

Iben Bolvig, Kurt Houlberg, Christophe Kolodziejczyk og Nicolai Kristensen

## Benchmarking- og effektivitetsanalyse på integrationsområdet

Kommunernes udgifter til integrationsprogrammet og succes med at få nytilkomne i beskæftigelse



*Benchmarking- og effektivitetsanalyse på integrationsområdet  
– Kommunernes udgifter til integrationsprogrammet og succes  
med at få nytilkomne i beskæftigelse*

Publikationen kan hentes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA og forfatterne, 2017

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

© Foto: Sine Fiig

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-974-8

Projekt: 10286

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

# Forord

Økonomien i kommuner og regioner forventes at blive særdeles stram i de kommende år. Effektiviseringer anføres som et af de centrale midler til at reducere udgifter og skabe luft i budgetterne. Det drejer sig bl.a. om at blive inspireret af de kommuner og institutioner, der gør det bedst, og om at anvende de indsatser, der har størst effekt pr. krone – dvs. value for money-analyser. KORA gennemfører i 2011-2017 en række value for money-analyser på centrale kommunale og regionale serviceområder med væsentlig udgiftsmæssig betydning. Analyserne gennemføres på skole-, sundheds- og integrationsområdet. I indeværende rapport præsenteres analysen af integrationsområdet.

På integrationsområdet er der fokus på, i hvor høj grad der er sammenhæng mellem de kommunale udgifter til integrationsprogrammet og graden af integrations succes med hensyn til at få personer under integrationsprogrammet i beskæftigelse. Betyder kommunens ressourceforbrug noget for integrations succes, når der tages højde for forskelle i de nytilkomne flygtninges og familiesammenførtes baggrund og lokale arbejdsmarkedsforhold?

Benchmarkingdelen af analysen er baseret på en opdatering af KORAs tidligere analyse af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet (Arendt m.fl. 2016).

Analyser og rapport er udarbejdet af seniorforsker Iben Bolvig (ph.d.), programchef Kurt Houlberg (ph.d.), seniorforsker Christophe Kolodziejczyk (ph.d.) og professor Nicolai Kristensen (ph.d.). Kurt Houlberg har været projektansvarlig. Forfatterne vil desuden takke Sune Welling Hansen og Kenneth Lykke Sørensen for et stort data- og analysearbejde i en tidligere fase af projektet.

Projektet er finansieret af Det Kommunale Momsfond og KORA.

Forfatterne  
Marts 2017

# Indhold

|  |    |
|--|----|
| Resumé .....   | 5  |
| 1 Formål og baggrund .....   | 8  |
| 2 Data og metode .....   | 10 |
| 2.1 Benchmarkinganalyse .....  | 11 |
| 2.1.1 Analysepopulation .....  | 11 |
| 2.1.2 Registerdata .....   | 12 |
| 2.1.3 Benchmarkingmetode.....  | 12 |
| 2.2 Udgiftsopgørelse .....   | 16 |
| 2.3 Effektivitetsanalyse .....   | 19 |
| 3 Benchmarkinganalyse af kommunernes integrations succes .....                           | 20 |
| 3.1 Benchmarking af integrationsindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte..... | 20 |
| 3.1.1 Betydning af rammevilkår.....  | 20 |
| 4 Kommunernes udgifter til personer under integrationsprogrammet ...                     | 24 |
| 5 Effektivitetsanalyse af kommunernes integrations succes.....                           | 28 |
| 5.1 Beregning af udgiftsbehov .....  | 28 |
| 5.2 Effektivitetsanalyse .....   | 32 |
| 5.2.1 Effektivitetspotentiale .....  | 35 |
| 5.3 Diskussion af analysens resultater .....   | 38 |
| Litteratur .....   | 41 |
| Bilag 1 Definition af variable anvendt til kontrol for rammevilkår .....                 | 43 |
| Bilag 2 Definition af beskæftigelse .....  | 46 |
| Bilag 3 Statistisk model og succesmål for benchmarkinganalyse.....                       | 47 |
| Bilag 4 Statistisk model for effektivitetsanalyse.....                                   | 49 |
| Bilag 5 Beskrivende statistik for succesmål.....   | 52 |
| Bilag 6 Rammevilkårenes betydning .....  | 55 |
| Varighed til beskæftigelse .....   | 55 |
| Alder, forløbsstart, år for opholdstilladelse og opholdstid .....                        | 55 |
| Arbejdsmarkedsparathed .....   | 56 |
| Faglige kundskaber .....   | 56 |
| Opholdsgrundlag og landespecifikke forhold.....  | 56 |
| Familieforhold .....   | 56 |
| Helbred .....  | 56 |
| Lokale arbejdsmarkedsforhold .....   | 57 |

# Resumé

Denne rapport undersøger kommunernes succes med at få personer under integrationsprogrammet i beskæftigelse, og om der er en sammenhæng mellem denne succes og de enkelte kommuners udgifter til integrationsprogrammet under hensyntagen til udlændingenes baggrund og de udgiftspolitiske rammebetingelser for opgaveløsningen på integrationsområdet. Undersøgelsen har således en ambition om at analysere effektiviteten i kommunernes integrationsindsats for personer under integrationsprogrammet, dvs. kommunernes integrationssucces i forhold til deres udgifter til integrationsprogrammet. Det indgår ikke i denne analyse at undersøge, hvilke strategier og indsatser der bidrager til at skabe succes i integrationsindsatsen. Formålet er at identificere, hvilke kommuner der opnår størst succes med at få personer under integrationsprogrammet i beskæftigelse, og om dette eventuelt hænger sammen med de ressourcer, der bruges på integrationsprogrammet.

Undersøgelsen fokuserer på de udlændinge, der er omfattet af det treårige integrationsprogram. Det vil sige nytilkomne flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven og kommunernes integrationssucces i den treårige periode, hvor disse er omfattet af integrationsprogrammet.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i registerdatasættet dannet i forbindelse med benchmarkinganalyse af kommunernes integrationssucces i perioden 2008-2014 (Arendt m.fl., 2016), men er udvidet til også at inkludere 2015. Disse data kombineres med registerdata for kommunernes udgifter til integrationsprogram mv. i perioden 2011-2015. Idet der ses bort fra små kommuner med få personer under integrationsprogrammet, indgår i undersøgelsen i alt 92 af landets 98 kommuner. Undersøgelsens resultater præsenteres nedenfor. Ved fortolkningen er det vigtigt at være opmærksom på, at undersøgelsen går frem til 2015, og at resultaterne derfor ikke tegner et opdateret billede af den radikalt forandrede integrationsvirkelighed, som kommunerne befinder sig i efter den forøgede tilgang af flygtninge fra sensommeren 2015.

Benchmarkinganalysen viser, at en bred vifte af karakteristika ved de nytilkomne udlændinge og det lokale arbejdsmarked forklarer mere end 90 % af de forskelle, der er mellem kommunerne, med hensyn til, hvor hurtigt flygtninge og familiesammenførte under integrationsprogrammet inden for en opfølgingsperiode på tre år kommer i ordinær beskæftigelse (Arendt m.fl. 2016). I gennemsnit tager det ca. 123 uger, fra en nytilkommen udlænding får opholdstilladelse, og til den pågældende kommer i ordinær beskæftigelse. Varigheden varierer imidlertid betragteligt på tværs af kommunerne. Når der er taget højde for de nytilkomne udlændinges karakteristika og de lokale arbejdsmarkedsforhold, viser benchmarkinganalysen, at der er signifikante forskelle i nogle af kommunernes succes med at få personer under integrationsprogrammet i ordinær beskæftigelse. I den femtedel af kommunerne, der har størst beskæftigelsesmæssig integrationssucces, kommer udlændinge under integrationsprogrammet således i gennemsnit 15 % hurtigere i beskæftigelse svarende til 7 måneder i forhold til i den femtedel af kommunerne, der har mindst integrationssucces. To tredjedele af kommunerne klarer sig dog inden for den statistiske margin af, hvad man kan forvente, og de adskiller sig derved ikke statistisk set sig fra hinanden.

Men en ting er, hvor stor succes kommunerne har med at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse, noget andet er, hvor mange penge de bruger på opgaven. Hvis benchmarkinganalyser skal kunne sige noget om, hvor effektive kommunerne er, er det væsentligt også at afsøge mulighederne for at koble benchmarkinganalyser med udgifter til indsatsen. Et selvstændigt formål med undersøgelsen har derfor været at se, hvor langt man med de foreliggende data og metoder kan komme med effektivitetsanalyser på integrationsområdet.

