

Ministeriet for Flygtninge
Indvandrere og Integration



Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Dato: **10 FEB. 2006**
Kontor: ØA
J.nr.: 2004/1160-8
Sagsbeh.: LMA
Fil-navn: Fremsendelsesbrev til
UUI.doc

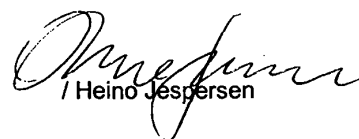
Der vedlægges 70 eksemplarer af "Effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse, 1999-2003". Det er nu tredje år i træk at Integrationsministeriet offentliggør en effektmåling af kommunernes integrationsindsats.

Effektmålingen rangordner kommunernes integrationsindsats ved at måle, hvor hurtigt udlændinge under integrationsloven kommer i beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Der er vedlagt en sammenfatning af rapportens konklusioner.

Med venlig hilsen



Rikke Hvilshøj



Heino Jespersen



NOTAT

Dato: 9. februar 2006
Kontor: ØA
J.nr.: 2004/1160-8
Sagsbeh.: LMA
Fil-navn: Resume af
effektmålingen.doc

Sammenfatning af effektmålingen af kommunernes integrationsindsats 1999-2003

For tredje år i træk offentliggør Integrationsministeriet en effektmåling af kommunernes integrationsindsats målt på udlændinges beskæftigelse eller uddannelse. I år omfatter analysen nyankomne flygtninge og familiesammenførte ankommet i perioden 1999-2003, og der indgår 72 kommuner i rangordningen. I nedenstående fremgår en sammenfatning af rapportens konklusioner.

Analysen er udarbejdet af AKF for Integrationsministeriet. Integrationsministeriet offentliggør et sammendrag af AKFs analyser i rapporten "Effektmåling af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003", samt AKFs baggrundsrapport på hjemmesiden.

Resultater på landsplan

Der er 28 pct. af de nyankomne flygtninge og familiesammenførte i perioden 1999-2003, der er kommet i varig beskæftigelse eller uddannelse (26 pct. i beskæftigelse samt 2 pct. i uddannelse). Der gøres opmærksomhed på, at alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven indgår i analysen uanset deres opholdstid, dvs. at mange er i gang med et introduktionsprogram. For de flygtninge og familiesammenførte, der ankom i 1999, var 43 pct. i beskæftigelse eller uddannelse efter 3 års ophold.

I forhold til effektmålingen fra april 2005 er 7 pct. point flere integrationsforløb (fra 21 pct. til 28 pct.), ifølge den nye måling, kommet i beskæftigelse eller uddannelse. Udviklingen kan dog delvis skyldes, at analysen er udvidet med et år, og at flere således på det ekstra år er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

Rangordning af kommunerne

Det analyseres, hvor hurtigt kommunerne får integreret udlændinge under integrationsloven ved at måle tidsrummet fra en udlænding opnår opholdstilladelse til vedkommende påbegynder enten ordinær beskæftigelse eller uddannelse. I boks 1 er en kort beskrivelse af, hvordan effektmålet beregnes.

Boks 1: Beskrivelse af effektmålet

Effektmålet for en kommunes integrationsindsats beregnes ved først at måle den gennemsnitlige *observerede* varighed fra opholdstilladelse til selvforsørgelse eller uddannelse for udlændinge, der er omfattet af analysen. For at gennemføre en sammenligning - eller benchmarking - af kommunernes integrationsindsats beregnes på baggrund af modellen dernæst den gennemsnitlige *forventede* varighed - dvs. hvor hurtigt den pågældende kommune forventes at kunne få en udlænding i selvforsørgelse eller uddannelse efter opholdstilladelse i Danmark. I denne beregning korrigeres for den enkelte kommunes generelle vilkår (bl.a. arbejdsløshed) og for udlændinges forskellige karakteristika (bl.a. nationalitet og opholdsgrundlag).

Effektmålet svarer således til differencen mellem den gennemsnitlige observerede varighed og den gennemsnitlige forventede varighed.

Såfremt den gennemsnitlige observerede varighed er mindre end den gennemsnitlige forventede varighed, betyder det, at der går *kortere* tid, end man skulle forvente (givet de nævnte karakteristika), før udlændingene første gang bliver selvforsørgende eller påbegynder en ordinær uddannelse. I dette tilfælde vil effektmålet være *negativt*, hvilket vil sige, at kommunen ifølge effektmålet har succes med integrationen af udlændinge.

Omvendt betyder en *positiv* værdi af effektmålet, at der i den pågældende kommune i gennemsnit går *længere* tid end forventet, før udlændingen bliver selvforsørgende eller påbegynder ordinær uddannelse.

Tabel 1 viser de 5 kommuner, der opnåede den bedste rangordning, og de 5 kommuner, der opnåede den dårligste rangordning i effektmålingen med hensyn til at få udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet hurtigt i beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 sammenhængende måneder. Tabellens tredje kolonne viser det antal måneder, som et integrationsforløb varer i den pågældende kommune. I tabellens fjerde kolonne vises effektmålet, som er et udtryk for forskellen mellem den observerede gennemsnitlige varighed og den forventede gennemsnitlige varighed. Den femte kolonne viser signifikansniveauet for effektmålet og den yderste kolonne viser antallet af integrationsforløb, som ligger til grund for analysens beregninger.

Tabel 1: Resultatet af effektmålingen for 10 kommuners integrationsindsats når succesfuld integration er bestemt som beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder.¹

Rang- ordning	Kommune	Observerede gns. varighed (mdr.)	Effektmål	Sign. Niveau ²	Antal forløb
1	Tårnby	23,334	-2,391	***	247
2	Åbenrå	26,024	-2,322	*	107
3	Vordingborg	27,553	-2,229	*	119
4	Frederikshavn	28,905	-2,132	***	186
5	Frederikssund	25,962	-2,046	*	100
68	Thisted	30,871	2,050	***	183
69	Hølbæk	28,869	2,146	***	158
70	Næstved	30,410	2,372	***	261
71	Dronninglund	34,609	2,550	***	101
72	Karlebo	25,599	3,881	***	113
	Hele landet	27,654	0,000		31,346

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

¹ Da analysen er baseret på data for godt 5 år, er det af tekniske grunde valgt at basere effektmålet på den forventede varighed op til 3 år. Det betyder, at den beregnede gennemsnitlige varighed i hver enkelt kommune højst kan være 3 år.

² ***, ** og * betyder, at sandsynligheden for, at effektmålet for hver kommune er uden forklaringskraft, er mindre end henholdsvis 5 pct., 10 pct. og 20 pct.

Tabellen viser, at Tårnby, Åbenrå, Vordingborg, Frederikshavn og Frederikssunds Kommuner er (2,4 - 2,0 måneder) hurtigere end modellen forudsiger, til at få udlændinge i varig beskæftigelse eller uddannelse. Af disse fem kommuner er det kun Tårnby og Frederikshavn, der indgik i den tilsvarende effektmåling fra april 2005. Her var Tårnby placeret på en 2. plads og Frederikshavn på en 17. plads i rangordningen ud af 52 kommuner. Tårnby markerer sig positivt ved at placere sig i top 3 lige siden den første effektmåling i 2004 (hvor Tårnby lå på en 3. plads ud af 44 kommuner). Blandt top 10 er gengangere fra sidste år derudover også Vejle, Helsingør og Ishøj Kommuner.

Nederst i tabellen ligger Thisted, Holbæk, Næstved, Dronninglund og Karlebo Kommuner, som dermed er længere om at få udlændinge i varig beskæftigelse eller uddannelse end de øvrige kommuner i analysen (2,0 – 4,0 måneder længere end forventet ud fra modellen).

I forhold til den tilsvarende effektmåling fra april 2005, var Holbæk og Næstved ligeledes blandt de fem dårligst placerede kommuner. Derudover var Karlebo Kommune i effektmålingen i 2004 ligeledes den dårligst placerede kommune ud af 44 kommuner. På trods af, at der indgår flere kommuner i analysen, er disse tre kommuner således fortsat blandt de dårligste af de 72 kommuner, der indgår i analysen.

Der kan være forudsætninger blandt kommunerne og blandt udlændingene, som det ikke har været muligt at inddrage i denne effektmåling bl.a. pga. manglende data. Målingen er dog af væsentlig højere kvalitet end en sammenligning af kommunerne ved simple nøgletal, idet der tages højde for en række centrale forskelle mellem kommunerne og udlændingene.

Årsager til forskellene i kommunernes succes

I kapitel 4 i rapporten fremgår resultaterne fra en række supplerende analyser, der søger at afdække årsagerne til at nogle kommuner har større succes med deres integrationsindsats end andre. Disse viser, at de kommuner, som har implementeret integrationslovens bestemmelser samt har haft politisk fokus og en arbejdsmarkedsrettet indsats fra starten, opnår større succes i integrationsindsatsen. Både den politiske prioritering, organiseringen og den daglige sagsbehandling påvirker indsatsen.

