hald; Eskil Heinesen og Leif Husted (2005a): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2003. København. AKF Forlaget.

Andersen, Signe Hald; Eskil Heinesen og Leif Husted (2005b): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2002. København. AKF Forlaget.

Dorais, Louis-Jacques (1991): Refugee Adaption and Community Structure: The Indochinese in Quebec City, Canada. I *International Migration Review*, vol. 25, no. 3, pp. 551-573.

Gørtz, Mette; Eskil Heinesen, Leif Husted og Signe Hald Andersen (2006): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2005. København. AKF Forlaget.

Hansen, Eigil Boll; Morten Frederiksen og Leena Eskelinen (2006): *Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet – har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen?* FOKUS.

Heinesen, Eskil; Søren C. Winter, Ina Risom Bøge og Leif Husted (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrations-succes*. København. AKF Forlaget.

Husted, Leif og Eskil Heinsen (2004): *Benchmarkinganalyse af kommunernes integrationsindsats i forhold til udlændinge omfattet af integrationsloven*. København. AKF Forlaget.

- Husted, Leif og Eskil Heinsen (2006): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003*. København. AKF Forlaget.
- Husted, Leif og Eskil Heinsen (2007): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2004*. København. AKF Forlaget.
- Husted, Leif, Chantal Pohl Nielsen og Eskil Heinsen (2007): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2006*. København. AKF Forlaget.
- Husted, L., E. Heinesen og S.H. Andersen (2009): Labour market integration of immigrants: Estimating local authority effects. *Journal of Population Economics*, under udgivelse.
- Rosdahl, Anders (2004): Aspekter af integrationsindsatsen i 6 kommuner – en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse. Socialforskningsinstituttet. København.

Summary

Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the period 1999-2007

by Leif Husted and Eskil Heinesen

Introduction

From 1999 onwards Danish municipalities have had the full responsibility for active policies aimed at integrating new immigrants into the labour market. The group of immigrants for which the municipalities have these obligations are persons who 1) got residence permit after January 1st 1999, 2) were 16-64 years of age when they got their residence permit, 3) are from non-EU and non-Nordic countries, and 4) are refugees or family reunified. The general framework for the integration policy is given by national law, but the municipalities have great discretion regarding the administration of the law and the specific implementation of the policies.

The purpose of this report is to specify and estimate an indicator which may be used for comparing or benchmarking Danish municipalities' success regarding the economic integration of immigrants. We use administrative micro data based on administrative registers at Statistics Denmark for the period from 1999 until 2007. The sample consists of all immigrants fulfilling the four criteria listed above. We also show results for a restricted sample of immigrants who received social benefits at the time when they got their residence permit, since municipalities' have stricter obligations to offer this group participation in active labour market programmes. The benchmark indicator which we estimate is based on the duration from the date an immigrant gets residence permit to the date he becomes employed or starts an education. A short average duration to becoming employed in a given municipality may

indicate a successful municipal integration policy. By contrast, a long average duration may indicate a less successful municipal policy.

However, it is unsatisfactory to regard an immigrant who is only employed for a few weeks, as successfully integrated. The focus of this report is therefore the duration from the date the immigrant gets his or her residence permit till he or she becomes employed for 6 month or more. The 6 month specification is chosen since the municipalities receive a bonus when keeping an immigrant off social benefits for 6 months.

Correction for variation in municipal characteristics

However, a long average duration from the date of residence permit to the date of becoming employed may not necessarily be due to inefficient municipal integration policies. Alternatively, it may be caused by unfavourable general conditions for the municipality, e.g. a high local unemployment rate, or unfavourable characteristics, in terms of labour-market integration, of the immigrants living in the municipality. Therefore, we correct the average duration until becoming employed for municipal differences in general conditions and (observed) immigrant characteristics.

The corrections are based on estimating a statistical duration model (a proportional hazard specification) for all immigrants in Denmark fulfilling the four criteria listed above. The individual characteristics of the immigrants which enter the model as explanatory variables (and which are used for calculating corrections) are the following:

- gender
- basis for residence permit (refugee, or family reunification to a refugee or to a non-refugee)
- country of origin
- age
- single/married (to an immigrant or to a non-immigrant)

- having children (at different ages)
- year of residence permit
- health (number of contacts with general practitioners)
- if the person has gained residence permit for humanitarian reasons
- if the person is a convention refugee
- the person's prerequisites for learning the Danish language

We take account of variation in these individual characteristics at a very detailed level. Thus, we estimate the duration model separately for males and females, and we include 27 dummy variables for country of origin.

The estimated effects of these individual characteristics on the hazard rate to employment (or education) are in general very significant. We find, e.g., that the hazard rate is significantly smaller for older immigrants than for younger, it is smaller for persons (especially females) with small children, it is smaller for refugees than for persons who are family reunified to non-refugees, and it is very low for immigrants from countries such as Somalia, Afghanistan and Iraq compared to immigrants from European countries. Of course, the very large estimated effects of the dummy variables for country of origin may in large part be due to the fact that we have no data on "cultural distance" or labour-market experience from the home country, and we only have very incomplete data on the level of education from the home country (namely the indicator for qualifications for learning the Danish language).

The two general municipal characteristics included in the duration model as explanatory variables are measured at commuting area level:

- the local unemployment rate

- the number of jobs as a share of the working-age population.

A high local unemployment rate has, as expected, a negative effect on the likelihood of becoming employed. If the number of jobs as a share of the working-age population is high it has a positive effect on likelihood of becoming employed.

Rectifying for the estimated effects of the variables mentioned above the variation in the average duration from residence permit until employment between municipalities is reduced by approx. 73%. This means that about 73% of the differences between municipalities is explained by the fact that the municipalities (and their immigrants) have different characteristics.