Analysen af kommunernes udgifter til integrationsprogrammet viser, at der er betydelige variationer i kommunernes gennemsnitlige udgifter pr. person til danskundervisning, vejledning og opkvalificering mv. under integrationsprogrammet. Udgifterne varierer fx i 2015 fra 43.000 kroner i gennemsnit pr. person til 147.000 kroner. Analysen viser videre, at omkring en sjettedel af variationerne i kommunernes gennemsnitlige udgifter kan forklares ved forskelle i de nytilkomne udlændinges karakteristika, idet udgifterne øges, jo større andel af personerne under integrationsprogrammet der er flygtninge, og jo større andel der modtager danskuddannelse på niveau 2. Omvendt er udgifterne lavere, jo større andel af personerne under integrationsprogrammet der kommer fra Syd- og Mellemaamerika.

I effektivitetsanalysen af kommunernes integrations succes kobles resultaterne af benchmarkinganalysen med kommunernes udgifter til integrationsprogrammet korrigeret for betydningen af rammebetingelser. Analysens overordnede konklusion er, at forskellene i kommunernes integrations succes kun i begrænset grad kan forklares ved forskelle i kommunernes ressourceforbrug. Kommunernes udgifter til integrationsprogram mv. ser med andre ord ikke ud til at have nogen tæt sammenhæng med kommunernes beskæftigelsesrettede integrations succes, når der tages højde for forskelle i kommunernes grundvilkår målt på de nytilkomne flygtninges og familiesammenførtes karakteristika.

At der er en svag sammenhæng mellem udgifter og integrations succes, indikerer, at flere ressourcer til den del af integrationsindsatsen, der ligger under integrationsprogrammet, ikke nødvendigvis vil øge kommunernes succes med at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse i løbet af den treårige integrationsperiode. Der kan dog være en række metodiske årsager til, at der ikke findes belæg for en sammenhæng mellem kommunernes udgifter til og succes med integrationsindsatsen. Herunder ikke mindst problemer relateret til såkaldte *endogenitetsproblemer*, der opstår, hvis en stor integrations succes målt som hurtig beskæftigelse fører til lavere udgifter, fordi behovet for udgifter er mindre. Denne modsatrettede sammenhæng gør det svært at påvise, om højere udgifter fører til større integrations succes. Desuden kan der være problemer med korrektion af kommunernes rammevilkår, idet der kan være variable, som det ikke har været muligt at inddrage (fx motivation, traumer og andre psykiske problemer). Hertil kommer, at vi sammenholder kommunernes ressourceforbrug inden for integrationsprogrammet med integrationspersonernes beskæftigelses succes, hvilket udelader både andre relevante udgifter, såsom administrative udgifter til sagsbehandlere, og virksomhedskonsulenter og andre relevante output, såsom uddannelse, borgerskabsfølelse eller sprogtilegnelse. Det er altså muligt, at udgifterne under integrationsprogrammet er målrettet andre succes kriterier end beskæftigelse i forhold til integrationslovens overordnede formål, nemlig at sikre, at nyankomne udlændinge bliver deltagende, selverhvervende og ydende medborgere.

Inden for rammerne af den undersøgte tidsperiode samt undersøgelsens datamæssige og metodiske grundlag er den overordnede konklusion på analysen imidlertid, at forskellene i kommunernes beskæftigelses succes under integrationsprogrammet ikke umiddelbart kan forklares ved forskelle i kommunernes udgifter til integrationsindsatsen. Med forbehold for, at der kan være forskelle i kommunernes konteringspraksis, så indikerer modelberegningerne i effektivitetsanalysen, at hvis udgifterne under integrationsprogrammet alene har til hensigt at få de nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse, så vil der i en række kommuner være et effektivitetspotentiale i integrationsindsatsen. Analysen viser dog også, at der statistisk set er relativt få kommuner, der får *signifikant* mere beskæftigelses succes ud af ressourceforbruget til integrationsprogrammet end andre kommuner, og at der omvendt er et begrænset antal kommuner, der fremstår, som om de har et signifikant effektivitetspotentiale. Grundet de metodiske usikkerheder giver analysen derfor ikke et sikkert fundament for at beregne et samlet effektivitetspotentiale på tværs af kommunerne.

Samlet peger analysen på, at der er kommuner, som får signifikant mere beskæftigelses succes ud af deres ressourceforbrug til integrationsprogrammet end andre kommuner. Men analysen

viser også, at der knytter sig betydelig usikkerhed til de enkelte kommuners placering i effektivitetsanalysen. Med de metodiske forbehold *in mente* indikerer analysen endvidere, at øgede ressourcer til integrationsindsatsen under integrationsprogrammet ikke i nævneværdig grad ser ud til at bidrage til at forøge beskæftigelsesuccesen i integrationsperioden, men at forskellene på kommunernes integrationssucces måske i højere grad kan tilskrives andre faktorer, end hvor mange ressourcer der bruges.

I forhold til analysens metodiske formål om at afsøge mulighederne for at koble benchmarkanalyser med udgifter til indsatsen, peger undersøgelsen blandt andet på, at hvis det kan blive muligt at tilvejebringe omkostningsdata på individniveau – som er sammenlignelige mellem kommuner – vil de kunne medføre en stor forbedring af denne type analyser.

# 1 Formål og baggrund

Formålet med denne rapport er at analysere kommunernes succes med at få 18-64-årige flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven i beskæftigelse, samt om en eventuel succes afhænger af, hvor mange penge kommunen bruger på integrationsprogrammet. Det er således et **selvstændigt formål med projektet at afprøve, hvor langt man med de foreliggende data og metoder kan komme med at lave effektivitetsanalyser, hvor effekterne af en indsats kobles med udgifterne til den pågældende indsats**. Analysen omfatter flygtninge og familiesammenførte, som har fået opholdstilladelse i perioden 2008-2015, mens udgifterne måles i perioden 2011-2015.

Kommunerne har ifølge integrationsloven fra og med 1999 haft ansvar for at tilbyde et integrationsprogram til udlændinge, der var fyldt 18 år på tidspunktet for kommunens overtagelse af ansvaret. Ved udlændinge forstås flygtninge og familiesammenførte, hvor sidstnævnte omfatter familiesammenførte udlændinge til flygtninge samt andre familiesammenførte udlændinge. Kommunerne skal igennem integrationsindsatsen "sikre, at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende, selverhvervende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund" (integrationsloven, § 1). Dette skal ske gennem en integrationsindsats, der "(1) tager udgangspunkt i den enkelte udlændings ansvar for sin egen integration, (2) bidrager til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv, (3) bidrager til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse, og (4) bibringer den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer" (integrationsloven, § 1, stk. 2).

Kommunernes ansvar for integrationsindsatsen udmønter sig i, at flygtninge og familiesammenførte, der er omfattet af integrationsloven, skal tilbydes et integrationsprogram af den kommune, de er bosat i, og som den enkelte flygtning og familiesammenførte er forpligtet til at deltage i. En individuel kontrakt, der specificerer indholdet af integrationsprogrammet for den enkelte person, skal udarbejdes. Integrationsprogrammet kan maksimalt have en varighed på tre år<sup>1</sup> og omfatter udover danskuddannelse også muligheden for at give udlændinge tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Udlændinge under integrationsprogrammet er endvidere berettiget til introduktionsydelse/kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet, hvis de opfylder en række arbejdsmarkedsrelaterede betingelser (er arbejdsløs og aktivt jobsøgende mv.). Efter at den treårige integrationsperiode er udløbet, overgår ledige flygtninge og familiesammenførte til tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats og de almindelige regler for kontanthjælp, sygedagpenge mv.

Denne rapport har overordnet til formål at analysere, om der er en sammenhæng mellem de enkelte kommuners udgifter til integrationsprogrammet under integrationsloven og den opnåede integrationssucces målt som opnået beskæftigelse under hensyntagen til udlændingenes baggrund og de udgiftspolitiske rammebetingelser for opgaveløsningen på integrationsområdet. Det undersøges med andre ord, om de kommuner, der har størst succes med integrati-

---

<sup>1</sup> Efter 2015 er der sket en række ændringer i den statslige regulering af kommunernes integrationsindsats. Bl.a. giver den nye lovgivning mulighed for at forlænge integrationsprogrammet, så det varer op til fem år. I undersøgelsesperioden frem til 2015 var den maksimale varighed dog tre år.



omsindsatsen, også bruger flere ressourcer på området, idet der tages højde for, at kommunerne har forskellige vilkår. Det ligger uden for rapportens rammer at undersøge, hvilke strategier og indsatser der bidrager til at skabe succes i integrationsindsatsen.