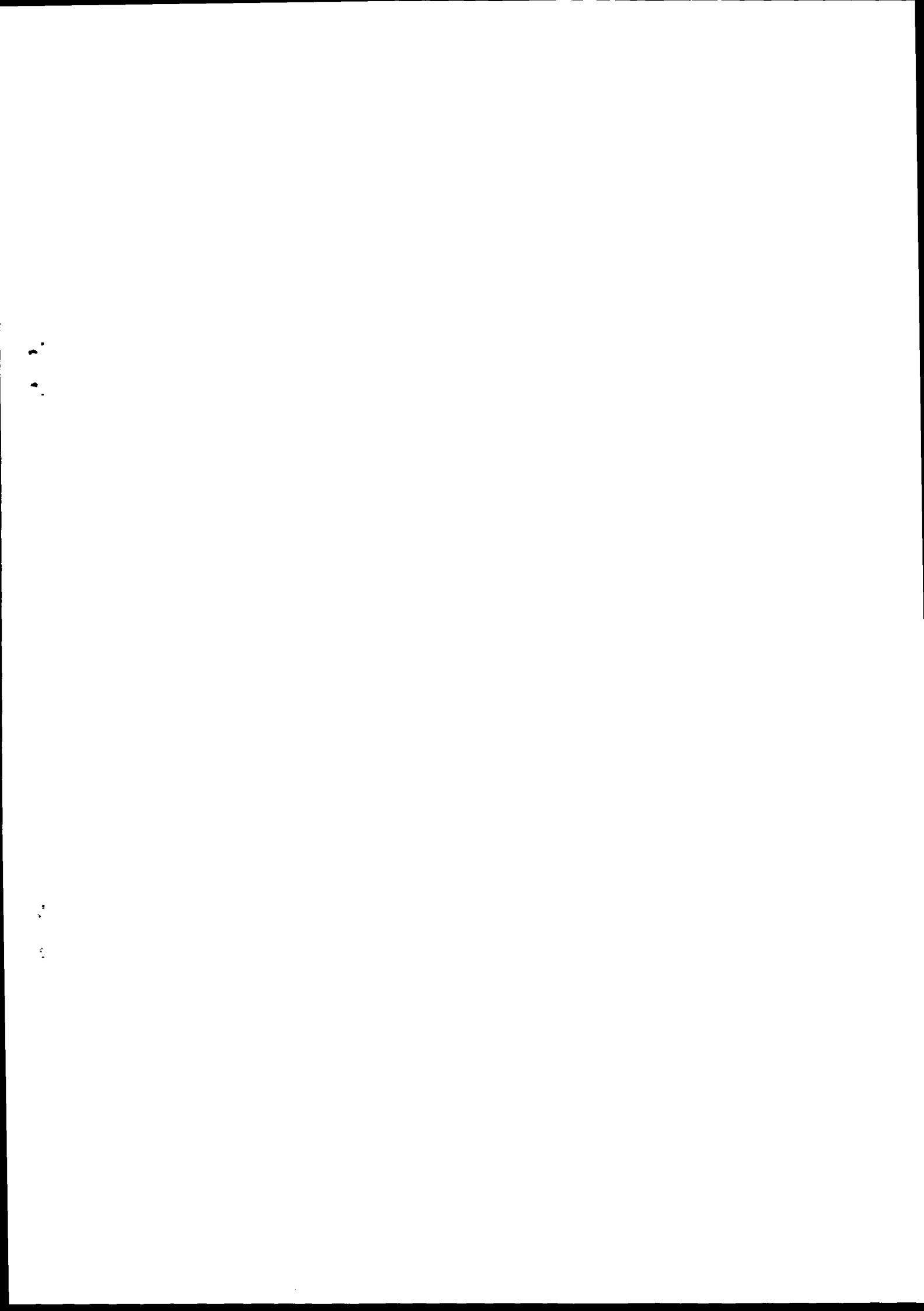


Effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003

Februar 2006

Indhold

Kapitel 1: Indledning	
1.1 Baggrund	2
1.2 Rapportens opbygning	2
Kapitel 2: Sammenfatning	4
Kapitel 3: Effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse eller uddannelse	
3.1 Analysedesign	6
3.2 Resultater på landsplan	8
3.3 Effektmålet - resultater på kommunalt plan	11
Kapitel 4: Hvad virker i integrationsindsatsen?	
4.1 Resultaterne af kommunernes organisering, sagsbehandling mv.	17
4.2 Effekten af redskaberne i introduktionsprogrammet	20
4.3 Opsummering	23
Bilag 1	26
Bilag 2	27



1. Indledning

1.1 Baggrund

Integrationsministeriet offentliggør to årlige effektmålinger af kommunernes integrationsindsats, som bidrager til at afdække årsagerne til, at nogle kommuner ser ud til at have større succes med deres integrationsindsats end andre.

Effektmålinger har især til formål at skabe grundlag for erfaringsudveksling mellem kommunerne, således at de kommuner, der ser ud til at yde en mindre effektiv indsats kan lære af de kommuner, som ser ud til at yde en mere effektiv indsats. Ved at fokusere på hvad de effektive kommuner gør anderledes i deres indsats, er det muligt for alle kommunerne at blive bedre til at udføre den daglige integrationsindsats. Integrationsministeren opfordrer kommunerne til at benytte effektmålingerne som udgangspunkt for større erfaringsudveksling om integrationsindsatsen fx via ministeriets erfaringsdatabase, idet der fortsat er behov for at kommunerne forbedrer deres integrationsindsats. Derudover er der mulighed for via Integrationsministeriets Integrationservice at indhente oplysninger om gode erfaringer i andre kommuner eller ideer til en anderledes tilrettelæggelse i den enkelte kommune, se mere herom i kapitel 4 eller på Integrationsministeriets hjemmeside (www.inm.dk).

De to årlige effektmålinger, som måler på hhv. selvforsørgelse og beskæftigelse, bygger på forskellige målgrupper og omfatter forskellige måleperioder. Således kan de to effektmålinger ikke sammenlignes, men de supplerer hinanden i forsøget på at danne et overblik over, hvilke kommuner der er gode til at integrere udlændinge. For en oversigt over forskelle og ligheder mellem effektmålingerne se bilag 1.

Alle effektmålingerne er udarbejdet af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) for Integrationsministeriet.

Under udviklingen af effektmålingerne har der været nedsat en følgegruppe med deltagere fra KL og Integrationsministeriet.

1.2 Rapportens opbygning

Denne rapport præsenterer resultaterne fra effektmålingen af kommunernes integrationsindsats målt på udlændinges beskæftigelse eller uddannelse.

I kapitel 2 sammenfattes resultaterne af effektmålingen. I kapitel 3 beskrives metoden og forudsætningerne for effektmålingen samt resultaterne på lands-

plan og på kommunalt plan. For at afdække årsagerne til at nogle kommuner har større succes med deres integrationsindsats end andre beskrives resultaterne fra en række analyser om hvilke redskaber der virker i kommunernes integrationsindsats i kapitel 4.

For en mere uddybende gennemgang af antagelser og model må henvises til AKFs samlede analyse: "Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003", som er tilgængelig på integrationsministeriets og AKFs hjemmeside.

2. Sammenfatning

Denne effektmåling rangerer de 72 kommuner, der i perioden 1999-2003 havde mere end 100 nyankomne flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven. Kommunerne rangeres på deres succes i integrationsindsatsen ved at måle, hvor hurtigt udlændinge under integrationsloven kommer i beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Idet der - så vidt det er muligt - er taget højde for kommunernes og udlændingenes forskellige karakteristika (fx ledighed, oprindelsesland, alder mv.), kan analysen anvendes som udgangspunkt for at sammenligne effekterne af kommunernes integrationsindsats.

Formålet med effektmålingerne er at skabe grundlag for erfaringsudveksling mellem kommunerne. Der er stadig for få udlændinge, der kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Der skal derfor arbejdes sammen for at løse den store udfordring vi fortsat står over for.

Effektmålingen viser, at i perioden 1999-2003 afsluttes i alt 28 pct. af forløbene med beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder, mens 72 pct. af forløbene er uafsluttede. Der gøres opmærksomhed på, at alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven indgår i analysen uanset deres opholdstid, dvs. at mange er i gang med et introduktionsprogram. For de flygtninge og familiesammenførte, der ankom i 1999, var 43 pct. i beskæftigelse eller uddannelse efter 3 års ophold.

I forhold til effektmålingen fra april 2005 er 7 pct. point flere integrationsforløb, ifølge den nye måling, kommet i beskæftigelse eller uddannelse (fra 21 pct. til 28 pct.). Denne fremgang kan dog skyldes at analysen er udvidet med et år, og at flere således på det ekstra år er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

Kommuner i hvilke udlændinge under integrationsloven hurtigt kommer i mere *varig* beskæftigelse eller uddannelse (i mindst 6 måneder), er Tårnby, Åbenrå, Vordingborg, Frederikshavn og Frederikssund Kommuner. Derimod er udlændinge i Thisted, Holbæk, Næstved, Dronninglund og Karlebo Kommuner længst om at komme i beskæftigelse eller uddannelse.