Calculating the benchmarking indicator

The benchmarking indicator for a given municipality is equal to the mean "observed" duration until becoming employed (based on the non-parametric Kaplan-Meier estimate of the survival function for the municipality) minus the mean expected duration, given the estimated parametric duration model and the observed characteristics of the municipality and its immigrants. Due to the short observation period both mean durations are calculated as restricted means at 6 years. The mean expected duration is calculated as the mean of the expected durations for each individual immigrant in the municipality, given the estimated model.

The expected duration is long if, e.g., the local unemployment rate is high or if a large share of the immigrants is refugees, elderly, females with small children, or from countries such as Somalia, Afghanistan and Iraq. It is short if, e.g., the local unemployment rate is low or if a large share of the immigrants is young, family reunified to non-refugees and from European countries.

A negative value of the benchmarking indicator for a given municipality implies that the "observed" mean duration until employment is shorter than expected, given the model, i.e. that the municipal integration policy seems to be successful. By contrast, a

positive value of the indicator implies a longer observed duration than expected and a less successful integration policy. The methods used are discussed in detail in Husted, Heinesen and Andersen (2009).

Discussion

Compared to other indicators which have been used for comparing Danish municipalities, the advantage of the benchmarking indicator calculated in this report is that it corrects the observed duration for important differences in terms of characteristics of both the individual immigrants and local labour markets. The correction is important since it implies that the ranking of many municipalities changes a lot (compared to the ranking implied by the observed mean durations without correction). The correction also implies a smaller variation in mean duration between municipalities, although substantial differences remain.

However, it is important to stress that the benchmarking indicator is not a very precise measure of the degree of success of municipal integration policies. Thus, there are important variables which we are not able to take account of when estimating the indicator: We have only very limited information on health status based on the number of contacts with general practitioners, and we have no information on education or labour-market experience from the country of origin – nor do we have information on abilities or motivation. There may also be important municipal characteristics which we have not been able to take sufficiently account of, e.g. regarding local labour-market conditions.

Grouping the municipalities in quintiles, Tables 5.3 and 6.3 in this report show how the municipalities are ranked in terms of the benchmarking indicator.

The ranking of municipalities according to the benchmarking indicator may be used as a starting point for other research projects, for instance more thorough qualitative investigations of a few municipalities, some with a high benchmarking score and others with a low score. Such analyses may be used to reveal pos-


sible important differences in municipal integration policies which may explain part of the variation in the benchmarking score, thereby creating a basis for an overall improvement of integration policies.

Changes in integration success over time

Using similar methods we have investigated the development in integration success over time for the country as a whole. Kaplan-Meier survival curve analyses for each cohort of immigrants (defined in terms of the year they got their residence permit) indicate that integration success has improved over the sample period. The probability of obtaining employment within one year, two years, three years, etc., after the date of residence permit is higher in the last part of the sample period than in the first part; especially, there is a marked improvement from 2004 onwards. These results also apply when we correct for differences in characteristics of different cohorts of immigrants, and differences in local labour market conditions.

Noter

- 1 Dvs. personer indvandret fra et land uden for EU og Norden, som har fået opholdstilladelse efter 1.1.1999, og som har status som enten flygtninge eller familiesammenførte.
- 2 Med virkning fra 1.1.2004 blev bestemmelsen om kursus i samfundsforståelse ophævet, og undervisningen i samfundsforhold blev integreret i sprogcentrenes undervisningstilbud.
- 3 Lovgivningen blev pr. 1. april 2006 ændret, således at den individuelle kontrakt erstattes af en integrationskontrakt, der gælder indtil der opnås tidsubegrænset opholdstilladelse.
- 4 Introduktionsprogramperioden for en indvandrer omfattet af integrationsloven er tre år. Den indsats, kommunerne gør i de første tre år, vil også have effekter med hensyn til arbejdsmarkedsmæssig integration efter tre år. For de indvandrere, der ikke er i beskæftigelse eller uddannelse efter tre år, har kommunerne desuden et ansvar via indsatsen i bl.a. kontanthjælpssystemet. Det er derfor klart meningsfuldt at analysere kommunernes integrations-succes også for perioder, der ligger mere end tre år efter, at indvandrerne fik opholdstilladelse, selv om introduktionsprogramperioden som nævnt er på tre år.
- 5 Kvoteflygtninge har opholdt sig i en flygtningelejr, typisk i et tredjeverdensland og udvælges af FN til genbosættelse i et andet land. Nogle af de udvalgte er personer, der af fysiske, sociale eller psykiske årsager kan have glæde af at blive bosat i et andet land, fx på grund af de medicinske behandlinger, som kan foretages der. Humanitær opholdstilladelse gives til personer med alvorlige fysiske eller psykiske sygdomme.
- 6 Benchmarkingindikatoren for hele landet er normeret til at være lig med nul.
- 7 Det skal bemærkes, at vi har undersøgt, at det ikke kun er den specielle måde, vi måler beskæftigelse på, der giver anledning til et markant positivt skift i integrationssucces omkring 2004. Andre simple indikatorer for indvandrernes beskæftigelse viser samme billede, fx opgørelser baseret på de årlige ATP-indbetalinger i forbindelse med beskæftigelse.



Der er betydelige forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvor godt det lykkes for dem at integrere udlændinge omfattet af integrationsloven på arbejdsmarkedet. Det viser en indikator for integrations succes, som er baseret på, hvor lang tid der går fra udlændingene får opholdstilladelse, til de får beskæftigelse. Indikatoren tager højde for, at gruppen af udlændinge omfattet af integrationsloven har forskellige karakteristika i forskellige kommuner, og at de lokale arbejdsmarkedsforhold er forskellige. Indikatoren kan bruges som udgangspunkt for videre analyser af forskelle i kommunernes integrationsindsats.