AKF/KORA har tidligere gennemført en række benchmarkinganalyser af kommunernes succes med at få nyttilkomne udlændinge i beskæftigelse eller ordinær uddannelse under hensyntagen til kommunernes forskellige grundvilkår (se fx Arendt mfl. 2016; Arendt mfl. 2014; Husted og Heinesen 2007; Husted og Heinesen 2009a). Integrationssuccesen har imidlertid ikke tidligere været set i sammenhæng med kommunernes ressourceforbrug på integrationsområdet, og formålet med dette projekt er at koble kommunernes udgifter til integrationsindsatsen sammen med de tidligere beregnede benchmarkingindikatorer. Dermed får vi ny viden om kommunernes succes med den lokale integrationsindsats under hensyntagen til forskelle i grundvilkår og ressourceforbrug.

Der tages udgangspunkt i den seneste benchmarkinganalyse på området, Arendt mfl. 2016, der dækker perioden 2008-2014. Succeskriteriet er her, hvor hurtigt flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven kommer i ordinær beskæftigelse af minimum 13 ugers varighed regnet fra tidspunktet for opholdstilladelse. Benchmarkingindikatoren er for hver kommune beregnet som forholdet mellem den forventede gennemsnitlige varighed til beskæftigelse eller uddannelse og den 'observerede' gennemsnitlige varighed, når der tages højde for de nyttilkomne udlændinges karakteristika. Beregningerne er foretaget for alle 18-64-årige flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven. De nyttilkomne udlændinges varighed til beskæftigelse analyseres i perioden 2008-2015, og populationen er alle forløb, der påbegyndes under integrationsloven i perioden 2008-2015.

Benchmarkingindikatoren beregnes for den enkelte som den gennemsnitlige forventede varighed til beskæftigelse divideret med den gennemsnitlige observerede varighed. En høj værdi af indikatoren er dermed udtryk for en høj grad af integrationssucces, og en lav værdi er udtryk for en lav grad af succes.<sup>2</sup>

Den gennemførte benchmarkinganalyse præsenteres nærmere i kapitel 3. Derefter gives et overblik over kommunernes udgifter til integrationsprogram mv. i kapitel 4. I effektivitetsanalysen i kapitel 5 sammenkædes benchmarkinganalysen med kommunernes ressourceforbrug, ved at det undersøges, om der er sammenhæng mellem kommunernes udgifter til integrationsprogrammet og effekterne fra benchmarkinganalysen. I kapitel 2 præsenteres først undersøgelsens metode og datagrundlag.

---

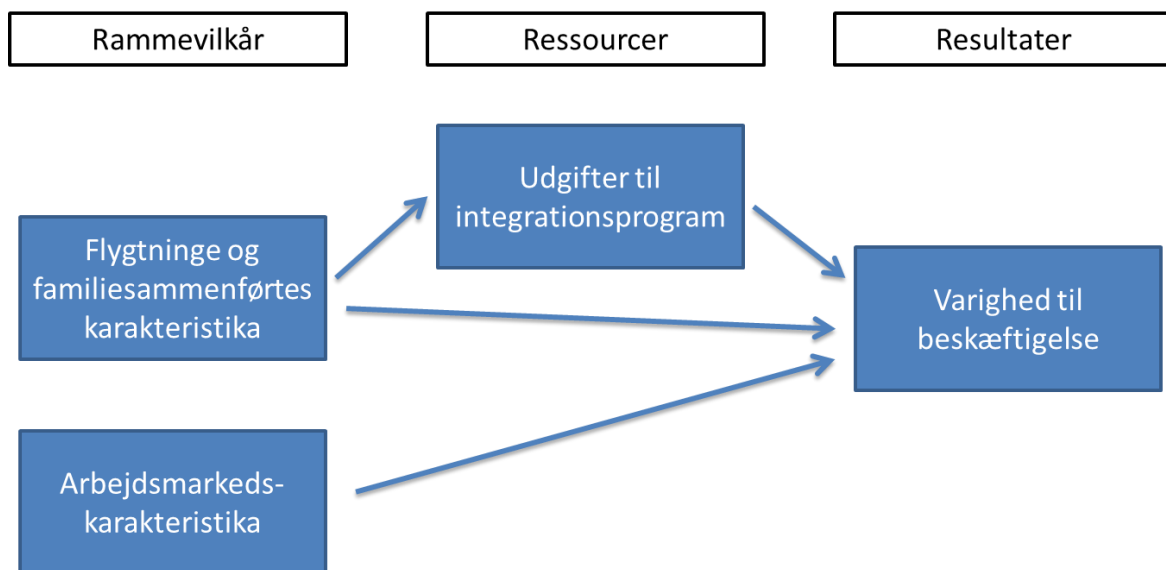
<sup>2</sup> Vi gør opmærksom på, at benchmarkingindikatoren i Arendt m.fl. (2016) er beregnet omvendt, så en højere værdi der er udtryk for en lavere grad af succes. I indeværende rapport er benchmarkingindikatoren vendt om, da det intuitivt giver mere mening ift. en effektivitetsanalyse.

## 2 Data og metode

I det følgende redegøres nærmere for undersøgelsens metode og datagrundlag for udgiftsopgørelse, benchmarkinganalyse og effektivitetsanalyse. Analysen kombinerer individbaserede registeroplysninger om flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven (oplysninger som køn, alder, oprindelsesland, opholdsgrundlag og uddannelse) med oplysninger på kommuneniveau om arbejdsmarkedsforhold og udgifter til integrationsprogrammet mv. i 2011-2015.

Undersøgelsens overordnede analyseramme er illustreret i Figur 2.1.

**Figur 2.1** Overordnet analyseramme



Grundantagelsen i analysen er, at karakteristika ved flygtninge og familiesammenførte under integrationsprogrammet har betydning for ikke alene varigheden til beskæftigelse (Arendt m.fl. 2016), men også for, hvor store udgifterne til integrationsprogrammet er. Den første af disse sammenhænge undersøges i benchmarkinganalysen i kapitel 3, den anden af disse sammenhænge i kapitel 4. Som det fremgår af Figur 2.1, antages det endvidere, at lokale arbejdsmarkeds-karakteristika har betydning for, hvor længe der går, inden flygtninge og familiesammenførte under integrationsprogrammet kommer i beskæftigelse.

Udgangspunktet for analysen er registerdatasættet dannet i forbindelse med benchmarking-analyse på integrationsområdet for perioden 2008-2014 og den estimerede benchmarkingindikator (Arendt m.fl., 2016). Benchmarkinganalysen opdateres i indeværende analyse med 2015-data og udføres for perioden 2008-2015. Udgifter pr. person under integrationsloven beregnes ved brug af tal fra benchmarkingregisterdatasættet for, hvor mange personer under integrationsloven der var i hver kommune i de enkelte år fra 2011 til 2015. Opgørelsen omfatter kun personer, så længe de er omfattet af integrationsloven, dvs. op til 3 år. Hvis en udlænding

flytter til en anden kommune, overgår ansvaret for integrationsprogram, udbetaling af introduktionsydelse mv. til den nye bopælskommune på tidspunktet for flytningen af folkeregisteradressen.<sup>3</sup>

Analysen er struktureret i tre delanalyser:

1. Benchmarkinganalyse af kommunernes succes med integrationsindsatsen
2. Analyse af kommunernes udgifter til personer under integrationsprogrammet
3. Effektivitetsanalyse af kommunernes succes med integrationsindsatsen

Data- og metodegrundlaget for de tre delanalyser præsenteres nærmere nedenfor.

## 2.1 Benchmarkinganalyse

Benchmarkinganalyserne i denne rapport er som tidligere nævnt en opdatering af analyserne af populationen af flygtninge og familiesammenførte i Arendt m.fl. (2016). I indeværende analyse er populationen udvidet, så nytilkomne i 2015 også inkluderes, og perioden, som populationen følges i, er udvidet til august 2016.

### 2.1.1 Analysepopulation

Rapporten indeholder benchmarkinganalyser for følgende analysepopulation:

- 18-64-årige flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven.

Populationen afgrænses til den gruppe af flygtninge og familiesammenførte, som er kommet til landet for første gang i perioden 2008-2015. Der afgrænses til nytilkomne med ikke-vestlig baggrund. Flygtninge er omfattet af udlændingeloven (§§ 7 og 8). Familiesammenførte omfatter dem, der har fået opholdsgrundlag på grund af ægteskab eller fast samlivsforhold (§ 9, stk. 1, nr. 1, i integrationsloven). Opholdstilladelsesoplysninger stammer fra Udlændingestyrelsen og er leveret af Danmarks Statistik.<sup>4</sup>

Populationen inkluderer således flygtninge og familiesammenførte, der er kommet til landet helt tilbage til 2008, selvom udgifterne på området kun dækker perioden 2011-2015. Dette er bevidst valgt på denne måde, da den enkelte nytilkomne flygtning/familiesammenførte indgår i populationen i tre år efter tidspunktet for opholdstilladelse. Derfor vil de personer, der bidrager til udgiften på området i 2011, bestå af personer, der er kommet til landet i 2008-2011, mens de, der bidrager til udgiften i 2012, er kommet til landet i 2009-2012, og så fremdeles.