Tårnby Kommune markerer sig positivt i analysen, idet kommunen siden 2004 har været placeret blandt de tre kommuner, hvor der går kortest tid før en nyankommen flygtning eller familiesammenført kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Blandt top 10 er Vejle, Helsingør og Ishøj Kommuner også gengangere fra sidste år.

Derimod markerer Holbæk og Næstved Kommuner sig ved igen at ligge blandt de kommuner, hvor der går længst tid før udlændinge kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Desuden er Karlebo Kommune igen placeret nederst i rangordningen, som i 2004-analysen.

Der kan være forudsætninger blandt kommunerne og blandt udlændingene, som det ikke har været muligt at inddrage i denne effektmåling bl.a. pga. manglende data. Målingen er dog af væsentlig højere kvalitet end en sammenligning af kommunerne ved simple nøgletal, idet der tages højde for en række centrale forskelle mellem kommunerne og udlændingene.

Supplerende analyser viser, at de kommuner, som har implementeret integrationslovens bestemmelser samt har haft politisk fokus og en arbejdsmarkedsrettet indsats fra starten, opnår større succes i integrationsindsatsen. Både den politiske prioritering, organiseringen og den daglige sagsbehandling påvirker indsatsen. I lyset af, hvor vigtigt det er at få integreret flygtninge og familiesammenførte i Danmark, er det centralt at kommunerne udveksler erfaringer og sparrer med hinanden om, hvad det er der virker godt, og hvad der virker dårligt i den daglige indsats.

I Integrationsministeriet er nu oprettet en ny enhed med særlig viden om integrationsindsatsen på uddannelses- og beskæftigelsesområdet. Integrationsservice skal opsamle og formidle gode praktiske erfaringer fra kommuner, virksomheder og uddannelsesinstitutioner mv. især inden for områderne beskæftigelse og uddannelse. Læs mere om Integrationservice i kapitel 4 og på Integrationsministeriets hjemmeside (www.inm.dk) og brug det!

3. Effektmåling af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse eller uddannelse

3.1 Analysedesign

Effektmålingen af kommunernes integrationsindsats måles ved at analysere, hvor hurtigt nyankomne flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven kommer i ordinær beskæftigelse eller ordinær uddannelse¹ efter deres ankomst i de danske kommuner og op til fem år efter. Analysen omfatter således udlændinge ankommet i perioden 1. januar 1999 til 31. december 2003.

Analysemodellen tager højde for, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at integrere udlændinge, samt at udlændinge har forskellige forudsætninger for at blive integreret. Herved kan kommunernes integrationsindsats måles og sammenlignes.

I forhold til de tidligere effektmålinger er denne effektmåling en videreudvikling og opdatering af effektmålingen fra april 2005. Analysen omfatter et år mere og der er inddraget flere forklarende variable i analysen. Der anvendes den samme grundmodel som tidligere, en såkaldt varighedsanalysemodel.

I forhold til effektmålingen af kommunernes integrationsindsats fra april 2005 er der nu korrigeret for yderligere karakteristika for kommunerne og for udlændingene (nye variable er kursiveret i boks 3.1). Der er inddraget oplysninger om antallet af arbejdspladser i kommunen i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder, samt om personen bor i de mest udsatte boligområder. Det har desuden været forsøgt at inddrage flere forudsætninger end dem, der fremgår af boks 3.1, men disse viste sig ikke at have indflydelse på analysen fx væksten i antallet af arbejdspladser i kommunen, sæsonvariationen i ledigheden, antallet af arbejdspladser i den private sektor ift. samtlige arbejdspladser og antallet af studerende pr. indbygger.

I boks 3.1 fremgår en oversigt over analysen mht. antallet af integrationsforløb, variable og datagrundlag.

¹ Ordinær uddannelse er uddannelser inden for det ordinære uddannelsessystem fx erhvervsfaglige, gymnasiale og videregående uddannelser, som er SU-berettigede.

Boks 3.1: Oversigt over grundlaget for effektmålingen	
Specifikation	Beskæftigelse eller ordinær uddannelse i mindst 6 mdr.
Antal integrationsforløb	31.346
Kommunale karakteristika, der tages højde for	<ul style="list-style-type: none"> • Den kommunale ledighedsprocent, • andelen af indvandrere fra tredjelande i kommunen i forhold til indbyggertallet, • andelen af indvandrere omfattet af integrationsloven i forhold til indbyggertallet • andelen af arbejdspladser, der kræver kvalifikationer på højt eller mellemhøjt niveau, • <i>antallet af arbejdspladser i kommunen i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder.</i>
Udlændinges karakteristika, der tages højde for	<ul style="list-style-type: none"> • Køn, • opholdsgrundlag, • oprindelsesland, • alder, • enlig eller partner samt partnerens evt. oprindelse, • børn, • år for opholdstilladelse, • helbred, • hvilket spor i danskundervisningen personen er blevet placeret på, • om personen er kvoteflygtning eller har humanitær opholdstilladelse, • <i>om personen bor i de mest udsatte boligområder.</i>
Datagrundlag	Danmarks Statistik og AKFs forskerdatabase

Effektmålingen måler, hvor hurtigt udlændinge kommer i ordinær beskæftigelse eller ordinær uddannelse i mindst 6 sammenhængende måneder. AKF har også gennemført en analyse af udlændinge, der har været i ordinær beskæftigelse eller ordinær uddannelse i mindst 2 sammenhængende måneder (som i analysen fra april 2004 og 2005). Det vil hovedsagligt være resultaterne fra analysen med mindst 6 måneders beskæftigelse/uddannelse, der vil indgå i denne rapport, idet det er centralt, at udlændinge kommer i mere varig beskæftigelse/uddannelse. Resultaterne fra analysen af 2 måneders beskæftigelse/uddannelse vil fremgå af bilag 2 for de læsere, der ønsker at kunne følge udviklingen i kommunerne siden 2004-rapporten.

Det er valgt at analysere på beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 sammenhængende måneder, idet det vurderes, at det er et bedre succeskriterium, at være i mere varig beskæftigelse. Siden 1. januar 2004 kan kommunerne modtage et resultattilskud pr. udlænding under integrationsloven, som kommer

i beskæftigelse i mindst 6 sammenhængende måneder i den treårige introduktionsperiode. Resultattilskuddet var dog ikke implementeret i analyseperioden for denne måling.

Pr. 1. januar 2004 blev der ligeledes indført et tilskud til beskæftigelsesfremmende tilbud til selvforsørgende personer under integrationsloven (det er især familiesammenførte). Før 2004 blev der ikke givet tilskud til kommunerne til aktiviteter til denne målgruppe.

3.2 Resultater på landsplan

Af tabel 3.1 fremgår antallet af forløb, der afsluttes med beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder.

Det skal noteres, at antallet af integrationsforløb ikke præcist afspejler antallet af personer i analysen, idet nogle flytter til en anden kommune før de er kommet i beskæftigelse eller uddannelse og derfor indgår i analysen med mere end et forløb².

Tabel 3.1: Antal forløb, som er afsluttet med beskæftigelse eller uddannelse i perioden 1999-2003, for udlændinge under integrationsloven

	Beskæftigelse	Uddannelse	Hverken beskæftigelse eller uddannelse	Antal forløb
Beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder	26,1 %	2,3 %	71,7 %	31.346

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

Tabel 3.1 viser, at 26 pct. af forløbene afsluttes med beskæftigelse i 6 sammenhængende måneder, mens 2 pct. afsluttes med ordinær uddannelse. Hermed bliver 28 pct. af forløbene afsluttet med beskæftigelse eller uddannelse, mens knap 3 ud af 4 forløb er uafsluttede. Der gøres opmærksomhed på, at alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven indgår i analysen uanset deres opholdstid, dvs. at mange er i gang med et introduktionsprogram.

² I analysen er 7 pct. udlændinge (svarende til 2.202 personer) flyttet i måleperioden.

I forhold til effektmålingen fra april 2005 er 7,4 pct. point flere integrationsforløb, ifølge den nye måling, kommet i beskæftigelse eller uddannelse (fra 20,9 pct.). Denne fremgang kan dog skyldes, at analysen er udvidet med et år, og at flere således på det ekstra år er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

Sandsynligheden for at have påbegyndt beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder inden for det første år efter opholdstilladelsen for de udlændinge under integrationsloven, der ankom i 1999, er, som det fremgår af tabel 3.2, på 20,5 pct. Inden for to år efter opholdstilladelse er sandsynligheden 33,4 pct., inden for tre år er sandsynligheden 43,3 pct. og inden for fire år efter opholdstilladelse er sandsynligheden for at komme i beskæftigelse eller uddannelse på 50,1 pct.

Tabel 3.2: Sandsynligheden for at komme i beskæftigelse eller uddannelse i perioden 1999-2003, fordelt på året for opholdstilladelse.