Populationen afgrænses til personer, der i en periode er uden beskæftigelse og uddannelse. Det inkluderer både ledige og personer uden for arbejdsstyrken. Dog ekskluderes perioder på efterløn, førtidspension, overgangsydelser eller andre former for pension eller barseldagpenge. Forløbene beskrives kortfattet som ledighedsforløb, selvom de også dækker over andre tilstande end ledighed.

---

<sup>3</sup> Integrationsloven, § 4, stk. 4. I benchmarkinganalysen behandles integrationsforløb, der afsluttes med, at personen flytter kommune, som uafsluttede.

<sup>4</sup> Populationen af flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven svarer til integrationslovens såkaldte "gamle" målgruppe, som, siden loven trådte i kraft i 1999, har modtaget en kommunal integrationsindsats i form af et introduktions- eller integrationsprogram. I modsætning til tidligere analyser, hvor KORA selv definerede gruppen på baggrund af oplysninger fra Udlændingesservice, anvendes her Danmarks Statistiks afgrænsning.

Populationen afgrænses ved hjælp af oplysninger om alder og oprindelsesland samt information om opholdsgrundlag (hvilken paragraf i Udlændingeloven opholdstilladelsen er givet på grundlag af) og dato for opholdstilladelse, som er udleveret af Udlændingestyrelsen. Aldersmæssigt inkluderes flygtninge og familiesammenførte, som var mellem 18 og 64 år, da opholdstilladelsen blev givet, og de udgår af analysen i det år, de fylder 64. I de tilfælde, hvor opholdstilladelsen er givet *før* indrejsedatoen, anvendes indrejsedatoen som udgangspunkt for udvælgelsen af populationen.

## 2.1.2 Registerdata

Benchmarkinganalysen er baseret på individdata fra en række administrative registre indhentet fra Danmarks Statistik, Statens Serum Institut og Udlændingestyrelsen.

Konkret inkluderes informationer fra følgende registre:

- E-indkomstregisteret
- DREAM
- Lægemiddeldatabasen
- Sygesikringsdata
- Landspatientregisteret
- Opholdsgrundlag fra Udlændingestyrelsen
- Baggrundsvariable (demografiske, socioøkonomiske, kommunale)

Alle registrene indeholder oplysninger på individniveau og har en unik personlig kode til hver person. Det er således muligt at følge den samme person over tid og koble informationerne fra alle registrene.

Nærmere beskrivelse af registrene findes i Bilag 1.

Der anvendes oplysninger om alle nytilkomne i den angivne population samt eventuelle ægtefæller eller samlever. Desuden anvendes data på kommuneniveau indhentet via Statistikbanken. Med disse detaljerede data er det i vid udstrækning muligt at tage højde for, at kommunerne har forskellige rammevilkår for at opnå succesfuld integration.

I de følgende afsnit beskrives succesmål, statistiske modeller og rammevilkår samt den fremgangsmåde, der er anvendt til beregning af kommunale benchmarkingindikatorer.

## 2.1.3 Benchmarkingmetode

### 2.1.3.1 Succesmål for benchmarkingen

Benchmarkingen i indeværende rapport skal give et sammenligneligt grundlag for at vurdere, om det lykkes flygtninge og familiesammenførte bosat i kommunen *at komme i* regulær beskæftigelse. Det er derfor bevægelsen fra ingen beskæftigelse til beskæftigelse, der defineres som succes. Derfor er analyseenheden forløb uden beskæftigelse.

I analyserne er starttidspunktet for et forløb defineret som datoen for opholdstilladelse eller, hvis personen har fået opholdstilladelse før ankomst til Danmark, første uge efter ankomst til Danmark. Desuden medtages nye ledighedsforløb i det omfang returnerer til ledighed efter opnået beskæftigelse indenfor den treårige integrationsperiode.

Beskæftigelsesucces defineres i analyserne som afslutning til beskæftigelse af minimum 13 ugers varighed i minimum 20 timer om ugen. Dette er gjort for at undgå, at kortvarige overgange til beskæftigelse eller uddannelse (hvor flygtninge og familiesammenførte fx er ledige kort tid efter) skal tælle som en succes, og for også at imødegå, at kommunale indsatser kan influere på varigheden af beskæftigelsen eller uddannelsesstilbuddet. Der måles, om beskæftigelse er opnået inden for tre år efter ankomst til Danmark. De tre år er valgt, da det svarer til integrationsprogrammets tidsramme.

Forløb, der afsluttes ved død, ved udvandring fra Danmark, ved flytning mellem kommuner, ved overgang til efterløn, førtidspension, overgangsydelser, andre former for pension, uddannelse (SU) eller barselsdagpenge, inkluderes i analyserne, men betragtes som ikke-succesfulde. Disse forløb er således højre-censurerede.<sup>5</sup>

Som tidligere nævnt vedrører kommunernes udgifter til integrationsprogrammet kun de første tre år, efter at flygtninge og familiesammenførte har opnået opholdstilladelse. Benchmarking-indikatoren er parallelt hermed baseret på varigheden til beskæftigelse i de første tre år efter opnåelse af opholdstilladelse, dvs. de år, hvor personen er omfattet af integrationsprogrammet. Dette er vigtigt i forbindelse med fortolkningen af resultaterne, idet kommunernes indsats i forbindelse med integrationsprogrammet også vil kunne have en effekt på sandsynligheden for, at personer, der ikke opnår beskæftigelse i de tre år under integrationsprogrammet, kommer i beskæftigelse eller uddannelse efter treårsperioden.

Tabel 2.1 og Tabel 2.2 viser antallet af forløb, forløbenes gennemsnitlige varighed målt i uger samt andelen af forløb, der afsluttes med en succes, opdelt på hhv. køn og opholdsgrundlag. Der præsenteres to forskellige mål for den gennemsnitlige varighed. Dels et mål for varigheden, hvor også de uafsluttede (de, der endnu ikke har opnået succes) indgår, og dels det simple gennemsnit blandt dem, der har opnået succes.

Det fremgår af Tabel 2.1, at andelen, der opnår beskæftigelse, er 33 %. Det afspejles også i den gennemsnitlige varighed indtil opnåelse af beskæftigelse, som er 107 uger, når alle forløb medregnes, og 62 uger blandt dem, der opnår beskæftigelse. De kvindelige flygtninge og familiesammenførte har en lille smule større sandsynlighed for at opnå beskæftigelse, men er til gengæld lidt længere tid om det, men ellers er forskellen mellem kønnene beskedent. Der viser sig dog at være betydelige forskelle mellem de gennemsnitlige varigheder, alt efter hvilket grundlag de nytilkomne udlændinge har fået opholdstilladelse på. Således er den gennemsnitlige varighed indtil beskæftigelse knap 20 uger længere blandt nytilkomne med flygtningestatus (77 mod 58 uger), og succesraten mere end 50 procentpoint højere (61 % ift. 10 %) (Tabel 2.2).

I Bilag 5 er oversigten opdelt på kommuner.

---

<sup>5</sup> De forløb, der betegnes som højre-censurerede, indgår i varighedsanalysen frem til tidspunktet for censurering. Populært sagt betyder det, at disse forløb trækker ned i sandsynligheden for at afslutte ledighed i perioden inden censurering, hvorefter de udgår og derfor er neutrale.

**Table 2.1** Antal af ledighedsforløb for nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i 2008-2015 fordelt efter afslutning – Succesmål: beskæftigelse af min. 13 ugers varighed. Opdelt på køn

|  | Mænd     |         | Kvinder  |         | Total    |         |
|--|----------|---------|----------|---------|----------|---------|
|  | Antal    | Procent | Antal    | Procent | Antal    | Procent |
| Succes   | 5.200    | 30      | 6.771    | 36      | 11.971   | 33      |
| Udgår  | 450      | 3       | 418      | 2       | 868      | 2       |
| Ikke afsluttet   | 11.956   | 68      | 11.788   | 62      | 23.744   | 65      |
| Total  | 17.606   | 100     | 18.977   | 100     | 36.583   | 100     |
| Gennemsnitlig varighed indtil beskæftigelse/afslutning af integrationsperiode: |          |         |          |         |          |         |
| Uafsluttede tæller med   | 102 uger |         | 113 uger |         | 107 uger |         |
| Kun blandt personer, der opnår beskæftigelse                                   | 58 uger  |         | 64 uger  |         | 62 uger  |         |

Note: Gennemsnit beregnet blandt ledige i de kommuner, der indgår i analysen. Følgende seks kommuner udgår pga. mindre end 100 forløb: Dragør, Fanø, Læsø, Samsø, Vallensbæk og Ærø.