År for opholdstilladelse	1 år	2 år	3 år	4 år
1999	20,5 %	33,4 %	43,3 %	50,1 %
2000	17,2 %	29,2 %	38,5 %	
2001	16,3 %	26,9 %		
2002	17,8 %			

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

Det fremgår ligeledes at tabel 3.2, hvordan de tilsvarende sandsynligheder for at komme i beskæftigelse eller uddannelse var for udlændinge under integrationsloven ankommet i hhv. 2000, 2001 og 2002. Tabellen viser, at de udlændinge, der ankom i 1999, havde en større sandsynlighed for at komme i beskæftigelse eller uddannelse inden for det første år i Danmark end de udlændinge, der er ankommet i hhv. 2000, 2001 og 2002. Udlændinge ankommet i 2002 har dog en større sandsynlighed for at komme i beskæftigelse eller uddannelse inden for det første år end udlændinge ankommet i 2000 og 2001.

Årsagerne til, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse eller uddannelse varierer, kan være mange, herunder fx forskelle i konjunkturudviklingen fra år til år, medbragte kvalifikationer og motivation for at komme i beskæftigelse/uddannelse, sammensætningen af gruppen af de nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Fx er sammensætningen af gruppen af nyankomne flygt-

ninge og familiesammenførte præget af, at der er sket en svag stigning i andelen af flygtninge ift. andelen af familiesammenførte fra 32 pct. til 36 pct. fra 1999 til 2001. Herefter falder andelen af flygtninge igen til 33 pct. i 2002. Idet flygtninge (som det fremgår af tabel 3.4) har sværere ved at finde beskæftigelse end familiesammenførte, kan det være medvirkende til at forklare udviklingen. Derudover kan ændringer i den generelle integrationspolitik i Danmark og i den kommunale integrationsindsats være medvirkende til at forklare udviklingen.

Tabel 3.3 viser antallet af forløb, der afsluttes med beskæftigelse eller uddannelse for henholdsvis mænd og kvinder.

Tabel 3.3: Antal forløb, som er afsluttet med beskæftigelse eller uddannelse i perioden 1999-2003, for mandlige og kvindelige udlændinge under Integrationsloven.

		Beskæftigelse	Uddannelse	Hverken beskæftigelse eller uddannelse	Antal forløb
Beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 mdr.	Mænd	32,4 %	2,2 %	65,4 %	13.049
	Kvinder	21,5 %	2,3 %	76,2 %	18.297

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

Blandt forløbene for mandlige udlændinge er knap 35 pct. afsluttet med beskæftigelse eller uddannelse. Den tilsvarende andel blandt de kvindelige udlændinge er 24 pct. Dermed er det generelle billede, at flere mænd end kvinder er kommet i beskæftigelse eller har påbegyndt en uddannelse.

Tabel 3.4: Antal forløb fordelt på opholdsgrundlag, som er afsluttet med beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder i perioden 1999-2003, for udlændinge under Integrationsloven.

	I beskæftigelse eller uddannelse	Hverken i beskæftigelse eller uddannelse	Antal forløb
Flygtninge	15,7 %	84,4 %	11.670
Familiesammenførte til flygtninge	6,4 %	93,7 %	3.322
Familiesammenførte til andre end flygtninge	41,8 %	58,1 %	16.354
I alt	28,4 %	71,7 %	31.346

Kilde: særkørsel fra AKF.

I tabel 3.4 ses endvidere, at det især er familiesammenførte til andre end flygtninge, der er kommet i beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder (42 pct.). Derimod er kun 16 pct. forløb for flygtninge og 6 pct. af forløbene for familiesammenførte til flygtninge komme i beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder i perioden 1999-2003. Resultaterne i de tidligere effektmålinger viser ligeledes, at familiesammenførte til andre end flygtninge, er de personer, der havde størst succesrate.

3.3 Effektmålet - resultater på kommunalt plan

Overordnet analyseres, hvor hurtigt kommunerne får integreret udlændinge under integrationsloven, ved at måle tidsrummet fra en udlænding opnår opholdstilladelse til vedkommende påbegynder enten ordinær beskæftigelse eller uddannelse. I boks 1 er en kort beskrivelse af, hvordan effektmålet beregnes.

Boks 3.2: Beskrivelse af effektmålet

Effektmålet for en kommunes integrationsindsats beregnes ved først at måle den gennemsnitlige *observerede* varighed fra opholdstilladelse til beskæftigelse eller uddannelse for udlændinge, der er omfattet af analysen. For at gennemføre en sammenligning - eller benchmarking - af kommunernes integrationsindsats, beregnes på baggrund af modellen dernæst den gennemsnitlige *forventede* varighed - dvs. hvor hurtigt den pågældende kommune forventes at kunne få en udlænding i beskæftigelse eller uddannelse efter opholdstilladelse i Danmark. I denne beregning korrigeres for den enkelte kommunes generelle vilkår og for udlændinges forskellige karakteristika.

Effektmålet svarer til differencen mellem den gennemsnitlige observerede varighed og den gennemsnitlige forventede varighed:

Såfremt den gennemsnitlige observerede varighed er mindre end den gennemsnitlige forventede varighed, betyder det, at der går kortere tid, end man skulle forvente (givet de nævnte karakteristika), før udlændingene første gang kommer i beskæftigelse eller ordinær uddannelse. I dette tilfælde vil effektmålet være negativt, hvilket vil sige, at kommunen ifølge effektmålet har succes med integrationen af udlændinge. Omvendt betyder en positiv værdi af effektmålet, at der i den pågældende kommune i gennemsnit går længere tid end forventet, før udlændingen kommer i beskæftigelse eller ordinær uddannelse.

AKF har, af hensyn til den statistiske sikkerhed, valgt kun at rangordne de 72 kommuner med mere end 100 udlændinge under integrationsloven i perioden. Der er således en lang række kommuner, som ikke indgår i rangordningen. Analyserne kan dermed kun sige noget om, hvordan de 72 valgte kommuner placerer sig i forhold til hinanden og giver derfor ikke et samlet billede af, hvordan alle landets kommuner klarer integrationsopgaven. Der indgår i denne effektmåling 20 flere kommuner end i den tilsvarende effektmåling fra april 2005, som omfattede 52 kommuner. Således vil der i denne analyse indgå ca. 20 kommuner, som ikke tidligere har været rangordnet mht. deres succes med at integrere nyankomne flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse eller uddannelse.

Det er ligeledes af hensyn til den statistiske sikkerhed valgt at basere effektmålet på den gennemsnitlige (observerede og forventede) varighed *op til tre år*. Dvs. at den gennemsnitlige varighed i hver enkelt kommune højst kan være tre år. Denne restriktion har betydning for de varigheder, der beregnes i effektmålingen, idet forløb, som ikke var afsluttede efter tre år, tæller som uafsluttede forløb (dvs. kom ikke i beskæftigelse eller i uddannelse) selv om de måske blev afsluttet efterfølgende. Beregningen af varigheden kan således anvendes til at rangordne kommunerne, men ikke til at sige noget præcist om, hvor lang tid det reelt tager at få udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse.

I effektmålingen reduceres variationen mellem kommunerne med 82 pct., dvs. at 82 pct. af forskellene mellem kommunerne kan forklares med at kommunerne har forskellige vilkår (som der korrigeres for i analysen). De resterende 18 pct. af forskellene mellem kommunerne kan ikke forklares ud fra modellen.

Tabel 3.5 viser en rangordning af de 72 kommuner, der indgår i sammenligningen. Rangordningen viser, hvilke kommuner der er hurtigst til at få udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 sammenhængende måneder, når der er korrigeret for udlændingenes og kommunernes forudsætninger. Rangordningen er foretaget på baggrund af effektmålet, der fremgår af den femte kolonne i tabellen.

I tabellens tredje kolonne fremgår de gennemsnitlige observerede varigheder (antal måneder), som ikke er korrigeret for forskelle i udlændingenes og kommunernes karakteristika. En lav værdi af den gennemsnitlige observerede varighed i en kommune kan afspejle en god integrationsindsats i relation til at få

udlændinge i beskæftigelse eller i uddannelse, men kan også skyldes, at udlændingenes eller kommunens karakteristika er særligt gunstige.

Effektmålet angiver den gennemsnitlige *observerede varighed* (i måneder) fra opholdstilladelse til beskæftigelse eller påbegyndelse af uddannelse minus den gennemsnitlige *forventede varighed*, givet de nævnte karakteristika ved udlændinge i kommunen og kommunens generelle vilkår.