**Table 2.2** Antal af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i 2008-2015 fordelt efter afslutning – Succesmål: beskæftigelse af min. 13 ugers varighed. Opdelt på opholdsgrundlag

|  | Flygtning <sup>1</sup> |         | Familiesammenførte |         | Total    |         |
|--|------------------------|---------|--------------------|---------|----------|---------|
|  | Antal                  | Procent | Antal              | Procent | Antal    | Procent |
| Succes                                       | 2.077                  | 10      | 9.890              | 61      | 11.971   | 33      |
| Udgår  | 506                    | 3       | 358                | 2       | 868      | 2       |
| Ikke afsluttet                               | 17.237                 | 87      | 6.043              | 37      | 23.744   | 65      |
| Total  | 19.820                 | 100     | 16.291             | 100     | 36.583   | 100     |
| Gennemsnitlig varighed indtil beskæftigelse: |                        |         |                    |         |          |         |
| Uafsluttede tæller med                       | 121 uger               |         | 101 uger           |         | 107 uger |         |
| Kun blandt personer, der opnår beskæftigelse | 58 uger                |         | 77 uger            |         | 61 uger  |         |

Note: Gennemsnit beregnet blandt ledige i de kommuner, der indgår i analysen. Følgende seks kommuner udgår pga. mindre end 100 forløb: Dragør, Fanø, Læsø, Samsø, Vallensbæk og Ærø.

### 2.1.3.2 Statistisk model og rammevilkår

I den statistiske model korrigeres for kommunernes forskellige rammevilkår, herunder at flygtninge og familiesammenførte i de forskellige kommuner har forskellige karakteristika, og at de lokale arbejdsmarkedsforhold kan variere.

De forklarende variable i modellen beskriver forhold, der kan tænkes at påvirke, hvor hurtigt efter ankomst flygtninge og familiesammenførte kommer i arbejde. Det er dog vigtigt at understrege, at man ikke kan tolke meget håndfast på betydningen af de forklarende variable, da modellen ikke er konstrueret med henblik på at forklare arbejdsmarkedstilknytning. Benchmarklitteraturen trækker på en voksende international litteratur, der diskuterer problemstillinger i forbindelse med risikjustering og kontrol for rammevilkår i en mere generel kontekst (se fx LG Insight 2013; Fabricius Madsen, Breau & Glad 2015; Mygind, Rhod & Kjeldsen 2014). En vigtig pointe er, at de valgte rammevilkår så vidt muligt ikke inkluderer forhold, der kan påvirkes af den enkelte kommune på kort sigt, eller som i overvejende grad er påvirket af succesmålet. Det betyder, at der ikke skal kontrolleres for specifikke kommunale indsatser eller forhold, der er påvirket heraf.

På baggrund af disse overvejelser og tidligere benchmarkinganalyser inkluderes informationer om følgende rammevilkår på individniveau til beskrivelse af medbragte ressourcer, landespecifikke forhold og familieforhold:

Køn, alder, oprindelsesland, om personen bor sammen med en partner (og om det i givet fald er en etnisk dansker), børn, indvandringsår/år for opholdstilladelse, forudsætninger for at lære dansk, medbragt uddannelse, helbred samt opholdsgrundlag.

For et givet forløb opgøres kontrolvariablene som udgangspunkt i det år, hvor den nytilkomne har fået opholdstilladelse.<sup>6</sup> Det gælder for variable på både individniveau og aggregeret niveau. Det vil fx sige, at et forløb med værdien 1 for variabelen "enlig" er karakteriseret ved, at personen var enlig i slutningen af det år, borgeren fik opholdstilladelse, men ikke nødvendigvis ved forløbets afslutning.

Nærmere beskrivelse af modellen og de inkluderede variable (eller rammevilkår) findes i Arendt m.fl. (2016).

### Beregning af kommunale benchmarkingindikatorer

Benchmarkinganalysens fire trin:

1. Den faktiske varighed indtil beskæftigelse beregnes som arealet under overlevelseskurven for den pågældende kommune. Overlevelseskurven beregnes ved hjælp af en Kaplan-Meier-estimator.<sup>7</sup> Den faktiske varighed beregnes inden for tre år efter opholdstidspunktet.
2. På baggrund af de estimerede koefficienter fra varighedsmodellen beregnes for hver enkelt person den forventede varighed for, at personen kommer i arbejde, givet vedkommendes demografiske og socioøkonomiske karakteristika samt de lokale arbejdsmarkedsforhold. Vi beregner denne forventede varighed inden for tre år efter opholdstid (156 uger).
3. Derefter tages et gennemsnit af de forventede varigheder beregnet i punkt 2 for alle flygtninge og familiesammenførte i hver kommune. Herved opnås et mål for, hvor hurtigt kommunens integrationspersoner i ledighed, eller som står uden for arbejdsstyrken, forventes at opnå beskæftigelse.
4. Endelig beregnes en benchmarkingindikator for hver kommune som ratioen<sup>8</sup> mellem gennemsnittet af de forventede varigheder indtil succes divideret med gennemsnittet i kommunen af de faktiske varigheder indtil succes for den samme målgruppe. En kommune med en faktisk varighed, der er længere end den forventede, og dermed klarer sig dårligere end forventet, opnår en benchmarkingindikator på under 100 %. Det betyder, at jo højere værdi af indikator, jo bedre har kommunen klaret sig, hvilket fungerer bedre i en effektivitetsanalyse.

Flygtninge og familiesammenførte, som flytter kommune efter at være startet i arbejde eller uddannelse, knyttes til bopælskommunen på det tidspunkt, hvor de stod uden beskæftigelse eller uddannelse (dvs. ved ankomsten til Danmark eller ved starten på et nyt ledighedsforløb).

For at mindske usikkerheden med hensyn til resultaterne udelukkes kommuner med meget få flygtninge og familiesammenførte uden for beskæftigelse eller uddannelse fra analyserne. Den præcise

<sup>6</sup> Som udgangspunkt er alle rammevilkår opgjort ved tilflytning til landet, men for nogle af faktorerne (fx helbredsvariable) ved slutningen af det første år i Danmark.

<sup>7</sup> Det betyder reelt, at den faktiske varighed ikke måles direkte i data, men også estimeres. Dette er nødvendigt, da en stor del af forløbene er uafsluttede, og man kender derfor ikke deres endelige varighed.

<sup>8</sup> Man har i den tidligere analyse benyttet den absolutte forskel mellem den forventede og den faktiske varighed. For to kommuner med samme absolutte forskel vil ratioen give en bedre placering til den kommune, der som udgangspunkt har en kortere forventet varighed på baggrund af kommunens rammevilkår. Argumentet herfor er, at det i udgangspunktet forventes at være sværere at rykke en gruppe det samme absolutte procentpoint, hvis udgangspunktet (det forventede niveau) er lavere. Hvis rangordningen i nærværende analyse foretages med de absolutte forskelle, så gør det dog stort set ikke nogen forskel ift., hvis man anvender ratioen.

## Beregning af kommunale benchmarkingindikatorer

grænse for, hvor mange flygtninge og familiesammenførte der er ledige eller uden for arbejdsstyrken og der mindst skal være i en kommune, for at den indgår i benchmarkinganalysen, fastsættes for de forskellige analysepopulationer under hensyntagen til, hvor mange år analysen strækker sig over. Vi har valgt en grænse på mindst 100 forløb.

I rapportens resultatafsnit viser vi ikke den enkelte kommunes præcise placering i benchmarkinganalysen. I stedet vises, hvilken femtedel i fordelingen hver kommune tilhører. Det vil sige, at det vises, hvilken femtedel af kommunerne der ifølge benchmarkingindikatoren har størst succes med integrationsindsatsen, hvilken femtedel der har mindst succes, osv. Vi har valgt at vise rangordenen på den måde, dels fordi grupperingen i kvintiler kan anvendes til simple sammenligninger imellem de forskellige analyser, dels fordi der er en vis usikkerhed forbundet med denne type beregninger. Det er således mere hensigtsmæssigt at fokusere på, omtrent hvor en kommune ligger i fordelingen, end dens præcise placering.<sup>9</sup>

## 2.2 Udgiftsopgørelse

Kommunernes udgifter til udlændinge under integrationsprogrammet mv. konteres på tre konti i det kommunale budget- og regnskabssystem (Social- og Indenrigsministeriet 2016):

- 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb m.v.
- 5.46.61 Kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet og integrationsydelse m.v.
- 5.46.65 Repatriering

I indeværende analyse retter interessen sig mod den første af disse konti, 5.46.60. Det er udgifterne til *indsatsen* for personer under integrationsprogrammet, vi er interesseret i, idet det er denne, der vil kunne forventes at have betydning for graden af succes med at få personer under integrationsprogrammet i beskæftigelse. Udgifter til forsørgelsesydelse vedrørende kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet<sup>10</sup> (5.46.61) indgår ikke i de udgifter, der medregnes i denne analyse, da undersøgelsen fokuserer på udgifterne til selve integrationsprogrammet, ikke på de indkomstoverførsler, som udlændinge under integrationsprogrammet eventuelt modtager. Udgifter til repatriering (5.46.65) indgår heller ikke i undersøgelsen, da udgifterne er beskedne og ikke vedrører integration af flygtninge og familiesammenførte på det danske arbejdsmarked.

Mere specifikt retter udgiftsopgørelsen sig mod de udgiftsgrupperinger under 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb m.v., der retter sig specifikt mod personer under integrationsprogrammet. Den konkrete afgrænsning af disse udgiftsgrupperinger vender vi tilbage til nedenfor. For at kunne forstå baggrunden for udgiftsafgrænsningen præsenteres først i oversigtsform de lovgivningsmæssige rammer for integrationsprogrammet.

Frem til og med juli 2010 omfattede integrationsloven *flygtninge og familiesammenførte til flygtninge*, og der var tale om et introduktionsprogram for udlændinge. Loven gjaldt ikke for

<sup>9</sup> Det er dog klart, at usikkerheden også gælder i forhold til kommunernes placering i grupper. Indikatorværdierne for de kommuner, der ligger nederst i en gruppe, vil være tæt på værdierne for de kommuner, der ligger øverst i den næste gruppe, og vice versa.

<sup>10</sup> Fra og med 2012 blev den tidligere introduktionsydelse omlagt til kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet. Før 2012 hed konto 5.46.61 blot "Introduktionsydelse".



borgere fra et andet nordisk land, EU eller et EØS-land. Kommunen havde ifølge loven ansvaret for boligplacering af flygtninge, der er visiteret til pågældende kommune, introduktionsprogrammer for udlændinge og samordning af integrationsindsatsen.

Fra juli 2010 omfatter integrationsloven *flygtninge og familiesammenførte til flygtninge og indvandrere*. Kommunen har ansvar for boligplacering af flygtninge, integrationsprogrammer for flygtninge og familiesammenførte udlændinge, introduktionsforløb for indvandrere, udbetaling af introduktionsydelse, udbetaling af hjælp i særlige tilfælde og samordning med øvrig integrationsindsats.

*Integrationsprogrammet* skal tilbydes flygtninge og familiesammenførte. For flygtninge og familiesammenførte, der er berettiget til introduktionsydelse, omfatter integrationsprogrammet danskuddannelse, kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie samt beskæftigelsesrettede tilbud. Beskæftigelsesrettede tilbud består af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. For andre flygtninge og familiesammenførte omfatter integrationsprogrammet danskuddannelse, kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie og beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de er berettiget til og ønsker at modtage sådanne. Udlændinge mellem 18 og 25 år, som opfylder visse betingelser, kan som i den tidligere lov pålægges at søge optagelse på en uddannelse. Integrationsprogrammet, der omfatter beskæftigelsesrettede tilbud, skal ligeledes som i den tidligere lov have et omfang af gennemsnitligt 37 timer ugentligt inkl. forberedelse.

Indvandrere, der er fyldt 18 år, skal have tilbudt et *introduktionsforløb*. Introduktionsforløbet består af danskuddannelse, kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie og beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de er berettiget til og ønsker at modtage sådanne.

Ansvar for gennemførelse og finansiering af integrationsprogrammet påhviler bopælskommunen. Hvis en udlænding under integrationsloven flytter til en anden kommune, overgår ansvar og finansiering af udgiften til denne kommune. Kommunen er ikke pligtig til selv at stå for den praktiske gennemførelse af integrationsprogrammet, men kan vælge at købe hele eller dele af integrationsprogrammet ved en anden kommune.

Udgangspunktet for udgiftsopgørelsen i indeværende analyse er de samlede udgifter til indsatser til *personer under integrationsprogrammet*, som er omfattet af integrationsloven og bosiddende i kommunen. Mere specifikt er det følgende udgiftsgrupperinger på konto 5.46.60 Integrationsprogram mv., som medregnes:

- 5.60.001 Udgifter til tilbud til ydelsesmodtagere ifølge integrationslovens § 23a (vejledning og opkvalificering)
- 5.60.002 Udgifter til tilbud til ydelsesmodtagere ifølge integrationslovens § 23b (virksomhedspraktik)
- 5.60.003 Udgifter til tilbud til ydelsesmodtagere ifølge integrationslovens § 23c samt § 24b (løntilskud)
- 5.60.004 Udgifter til mentor for ydelsesmodtagere ifølge integrationsloven, § 23d
- 5.60.005 Udgifter til tilbud til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23a (vejledning og opkvalificering)
- 5.60.006 Udgifter til tilbud til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23b (virksomhedspraktik)
- 5.60.007 Udgifter til tilbud til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23c (løntilskud)
- 5.60.008 Udgifter til mentor for selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23d
- 5.60.009 Udgifter til opkvalificering og introduktion ifølge integrationslovens § 24a

- 5.60.010 Udgifter til danskuddannelse til ydelsesmodtagere ifølge integrationsloven, § 21
- 5.60.011 Udgifter til danskuddannelse til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 21
- 5.60.014 Tolkeudgifter
- 5.60.015 Udgifter til kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie til ydelsesmodtagere
- 5.60.016 Udgifter til kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie til selvforsørgende

Det bemærkes, at enkelte af udgiftsposterne ikke alene retter sig mod personer under integrationsprogrammet, men også kan rette sig mod indvandrere omfattet af integrationsloven. Det gælder fx udgifter til tolke (5.60.014) og udgifter til opkvalificering (5.60.009).

Udgangspunktet er den enkelte kommunes samlede bruttodriftsudgifter, dvs. de samlede driftsudgifter uden modregning af statsrefusion, betalinger fra andre kommuner mv. Køb på tværs af kommuner giver imidlertid anledning til to problemer. For det første opskruer det de samlede bruttodriftsudgifter på landsplan, da udgifter medregnes i både drifts- og betalingskommunen. For det andet afspejler bruttodriftsudgiften i en kommune, der sælger integrationsprogrammer til andre kommuner, ikke alene udgifter til flygtninge og familiesammenførte, som kommunen selv har finansieringsansvar for, men også udgifter til flygtninge og familiesammenførte bosiddende i andre kommuner. Analysen gennemføres derfor på basis af den enkelte kommunes bruttodriftsudgifter fratrukket betalinger fra andre kommuner (art 7.7 i den kommunal kontoplan). Herved medregnes udgifterne alene i den kommune, der betaler integrationsprogrammet (bopælskommunen), uanset om kommunen selv gennemfører integrationsprogrammet eller helt eller delvist køber det hos andre kommuner. Tilsvarende gælder for kommuner, der sælger integrationsprogrammer til andre kommuner, at alene udgifter for personer bosiddende i kommunen medregnes i udgiftsopgørelsen.

Analysen omfatter ikke udgifter til kommunernes administrative ressourceforbrug til sagsbehandling, virksomhedskonsulenter, opfølgning mv. Disse udgifter konteres som en del af de samlede administrationsudgifter på hovedkonto 6 (typisk konto 6.53), og de administrative udgifter vedrørende personer under integrationsprogrammet kan ikke udskilles fra udgifter til andre målgrupper som arbejdsløse og kontanthjælpsmodtagere. Opmærksomheden henledes desuden på, at udgifter til arbejdsmarkedsindsatser, som ikke konteres under integrationsprogrammet, og til sociale foranstaltninger ikke er medregnet i udgiftsopgørelsen (selvom de kan have betydning for sandsynligheden for at komme i beskæftigelse), ligesom der kan være forskelle i kommunernes konteringspraksis på integrationsområdet. Der kan fx være forskellig praksis i kommunerne med hensyn til, hvad der defineres som beskæftigelsesrettet indsats på konto 5.60 (og er refusionsberettiget) og dermed indgår i vores udgiftsopgørelse, set i modsætning til, hvad der defineres som indsats på hovedkonto 6 (samtaler, virksomhedskonsulenter mv.). Sådanne forskelle i konteringspraksis kan betyde, at de opgjorte udgifter til personer under integrationsprogrammet ikke er fuldt sammenlignelige på tværs af kommuner og år. Det er vanskeligt at sige, hvad implikationerne er, da vi ikke ved, hvad (de ukendte) konteringsforskelle betyder. Måske konterer kommunerne med høje udgifter en større andel af deres udgifter på en måde, så de medregnes i analysen? Måske konterer de en mindre andel. Vi ved det ikke. Vores samlede vurdering er dog, at sådanne konteringsforskelle sandsynligvis vil bidrage til at gøre det sværere at finde en sammenhæng mellem udgifter og benchmarkingresultater.