Table 3.5: Effektmålet for 72 kommuners integrationsindsats når succesfuld integration er bestemt som beskæftigelse eller uddannelse i mindst 6 måneder¹

Rang ordning	Kommune	Observerede gns. varighed (mdr.)	Forventet gns. varighed (mdr.)	Effekt mål	Sign. niveau ²	Antal forløb
1	Tårnby	23,334	25,725	-2,391	***	247
2	Åbenrå	26,024	28,346	-2,322	*	107
3	Vordingborg	27,553	29,782	-2,229	*	119
4	Frederikshavn	28,905	31,037	-2,132	***	186
5	Frederikssund	25,962	28,008	-2,046	**	100
6	Korsør	28,107	29,919	-1,811	*	128
7	Haderslev	27,629	29,438	-1,809	*	149
8	Vejle	25,718	27,450	-1,732	**	300
9	Helsingør	24,073	25,802	-1,729	**	279
10	Ishøj	18,028	19,706	-1,678	*	209
11	Horsens	25,352	27,002	-1,650	*	233
12	Hørlev	21,009	22,607	-1,598	*	168
13	Værløse	26,570	28,142	-1,573	*	112
14	Gentofte	25,576	26,979	-1,403	**	366
15	Silkeborg	28,185	29,536	-1,351	**	318
16	Høje Taastrup	21,741	23,042	-1,301	*	307
17	Køge	24,545	25,812	-1,266	*	177
18	Farum	19,544	20,798	-1,254	*	106
19	Birkerød	25,940	27,137	-1,197	*	112
20	Hillerød	25,484	26,646	-1,162	*	209
22	Sønderborg	27,000	28,148	-1,147	*	139
22	Rødovre	23,620	24,723	-1,103	*	206
23	Roskilde	24,349	25,440	-1,090	*	251
24	Greve	24,361	25,432	-1,071	*	212
25	Morsø	29,143	30,125	-0,982	*	118
26	Ballerup	23,205	24,020	-0,815	*	211
27	Struer	29,339	29,985	-0,646	*	110
28	København	23,416	24,009	-0,593	***	4.643
29	Solrød	29,164	29,627	-0,463	*	118
30	Frederiksberg	23,956	24,415	-0,459	*	533
31	Hedensted	29,635	30,089	-0,454	*	105

32	Skanderborg	30,746	31,155	-0,41	121
33	Odder	30,248	30,657	-0,409	131
34	Kolding	27,581	27,960	-0,379	269
35	Ålborg	28,674	28,987	-0,313	817
36	Esbjerg	27,592	27,881	-0,289	314
37	Ringsted	26,740	26,953	-0,213	119
38	Brønderslev	31,479	31,681	-0,202	104
39	Hjørring	28,864	29,011	-0,147	167
40	Glostrup	23,467	23,541	-0,074	156
41	Herning	28,093	28,122	-0,030	276
42	Helsingør	28,597	28,585	0,012	112
43	Gladsaxe	25,427	25,310	0,117	404
44	Odense	28,654	28,519	0,136	1.062
45	Holstebro	29,171	29,008	0,163	210
46	Bornholm	32,151	31,969	0,182	213
47	Fredericia	28,164	27,967	0,197	225
48	Hvidovre	23,966	23,735	0,231	293
49	Fredensborg-Humblebæk	27,456	27,222	0,234	125
50	Græsted-Gilleleje	29,688	29,441	0,247	114
51	Hørsholm	28,428	28,152	0,276	142
52	Randers	29,212	28,781	0,431	358
53	Allerød	28,765	28,253	0,511	123
54	Nykøbing-Falster	29,777	28,960	0,818	120
55	Middelfart	30,186	29,086	1,099	104
56	Slagelse	25,933	24,821	1,111	150
57	Ribe	31,667	30,545	1,122	135
58	Viborg	30,030	28,900	1,131	244
59	Søllerød	30,351	29,099	1,252	188
60	Brøndby	23,623	22,338	1,285	269
61	Juelsminde	30,050	28,741	1,309	112
62	Skive	30,157	28,812	1,345	120
63	Lyngby-Tårnbæk	28,125	26,720	1,405	316
64	Århus	28,992	27,518	1,474	1.619
65	Albertslund	22,662	21,066	1,596	261
66	Sorø	30,962	29,232	1,730	114
67	Svendborg	31,552	29,625	1,927	196
68	Thisted	30,871	28,820	2,050	183
69	Holbæk	28,869	26,723	2,146	158
70	Næstved	30,410	28,038	2,372	261
71	Dronninglund	34,609	32,059	2,550	101
72	Karlebo	25,599	21,718	3,881	113
Hele landet		27,654	27,654	0,000	31.346

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

¹ Da analysen er baseret på data for godt 5 år, er det af tekniske grunde valgt at basere effektmålet på den forventede varighed op til 3 år. Det betyder, at den beregnede gennemsnitlige varighed i hver enkelt kommune højst kan være 3 år.

² *** ** og * betyder, at sandsynligheden for, at effektmålet for hver kommune er uden forklaringskraft, er mindre end hen-

holdsvis 5 pct., 10 pct. og 20 pct. Ingen * betyder at effektmålet er insignifikant, dvs. at man statistisk ikke kan afvise at den sande værdi af effektmålet er lig nul.

Tabellen viser, at Tårnby, Åbenrå, Vordingborg, Frederikshavn og Frederiksunds Kommuner er (2,4 - 2,0 måneder) hurtigere end modellen forudsiger, til at få udlændinge i varig beskæftigelse eller uddannelse. Af disse fem kommuner er det kun Tårnby og Frederikshavn, der indgik i den tilsvarende effektmåling fra april 2005. Her var Tårnby placeret på en 2. plads og Frederikshavn på en 17. plads i rangordningen ud af 52 kommuner. Tårnby markerer sig positivt ved at placere sig i top 3 lige siden den første effektmåling i 2004, hvor Tårnby lå på en 3. plads ud af 44 kommuner. Blandt top 10 er gengangere fra sidste år derudover også Vejle, Helsingør og Ishøj Kommuner.

Nederst i tabellen ligger Thisted, Holbæk, Næstved, Dronninglund og Karlebo Kommuner, som dermed er længere om at få udlændinge i varig beskæftigelse eller uddannelse end de øvrige kommuner i analysen (2,0 - 4,0 måneder længere end forventet ud fra modellen).

I forhold til den tilsvarende effektmåling fra april 2005, var Holbæk og Næstved også blandt de fem dårligst placerede kommuner. Derudover var Karlebo Kommune i effektmålingen i 2004 ligeledes den dårligst placerede kommune ud af 44 kommuner. På trods af, at der indgår flere kommuner i analysen, er disse tre kommuner således fortsat blandt de dårligste af de 72 kommuner, der indgår i analysen.

Denne analyse giver dog ikke et endeligt svar på, hvilke kommuner der er bedst/dårligst til at integrere udlændinge under integrationsloven, idet det fortsat langt fra er alle kommuner, der er med i analysen, og da analyseperioden stadig er kort.

Derudover er det ikke muligt at korrigere for alle forhold, der gør sig gældende i kommunerne og for den enkelte udlænding. Der kan således være forudsætninger blandt kommunerne og blandt udlændingene, som det ikke har været muligt at inddrage i denne effektmåling bl.a. pga. manglende data. Målingen er dog af væsentlig højere kvalitet end en sammenligning af kommunerne ved simple nøgletal, idet der tages højde for en række centrale forskelle mellem

kommunerne og udlændingene. Effektmålingerne vil løbende blive videreudviklet og for hvert år ekstra vil flere data gøre resultaterne mere robuste.

4. Hvad virker i den kommunale integrationsindsats?

For at afdække årsagerne til at nogle kommuner ifølge analysen har større succes med deres integrationsindsats end andre, skal der foretages supplerende undersøgelser. I løbet af 2004 og 2005 er gennemført en række analyser, der søger at afdække forskellene i kommunernes integrationsindsats for at kunne forklare, hvorfor udlændinge i nogle kommuner kommer hurtigere i beskæftigelse end i andre kommuner. I det følgende beskrives først resultaterne af analyser af betydningen af den generelle organisering og sagsbehandling mv. for kommunernes succes med at integrere nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Dernæst beskrives resultaterne af analyser af effekten af de enkelte redskaber i introduktionsprogrammet.

4.1 Resultaterne af kommunernes organisering, sagsbehandling mv.

I efteråret 2005 har AKF³ (på eget initiativ) gennemført en kvalitativ undersøgelse af en række kommuners integrationsindsats. I det følgende afsnit fremgår de centrale konklusioner fra analysen. Hele analysen kan læses på FOKUSs og Integrationsministeriets hjemmeside og er udgivet under titlen: "Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet", februar 2006.

I boks 2 beskrives metoden bag AKFs nye analyse af kommunernes integrationsindsats.

Boks 4.1: Beskrivelse af metoden bag analysen i "Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet"

For at kunne udvælge de relevante kommuner, der skulle indgå i AKFs kvalitative undersøgelse, har AKF gennemført en ny effektmåling af nyankomne udlændinge på introduktionsydelse i 49 kommuner. Effektmålingen er udført på baggrund af de eksisterende effektmålinger, der udarbejdes til Integrationsministeriet. De 49 kommuner blev rangordnet og herefter blev udvalgt 10 kommuner, hvor de nyankomne udlændinge på introduktionsydelse kommer hurtigere i beskæftigelse eller uddannelse end forventet sammenlignet med 10 kommuner, hvor de nyankomne udlændinge på introduktionsydelse kommer langsommere i beskæftigelse eller uddannelse end forventet. De 20 kommuner sammenlignes for at søge at afdække forskellene mellem deres integrationsindsats.

Dernæst er udvalgt seks kommuner hvor tre kommuner, der har været hurtige til at få de nyankomne udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse, og tre kommuner, der har været langsommere til at få de nyankomne udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse. Kommunerne skal desuden være geografisk tæt beliggende. Der er udført mere dybdegående casestudier i disse udvalgte kommuner, som er Gentofte, Helsingør, Nykøbing F. ft., Gladsaxe, Hillerød og Næstved Kommuner.

Kilde: "Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet", AKF, februar 2006.

³ Med støtte fra FOKUS (Forum for Kvalitet og Vækst i den Offentlige Sektor), www.fokus-net.dk.

Overordnet når analysen frem til, at følgende forhold kan have betydning for at få nyankomne flygtninge og familiesammenførte hurtigt i beskæftigelse eller uddannelse:

- Opmærksomhed fra den politiske og administrative ledelse samt høj politisk prioritering af integrationsindsatsen og klare målsætninger.
- Højt prioriteret arbejdsmarkedsperspektiv i indsatsen.
- En specialiseret integrationsindsats.
- Tæt opfølgning, tæt kontakt til samarbejdspartnere, hurtig iværksættelse af praktik, individuel og systematisk sagsbehandling og skrappe krav til aktiv deltagelse i introduktionsprogrammet.

Konklusionerne viser, at de kommuner, der indgår i analysen med succes i integrationsindsatsen, har udarbejdet en integrationspolitik, har klare mål for det daglige arbejde med integrationen og har prioriteret indsatsen dvs. har større opmærksomhed rettet mod området. Desuden har kommunerne fra starten haft et klart arbejdsmarkedsperspektiv dvs. haft en tidlig beskæftigelsesrettet indsats.

Derudover har kommunerne med succes haft en specialiseret organisation med sagsbehandlere og jobkonsulenter, som kun fokuserer på denne målgruppe. Der sker en tæt opfølgning og hurtig iværksættelse af praktik, en mere individuel og systematisk sagsbehandling, der også stiller krav om aktiv deltagelse fra udlændingens side. Desuden er der en tæt kontakt til samarbejdspartnerne.

Der bliver også i kommuner, som er længere om at få udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse, lagt vægt på grundighed, helhedsvurderinger, socialfaglige og langsigtede planer, men årsagen til at nogle kommuner alligevel har større succes end andre, synes ifølge undersøgelsen at være kombinationen af den politiske prioritering, et arbejdsmarkedsperspektiv fra begyndelsen samt en målrettet sagsbehandling. Det er således ikke nok med en målrettet sagsbehandling, der er ligeledes behov for en politisk prioritering og et grundlæggende og tidligt arbejdsmarkedsperspektiv for indsatsen.

Undersøgelsen viser således også, at jo tidligere kommunen har haft en specialiseret, aktiv og arbejdsmarkedsrettet integrationsindsats desto større succes

opnår kommunen i indsatsen. De mest succesfulde kommuner har haft en sådan specialiseret, aktiv og arbejdsmarkedsrettet integrationsindsats, siden integrationsloven trådte i kraft, mens de mindre succesfulde kommuner først har bevæget sig i den retning senere.

Rambøll Management gennemførte i 2004 en større evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven, som udkom i marts 2005 under titlen "Integration i udvikling" (tilgængelig på integrationsministeriets hjemmeside). Evalueringen viste bl.a., at der overordnet er sket positive fremskridt siden 2000 i kommunernes implementering af integrationsloven, dvs. at kommunerne i højere grad har implementeret de enkelte bestemmelser i integrationsloven, og at de kommuner, der i højere grad følger bestemmelserne i integrationsloven, også er de kommuner, der har størst succes med at integrere de nyankomne udlændinge.

Boks 4.2: Beskrivelse af metoden bag analysen "Integration i udvikling"

Evalueringen af kommunernes implementering af Integrationsloven i perioden 2001-2004 bygger på følgende datagrundlag:

To spørgeskemaundersøgelser i kommunerne, der blev gennemført i foråret og sommeren 2004. Den ene spørgeskemaundersøgelse var rettet mod integrationscheferne, mens den anden spørgeskemaundersøgelse var rettet mod sagsbehandlere på Integrationsområdet.

Casestudier i 10 udvalgte kommuner, der har forskellige erfaringer med at implementere integrationsloven. De udvalgte kommuner er: Ballerup, Brønderslev, Esbjerg, Hedensted, Ishøj, Roskilde, Ry, Skjern, Slagelse og Sønderborg. I kommunerne er der gennemført interviews med udlændinge omfattet af Integrationsloven, medarbejdere i kommunerne samt repræsentanter for virksomheder og udbydere af danskuddannelse.

To seminarer, hvor sagsbehandlere på Integrationsområdet har vurderet egne og kollegers praksis.

Kilde: "Integration i udvikling", Rambøll Management, marts 2005.

Kommunerne tilbyder ifølge evalueringen nu i højere grad end tidligere virksomhedsrettede beskæftigelsestilbud til nyankomne udlændinge. I 2004 giver 64 pct. af kommunerne ofte tilbud om virksomhedspraktik på private virksomheder til udlændinge, der modtager introduktionsydelse, mens der tidligere (2000) især blev aktiveret på offentlige institutioner (fx plejehjem o.lign.). Desuden er den primære samarbejdspartner for kommunerne på integrationsområdet nu i højere grad private virksomheder.

Sagsbehandlere har stor indflydelse på det daglige integrationsarbejde. Desværre viser evalueringen, at kun en femtedel af sagsbehandlere i høj grad

opfylder integrationslovens bestemmelser, mens resten opfylder nogen, men ikke andre bestemmelser. Analyser viser endvidere, at det, der giver mest succes i integrationsindsatsen, er fleksible, men professionelle sagsbehandlere, der løbende efteruddannes, og som opnår en specialisering på integrationsområdet.

Evalueringen viser, som også AKFs analyse, at i de kommuner, hvor lokalpolitikkerne bakker op om integrationsarbejdet, og hvor kommunen har en klar politisk linje vedrørende integrationspolitikken, overholder sagsbehandlere i højere grad integrationslovens bestemmelser. Samtidig er der i disse kommuner en positiv sammenhæng mellem indsats og succes. Det anbefales således i evalueringen, at politikere og administrative chefer i kommunerne tydeliggør kommunens forventninger til sagsbehandlere og prioriterer, at sagsbehandlere bakkes op i det daglige integrationsarbejde.

4.2 Effekten af redskaberne i introduktionsprogrammet

AKF har for Integrationsministeriet gennemført en analyse af effekten af redskaberne i introduktionsprogrammet "Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats", februar 2006⁴.

Analysen består af to dele henholdsvis en selvforsørgelsesanalyse, der måler effekten af introduktionsprogrammet for at blive selvforsørgende, og en beskæftigelsesanalyse, der måler effekten af introduktionsprogrammet for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Analysen omfatter perioden 2000-2003, se mere om metoden bag analysen i boks 4.

Boks 4.3: Beskrivelse af metoden bag analysen "Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats".

Undersøgelsen af introduktionsprogrammets enkelte dele består af to analyser af henholdsvis effekten af introduktionsprogrammet på den enkeltes mulighed for at forlade offentlig forsørgelse (og blive selvforsørgende) (herefter kaldet selvforsørgelsesanalysen) og effekten af introduktionsprogrammet på den enkeltes mulighed for at forlade ledighed og opnå beskæftigelse eller uddannelse (herefter kaldet beskæftigelsesanalysen).

I beskæftigelsesanalysen analyseres hele personkredsen omfattet af introduktionsprogrammet, hvorimod det kun er introduktionsydelsesmodtagerne, som indgår i selvforsørgelsesanalysen. I beskæftigelsesanalysen strækker analyseperioden sig fra 2000 til og med 2002, mens analyseperioden i selvforsørgelsesanalysen strækker sig fra 2000 til og med 2003. Det er således ikke alle udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet, der indgår i selvforsørgelsesanalysen.

⁴ Analysen er tilgængelig på AKFs og Integrationsministeriets hjemmesider.

Succeskriteriet i selvforsørgelsesanalysen er overgang til selvforsørgelse, mens det i beskæftigelsesanalysen er overgang til beskæftigelse eller uddannelse.

Kilde: "Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats"; AKF, februar 2006.

Ses der isoleret på de aktiverende arbejdsmarkedsforanstaltninger⁵, viser det sig, at godt 60 pct. af de udlændinge, som er medtaget i selvforsørgelsesanalysen, har deltaget i et aktiveringsforløb. I forhold til de enkelte aktiveringsforanstaltninger er flygtningegruppen overrepræsenteret i diverse *jobtræningsforløb*, mens familiesammenførte til andre hyppigere deltager i *særligt aktiverende forløb* eller *anden aktivering*.