Som tidligere nævnt indgår kontanthjælp til udlændinge under integrationsprogrammet og andre forsørgelsesydelse ikke i analysen. Udbetaling af kontanthjælp til en person under integrationsprogrammet vil typisk ophøre, når vedkommende opnår beskæftigelse eller kommer i uddannelse. Udbetalingernes størrelse er dermed et resultat af graden af integrationssucces

frem for en årsag til succes. Der er et lignende 'endogenitetsproblem' for udgifter til integrationsprogram mv., idet en vellykket integrationsindsats, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer hurtigt i beskæftigelse eller uddannelse, som konsekvens kan have, at de pågældende udtræder helt eller delvist af integrationsprogrammet. Endogenitetsproblemet må dog antages at være mindre her, da integrationsprogrammet i modsætning til kontanthjælpsydelsen ikke nødvendigvis ophører ved indtræden i beskæftigelse eller uddannelse (fx vil den beskæftigede eventuelt fortsat deltage i danskundervisningsforløb under integrationsprogrammet).

## 2.3 Effektivitetsanalyse

I effektivitetsanalysen knyttes kommunernes succes med integrationsindsatsen (benchmarkingindikatoren) til kommunernes udgifter til integrationsprogram mv. med henblik på at identificere, hvilke kommuner der opnår den største succes i forhold til de anvendte økonomiske ressourcer.

Effektivitetsanalysen har til formål at identificere, om sammenhængen mellem udgifter og beskæftigelsesresultater peger på, at nogle kommuner burde kunne opnå bedre resultater i forhold til de udgifter, de har, eller om nogle kommuner burde kunne opnå de samme resultater, men med en lavere udgift. Hvis dette er tilfældet, siges der at være et effektivitetspotentiale.

Da outputmålet (benchmarkingindikatoren) er korrigeret for integrationspersonernes sammensætning, vil sammenhængen mellem udgifter og resultater være uklare, da der blandt kommuner med mange svage integrationspersoner og dermed forventeligt høje udgifter vil være kommuner, der klarer sig både bedre og dårligere end forventet. Derfor korrigeres udgifterne også for integrationspersonernes gennemsnitlige karakteristika i de enkelte kommuner, inden sammenhængen mellem udgifter og resultater estimeres. Vi estimerer således sammenhængen mellem udgifter ud over det forventelige og et bedre beskæftigelsesresultat end forventet, altså et udtryk for, hvad det koster at opnå et relativt bedre beskæftigelsesresultat.

I opgørelsen af kommunernes udgifter indgår kun de udgifter, der kan henføres til integrationsprogram mv. Udbetalingen af kontanthjælp til udlændinge under integrationsprogrammet indgår derimod ikke, da kommunen ikke kan styre disse udgifter direkte, idet der skal betales kontanthjælp til alle udlændinge under integrationsprogrammet, som er berettiget til at modtage ydelsen. Udbetaling af kontanthjælp til udlændinge under integrationsprogrammet vil typisk høre op, når vedkommende opnår beskæftigelse eller kommer i uddannelse. Udbetalingerne størrelse er dermed en *virkning* af graden af integrations succes frem for at være en *årsag* til succes. Der er et lignende 'endogenitetsproblem' for udgifter til integrationsprogram mv., idet en vellykket integrationsindsats, hvor flygtninge og familiesammenførte kommer hurtigt i beskæftigelse eller uddannelse, som konsekvens kan have, at de pågældende udtræder af hele eller dele af integrationsprogrammet. Endogenitetsproblemet må dog antages at være mindre her, da integrationsprogrammet i modsætning til kontanthjælpsydelsen ikke nødvendigvis ophører ved indtræden i beskæftigelse eller uddannelse (fx vil den beskæftigede eventuelt fortsat deltage i danskundervisningsforløb under integrationsprogrammet).

Modellen for effektivitetsanalysen er nærmere beskrevet i Bilag 4.

## 3 Benchmarkinganalyse af kommunernes integrationssucces

I dette kapitel præsenteres resultaterne af benchmarkinganalysen.

### 3.1 Benchmarking af integrationsindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte

#### 3.1.1 Betydning af rammevilkår

I benchmarkinganalysen anvendes rammevilkårene til at estimere nytilkomne flygtninges og familiesammenførtes forventede varighed fra ankomst til beskæftigelse. Dermed kan rammevilkårene anvendes til at beregne, om de nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i en kommune i gennemsnit kommer hurtigere eller langsommere i beskæftigelse end forventet af en kommune med en given sammensætning af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte.

Fra kommunernes synspunkt er de flygtninge/familiesammenførte, der kommer til kommunen, ikke selvvalgte, og derfor kan man betegne sammensætningen af disse (selvom det opgøres på individniveau) som kommunens rammebetingelser.<sup>11</sup> Ved beregningen af rammevilkårenes betydning indgår oplysninger om de nytilkomnes køn, alder, oprindelsesland, om personen bor sammen med en partner (og om det i givet fald er en etnisk dansker), børn, indvandringsår/år for opholdstilladelse, forudsætninger for at lære dansk, medbragt uddannelse, helbred samt opholdsgrundlag. Derudover korrigeres for lokale arbejdsmarkedsforhold i kommunens pendlingsområde. For en nærmere beskrivelse af rammevilkårenes betydning henvises til Bilag 6.

Det er ikke uvæsentligt, hvor meget disse rammevilkår faktisk forklarer de kommunale forskelle i vores succesmål: varigheden til beskæftigelse. Tabel 3.1 viser et bud på dette: Tabellen viser, hvor meget varighederne varierer på kommuneniveau før og efter korrektion for rammevilkår.

Variationen mellem kommuner *før* korrektion for rammevilkår svarer til variationen i kommunernes gennemsnitlige observerede varighed til beskæftigelse. Variationen mellem kommuner *efter* korrektion for rammevilkår svarer til variationen i forskellen mellem den observerede og den forventede varighed, også kaldet den uforklarede del af varighederne (nederste række i tabellen). Det fremgår, at den variation, der er tilbage mellem kommunerne, efter at der er korrigeret for rammevilkår, udgør ca. 8 % af den oprindelige varians. Variansen reduceres altså med 92 % 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 de gennemsnitlige varigheder mellem kommunerne.

---

<sup>11</sup> Dette følger notationen i Arendt m.fl. (2016).

**Tabel 3.1** Gennemsnit og variation af de gennemsnitlige observerede varigheder og gennemsnit af den uforklarede varighed til beskæftigelse. Blandt nytilkomne flygtninge og familiesammenførte

|  | Gns.  | Standardafvigelse | Varians | Reduktion i varians |
|--|-------|-------------------|---------|---------------------|
| Gennemsnitlige observerede varighed (ukorrigeret)    | 122,7 | 17,7              | 309,0   | -                   |
| Gns. af den uforklarede del af varighed (korrigeret) | -0,12 | 4,9               | 23,9    | 92,3%               |

Note: Gennemsnit beregnet blandt ledige i de kommuner, der indgår i analysen. Følgende otte kommuner udgår pga. mindre end 100 forløb: Dragør, Fanø, Glostrup, Langeland, Læsø, Samsø, Vallensbæk og Ærø.

Kilde: Danmarks Statistik og KORAs egne beregninger.

De rammevilkår, der har størst betydning for varigheden af flygtningenes ledighedsforløb indtil beskæftigelse, er: køn, alder, opholdsgrundlag (flygtninge vs. familiesammenførte) og oprindelsesland.

I dette kapitel rangordnes kommunerne, jf. de beregnede benchmarkingindikatorer for populationen af flygtninge og familiesammenførte, som er omfattet af integrationsloven og dermed har opholdt sig i Danmark i højst tre år. Benchmarkingindikatoren angiver forholdet mellem den forventede og den faktiske gennemsnitlige varighed til beskæftigelse for flygtninge og familiesammenførte i hver kommune. Benchmarkingindikatorerne indikerer dermed, om kommunerne klarer sig bedre eller dårligere end forventet på baggrund af rammevilkårene. Dermed afspejler indikatorerne de respektive kommuners gennemsnitlige integrations succes i perioden 2011 til og med 2015.<sup>12</sup> Kun kommuner med mindst 100 ledighedsforløb i perioden indgår i analysen.