Der er i perioden 2000-2003 i gennemsnit gået 8 måneder, fra de nyankomne udlændinge ankommer til kommunen, til vedkommende deltager i et aktiverende forløb. Hvad angår *privat jobtræning*, er der i gennemsnit gået 1 år, mens den gennemsnitlige varighed indtil deltagelse i eksempelvis et *vejledningsforløb* er knap 6 måneder.

Kun 6 pct. af den samlede gruppe er overgået til selvforsørgelse, når det første aktiveringsforløb afsluttes. Generelt er der en tendens til, at familiesammenførte til andre hurtigere overgår til selvforsørgelse end flygtninge eller familiesammenførte til flygtninge.

Både beskæftigelses- og selvforsørgelsesanalyserne peger på, at såfremt en udlænding har deltaget i ét aktiverende forløb, vil vedkommende - hvis han fortsætter i et nyt aktiverende forløb - med stor sandsynlighed fortsætte i et aktiverende forløb af samme type som det første. Dvs. at nyankomne flygtning

⁵ Betegnelserne på de aktiverende foranstaltninger har ændret sig siden analyseperioden. Nedenstående viser forskellen på de nye og de gamle betegnelser:

- *Privat jobtræning (nu privat ansættelse med løntilskud)*
- *offentlig jobtræning (nu offentlig ansættelse med løntilskud) og offentlig individuel jobtræning (nu offentlig virksomhedspraktik)*
- *Ordinær uddannelse og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb (nu vejledning og opkvalificering)*
- *Særligt aktiverende forløb (nu en kombination af de tre redskaber - vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud)*
- *Anden aktivering (nu hovedsageligt vejledning og opkvalificering)*
- *Privat individuel jobtræning (nu privat virksomhedspraktik).*

og familiesammenførte hovedsagligt får tilbudt de samme typer aktiverende foranstaltninger igen og igen.

I tabel 4.1 vises de beregnede nettoeffekter af de aktiverende arbejdsmarkedsforanstaltninger både samlet set og enkeltvis i forhold til overgang til selvforsørgelse og til beskæftigelse.

Tabel 4.1: Nettoeffekten af de enkelte aktiverende arbejdsmarkedsforanstaltninger i forhold til beskæftigelse og selvforsørgelse

	Nettoeffekt på varigheden indtil selvforsørgelse	Nettoeffekt på varigheden indtil beskæftigelse
Aktiverende arbejdsmarkedsforanstaltninger samlet	(+)	(+)
Privat jobtræning		-
Offentlig jobtræning	(-)	(-)
Uddannelse		(+)
Særlig aktiverende forløb	(+)	+
Anden aktivering (vejledning mv.)	+	++
Privat individuel jobtræning		

Bemærk: Et plus betyder, at varigheden indtil beskæftigelse eller selvforsørgelse forlænges, mens et minus betyder, at varigheden indtil beskæftigelse eller selvforsørgelse forkortes. En parentes angiver, at resultatet ikke er signifikant forskelligt fra nul, dvs. at der ikke med sikkerhed kan identificeres nogen effekt. To plusser eller minusser angiver, at effekten er særlig stærk.

Kilde: "Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats", AKF, februar 2006.

Som det fremgår af tabellen, viser analysen, at deltagelse i de aktiverende foranstaltninger samlet set ikke har nogen betydning for perioden indtil selvforsørgelse og beskæftigelse, dvs. at de aktiverende foranstaltninger hverken forlænger eller forkorter perioden til selvforsørgelse eller beskæftigelse/uddannelse.

Når der ses på de enkelte foranstaltninger, er det i særdeleshed *privat jobtræning* og *privat individuel jobtræning*, som forkorter perioden til såvel selvforsørgelse som beskæftigelse. *Offentlig jobtræning* forkorter også perioden (effekten er dog ikke signifikant). De øvrige foranstaltninger forlænger perioden indtil selvforsørgelse og beskæftigelse (effekten er ikke i alle tilfælde signifikant). Alt i alt tyder det således på, at de mest erhvervsrettede aktiverende

arbejdsmarkedsforanstaltninger også er de mest effektive i forhold til at forkorte vejen til selvforsørgelse og beskæftigelse/uddannelse.

På baggrund af såvel beskæftigelses- som selvforsørgelsesanalysen kan det konkluderes, at de mest erhvervsrettede aktiverende arbejdsmarkedsforanstaltninger er mest effektive til at få udlændinge ud af offentlig forsørgelse.

Endelig viser analysen, at forløb af mere vejledende og opkvalificerende karakter i værste fald er med til at forlænge den tid, som udlændingen er ledig eller befinder sig i offentlig forsørgelse.

Overordnet kan analyseresultaterne være påvirkede af, at analysen kun omfatter perioden 2000 til 2003. Der er siden 2003 sket en del ændringer på integrationslovens område, som har haft til formål at forbedre effekten af introduktionsprogrammet. Derudover ville en længere analyseperiode betyde, at effekterne af de aktiverende arbejdsmarkedsforanstaltninger ikke kun vurderes inden for en kort periode.

4.3 Opsummering

Der kan, som det fremgår af ovenstående to afsnit, således påvises, at der er nogle forskelle i kommunernes indsats, som påvirker graden af succes mht. at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet. Både den politiske prioritering, organiseringen og den daglige sagsbehandling påvirker indsatsen. I lyset af, hvor vigtigt det er, at få integreret flygtninge og familiesammenførte i Danmark, er det vigtigt at kommunerne udveksler erfaringer og sparrer med hinanden om, hvad det er der virker godt, og hvad der virker dårligt. Dette bliver ikke mindst vigtigt i de kommuner, som fremover skal lægges sammen, og hvor der nu skal tilrettelægges en fælles ny organisation mv. omkring integrationsindsatsen. Det er vigtigt at denne proces får politisk opmærksomhed så den fremtidige tilrettelæggelse bliver stærkt medvirkende til at forbedre integrationen i Danmark.

I Integrationsministeriet er nu oprettet en ny enhed - Integrationservice - med særlig viden om integrationsindsatsen på uddannelses- og beskæftigelsesområdet. Integrationservice skal opsamle og formidle gode praktiske erfaringer fra kommuner, virksomheder og uddannelsesinstitutioner mv. især inden for områderne beskæftigelse og uddannelse. Læs mere om Integrationservice og deres

bud på områder, der betaler sig at prioritere i integrationsindsatsen, på Integrationsministeriets hjemmeside og i nedenstående boks 5.

Boks 4.4 om Integrationservice

Integrationservice skal bistå kommunerne med at styrke integrationsindsatsen ved at udbrede og forankre en mere effektiv og kvalitativt bedre integration i kommunerne.

Integrationservice formulerer og tilrettelægger sine aktiviteter med afsæt i følgende seks indsatsområder:

- Lovgivning og arbejdsmarkedsstrukturer
- Forvaltning og organisering i kommunerne
- Aktørsamarbejde
- Mødet mellem den ledige med anden etnisk baggrund end dansk og danske myndigheder
- Forberedelse til job og uddannelse
- Integration i virksomheder og uddannelsesinstitutioner

Da formidlingen af gode erfaringer udgør en hjørnesteen i Integrationservices arbejde, har konsulentenheden overtaget ansvar for drift og vedligeholdelse af Integrationsministeriets erfaringsdatabase.

Integrationsministeriets Erfaringsdatabase er et godt redskab for kommunerne, fordi de her kan læse om hinandens erfaringer med integrationsprojekter indenfor mange forskellige områder. Erfaringsdatabase er oplagt at bruge til inspiration, samt når kommunerne ønsker at vide, hvilke metoder der har hhv. virket og ikke virket andre steder. På databasen findes ligeledes erfaringer fra foreninger og private aktører, og hver uge tilføjes nye erfaringer i databasen. Find den på Integrationsministeriets hjemmeside og brug den!

Integrationservice om 10 ting der betaler sig i integrationsindsatsen:

1. At sætte sig konkrete mål og sørge for at prioritere integrationsindsatsen
2. At lave en enstrengt integrationsindsats i samarbejde med AF
3. At opkvalificere flygtninge, indvandrere og efterkommere
4. At gøre en indsats for de selvforsørgende
5. At gøre brug af mentorordninger - både på arbejdspladsen og uddannelsesstedet

6. At styrke vejledningsindsatsen
7. At prioritere både læreruddannelsen og efteruddannelsen af lærere
8. At sætte særlig fokus på unge og kontanthjælp
9. At samarbejde med de private og offentlige virksomheder
10. At bruge hinanden - og Integrationservice!

Se mere om Integrationservice på Integrationsministeriets hjemmeside www.inm.dk/integrationservice.

Bilag 1

Overstigt over forskelle og ligheder mellem Integrationsministeriets effektmålinger				
Offentliggjort	Population	Måleperiode	Forklarende variable	Datagrundlag
a) Den første effektmåling af kommunernes Integrationsindsats				
April 2004	Alle udlændinge under Integrationsloven m.l. 16-64 år	1999-2001	Den kommunale ledighedsprocent, andelen af indvandrere fra tredjelande i kommunen i forhold til indbyggertallet, andelen af indvandrere omfattet af Integrationsloven i forhold til indbyggertallet. Køn, opholdsgrundlag, oprindelsesland, alder, om personen bor sammen med en partner, og om det i givet fald er en dansker, børn, år for opholdstilladelse, helbred.	Danmarks Statistik og AKFs forskerdatabase.
b) Effektmåling af kommunernes Integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse				
April 2005	Alle udlændinge under Integrationsloven m.l. 16-64 år	1999-2002	Ovenstående samt andelen af arbejdspladser, der kræver kvalifikationer på højt eller mellemhøjt niveau. Ovenstående samt hvilket spor i danskundervisningen personen er blevet placeret på, samt om personen er kvoteflygtning eller har humanitær opholdstilladelse.	Danmarks Statistik og AKFs forskerdatabase.
c) Effektmåling af kommunernes Integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse				
Februar 2006	Alle udlændinge under Integrationsloven m.l. 16-64 år	1999-2003	Ovenstående samt antallet af arbejdspladser i kommunen i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder. Ovenstående samt om personen bor i de mest udsatte boligområder.	Danmarks Statistik og AKFs forskerdatabase.
d) Effektmåling af kommunernes Integrationsindsats målt ved udlændinges selvforsørgelse				
Marts 2005	Udlændinge under Integrationsloven m.l. 16-64 år, som ved deres ankomst modtog introduktionsydelse	1999-uge 15 i 2004	Den kommunale ledighedsprocent, andelen af indvandrere fra tredjelande i kommunen i forhold til indbyggertallet, andelen af indvandrere omfattet af Integrationsloven i forhold til indbyggertallet samt andelen af arbejdspladser, der kræver kvalifikationer på højt eller mellemhøjt niveau. Køn, opholdsgrundlag, oprindelsesland, alder, om personen bor sammen med en partner, og om det i givet fald er en dansker, børn, år for opholdstilladelse, helbred, hvilket spor i danskundervisningen personen er blevet placeret på, samt om personen er kvoteflygtning eller har humanitær opholdstilladelse.	Danmarks Statistik og Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

Bilag 2

I dette afsnit redegøres for effektmålet for kommunernes integrationsindsats, når vellykket integration bestemmes som beskæftigelse eller uddannelse i mindst 2 sammenhængende måneder.

Der indgår 32.496 antal forløb i denne analyse. Antallet af forløb er større end i analysen vedrørende 6 måneders beskæftigelse/uddannelse, idet flere udlændinge har mulighed for at leve op til kriteriet.

Tabel 1 viser en rangordning af de 72 kommuner, der indgår i sammenligningen. Rangordningen viser, hvilke kommuner der er hurtigst til at få udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse, når der er korrigeret for udlændingenes og kommunernes forudsætninger. Rangordningen er foretaget på baggrund af effektmålet, der fremgår af den fjerde kolonne i tabellen.

I tabellens tredje kolonne fremgår de gennemsnitlige observerede varigheder (antal måneder), som ikke er korrigeret for forskelle i udlændingenes og kommunernes karakteristika. En lav værdi af den gennemsnitlige observerede varighed i en kommune kan afspejle en god integrationsindsats i relation til at få udlændinge i beskæftigelse eller i uddannelse, men kan også skyldes, at udlændingenes eller kommunens karakteristika er særligt gunstige.

Effektmålet angiver den gennemsnitlige *observerede varighed* (i måneder) fra opholdstilladelse til beskæftigelse eller påbegyndelse af uddannelse minus den gennemsnitlige *forventede varighed*, givet de nævnte karakteristika ved udlændingene i kommunen og kommunens generelle vilkår.

Tabel 1: Effektmålet for 72 kommuners integrationsindsats, når vellykket integration bestemmes som beskæftigelse eller uddannelse i mindst 2 måneder.

Rang- ordning	Kommune	Observerede gns. varighed (mdr.)	Effektmål	Sign. niveau ²	Antal forløb
1	Haderslev	24,576	-3,402	***	153
2	Frederikssund	23,903	-2,792	**	102
3	Vordingborg	25,796	-2,544	**	130
4	Frederikshavn	27,221	-2,512	***	190
5	Farum	17,321	-2,295	*	112
6	Herlev	18,922	-2,196	**	169
7	Rødovre	21,085	-2,117	**	220
8	Høje Taastrup	19,416	-2,073	***	322

9	Hedensted	26,805	-1,905	*	110
10	Tårnby	22,342	-1,725	**	256
11	Åbenrå	25,042	-1,646		112
12	Hjørring	25,731	-1,646	*	171
13	Ishøj	15,962	-1,606	*	210
14	Birkerød	23,989	-1,533		121
15	Helsingør	22,692	-1,423	*	287
16	Horsens	23,952	-1,418	*	237
17	Værløse	25,183	-1,406		114
18	Vejle	24,699	-1,346	*	323
19	Silkeborg	26,817	-1,329	**	323
20	Brønderslev	29,248	-1,169		113
22	Hilleroed	24,059	-1,123		216
22	Korsør	27,318	-1,082		129
23	Køge	23,173	-1,079		181
24	Roskilde	22,811	-1,024		255
25	Glostrup	21,055	-0,83		159
26	Sønderborg	26,332	-0,765		149
27	Ballerup	21,591	-0,74		217
28	København	21,557	-0,693	***	4.709
29	Morsø	27,882	-0,677		121
30	Gentofte	24,694	-0,67		384
31	Skanderborg	29,231	-0,55		126
32	Solrød	27,418	-0,458		125
33	Struer	28,099	-0,444		108
34	Frederiksberg	22,038	-0,435		557
35	Esbjerg	26,079	-0,429		320
36	Ålborg	27,114	-0,349		834
37	Bornholm	30,38	-0,318		216
38	Frederiksborg-Humlebæk	25,146	-0,262		130
39	Allerød	26,454	-0,149		126
40	Greve	23,98	-0,085		207
41	Ringsted	25,019	-0,078		124
42	Middelfart	27,766	-0,044		111
43	Gladsaxe	23,877	-0,04		411
44	Søllerød	27,383	-0,012		197
45	Kolding	26,67	0,097		290
46	Helsingør	27,072	0,111		115
47	Fredericia	26,839	0,194		247
48	Albertslund	19,476	0,252		262
49	Odense	27,563	0,287		1.106
50	Odder	29,588	0,309		138
51	Hvidovre	22,658	0,565		293
52	Hørsholm	26,959	0,616		151
53	Græsted-Gilleleje	28,778	0,819		119
54	Slagelse	24,087	0,831		156
55	Randers	27,973	0,867		372
56	Viborg	28,288	0,99		256

57	Juelsminde	28,28	1,022		113
58	Holstebro	28,36	1,068		224
59	Herning	27,777	1,104	*	293
60	Århus	27,408	1,196	***	1.704
61	Nykøbing-Falster	28,781	1,348		128
62	Brøndby	21,934	1,457	*	269
63	Holbæk	26,69	1,527	*	162
64	Ribe	30,795	1,589	**	145
65	Lyngby-Tårnby	27,269	1,884	***	316
66	Næstved	28,483	1,896	***	271
67	Karlebo	22,055	1,954	*	115
68	Thisted	28,945	1,955	***	189
69	Svendborg	30,346	2,137	***	206
70	Skive	29,641	2,22	***	127
71	Sorø	30,247	2,586	***	115
72	Dronninglund	33,758	2,899	***	107
Hele landet		26,158	0		32.496

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

Da analysen er baseret på data for godt 5 år, er det af tekniske grunde valgt at basere effektmålet på den forventede varighed op til 3 år. Det betyder, at den beregnede gennemsnitlige varighed i hver enkelt kommune højst kan være 3 år.

***, ** og * betyder, at sandsynligheden for, at effektmålet for hver kommune er uden forklaringskraft, er mindre end henholdsvis 5 pct., 10 pct. og 20 pct. Ingen * betyder, at effektmålet er insignifikant, dvs. at man statistisk ikke kan afvise den sande værdi af effektmålet er lig nul.

Tabellen viser, at Haderslev, Frederikssund, Vordingborg, Frederikshavn og Farum Kommuner er (hhv. 3,4-2,3 måneder) hurtigere end modellen forudsiger, til at få udlændinge under integrationsloven i beskæftigelse eller uddannelse. Disse fem kommuner synes således at yde en mere effektiv integrationsindsats end de øvrige 67 kommuner, der indgår i analysen.

Nederst i tabellen ligger Thisted, Svendborg, Skive, Sorø og Dronninglund Kommuner, som er længere end forventet (hhv. 2,0-2,9 måneder længere) sammenlignet med de øvrige 67 kommuner i analysen. I forhold til de 72 kommuner, der i perioden 1999-2003 havde flest udlændinge under integrationsloven er disse fem kommuner således mindst effektive til at få udlændinge i beskæftigelse eller uddannelse.