I Tabel 3.2 er kommunerne inddelt i fem grupper på baggrund af benchmarkingindikatoren. Det ses af anden kolonne i tabellen, at varigheden af et gennemsnitligt ledighedsforløb i de mest succesfulde kommuner (gruppe 1) er 5,2 % kortere end forventet på baggrund af kommunernes rammevilkår. Omvendt er varigheden af et ledighedsforløb i de mindst succesfulde kommuner (gruppe 5) i gennemsnit 3,7 % længere, end man skulle forvente på baggrund af disse kommuners rammevilkår.

I den femtedel af kommunerne, der har størst integrations succes, kommer udlændinge under integrationsprogrammet således i gennemsnit ca. 7 måneder hurtigere i beskæftigelse end i den femtedel af kommunerne, der har mindst integrations succes.

<sup>12</sup> Vi medtager nytilkomne, der er kommet til landet helt tilbage til 2008, eftersom de personer, der er omfattet af integrationsprogrammet i 2011, består af flygtninge og familiesammenførte, der er kommet til landet i 2008-2011.

**Tabel 3.2** Inndeling af kommunerne i henhold til integrations succes med flygtninge og familiesammenførte. Succes mål: beskæftigelse (gruppe 1 = størst integrations succes)

|                        | Benchmarkingindikator:<br>[gns. forventede varighed]/<br>[gns. faktiske varighed] | Gennemsnitlige<br>observerede varighed<br>(uger) | Gennemsnitlige<br>forventede varighed<br>(uger) |
|------------------------|---|--|---|
| 1 – Mest succesfulde   | 1,052   | 93,5   | 98,5  |
| 2                      | 1,008   | 120,9  | 122,3   |
| 3                      | 1,001   | 127,9  | 128,4   |
| 4                      | 0,986   | 133,8  | 132,2   |
| 5 – Mindst succesfulde | 0,963   | 139,4  | 134,5   |

Note: Vær opmærksom på, at benchmarkingindikatoren her beregnes som den inverse værdi af den benchmarkingindikator, der beregnes i Arendt m.fl. (2016). Der anvendes kommunernes uvægtede gennemsnit. Dvs. at hver kommune tæller lige meget i opgørelsen af gennemsnittet uanset antallet af nytilkomne flygtninge/familiesammenførte.

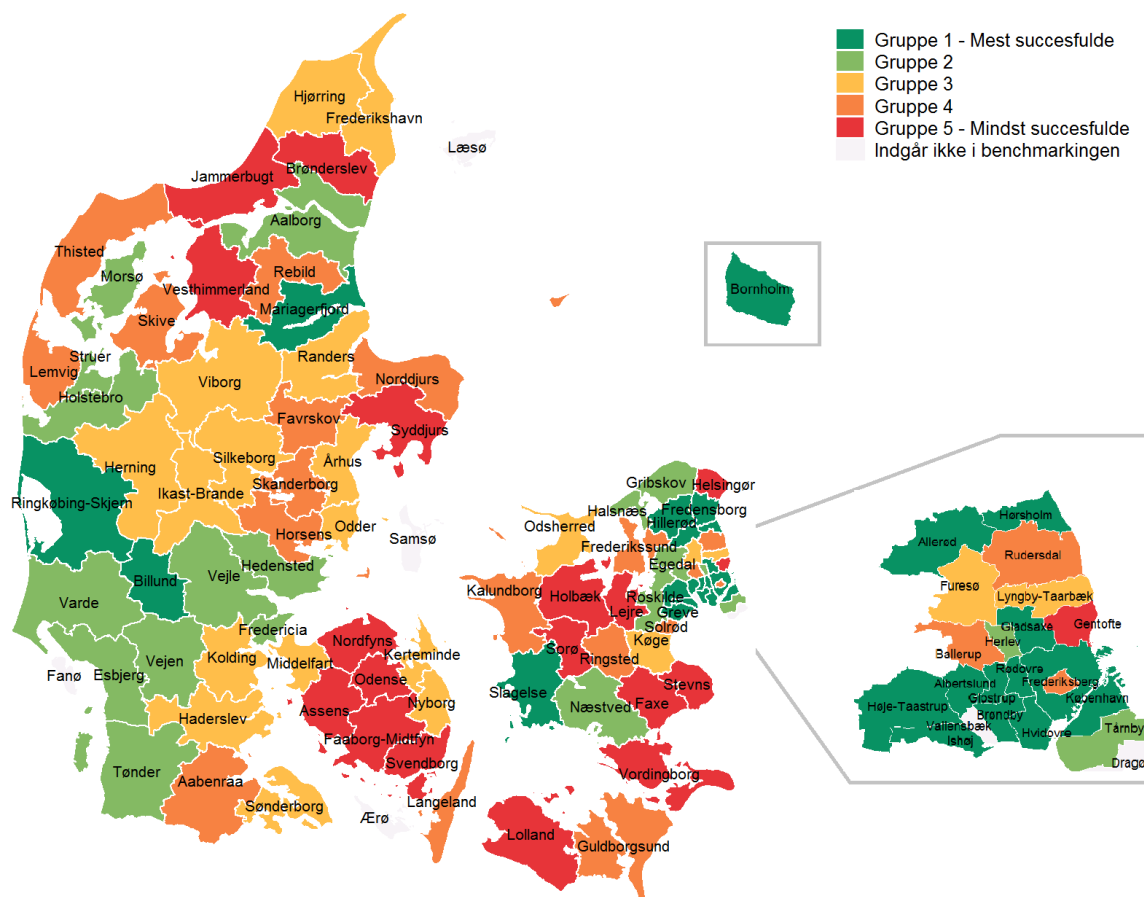
Kilde: Danmarks Statistik og KORAs egne beregninger.

Figur 3.1 viser de enkelte kommuners placering i de fem grupper. Heraf fremgår det, at der ikke er noget klart geografisk mønster med hensyn til, hvilke kommuner der er henholdsvis mest og mindst succesfulde med at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse. Dog er der en tendens til, at særligt kommunerne omkring Storkøbenhavn klarer sig bedre end forventet, mens de fynske kommuner klarer sig dårligere.

Kommunernes nøjagtige placering i ranglisten er ikke vist her, da målene for de enkelte kommuner er beregnet med en vis usikkerhed. Af Arendt m.fl. (2016) fremgik det, at et stort flertal af kommunernes opnåede beskæftigelsesresultat for de nytilkomne flygtninge og familiesammenførte ikke adskiller sig signifikant fra deres forventede resultat. Det betyder reelt, at der ikke er statistisk sikkerhed for et flertal af kommunernes ranglisteplacering. Det viste sig dog, at især de kommuner, hvis benchmarkingresultat ligger i en af enderne, klarede sig signifikant bedre/dårligere end forventet. Derudover kunne man se, at usikkerheden i benchmarkingestimaterne var markant mindre for de største kommuner.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Beregning af usikkerhed af benchmarkingindikatoren er ikke opdateret ift. beregningen i Arendt m.fl. (2016), da dette er en tung og tidskrævende beregning, og der forventes ikke at være væsentlige ændringer i usikkerhedsmarginerne.

**Figur 3.1** Benchmarkingresultat: kommunernes succes med at få nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse i perioden 2008-2015



Note: Kun kommuner med mindst 100 nytilkomne integrationsborgere i perioden. Kommunernes placering er korrigeret for en lang række rammevilkår vedrørende de nytilkomne flygtninges/familiesammenførtes karakteristika, herunder baggrund, opholdsgrundlag, indplacering på danskuddannelse osv. For langt de fleste kommuner i gruppe 2-4 er kommunernes succesmål dog ikke signifikant forskellige. Disse kommuner kan derfor ikke siges at klare sig hverken bedre eller dårligere end forventet.

Kilde: Danmarks Statistik og KORAs egne beregninger.

## 4 Kommunernes udgifter til personer under integrationsprogrammet

Dette kapitel belyser kommunernes udgifter til integrationsprogram mv. Først beskrives den overordnede udvikling i udgifterne for kommunerne under et. Dernæst knyttes udgifterne til integrationsprogrammet sammen med antallet af personer under integrationsprogrammet, og det beskrives, hvordan udgiften pr. person under integrationsprogrammet varierer over tid og mellem kommunerne.

Tabel 4.1 viser i oversigtsform udviklingen i kommunernes udgifter til personer under integrationsprogrammet 2011-2015. Tabellen viser både den samlede bruttoudgift og bruttoudgiften eksklusiv betalinger fra andre kommuner. Udover udgifter til personer under integrationsprogrammet viser tabellen til sammenligning også de øvrige udgifter registreret på konto 5.46.60. Nederst i tabellen er disse summeret til et i alt-tal for de samlede udgifter på konto 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.

Det fremgår af Tabel 4.1, at bruttodriftsudgifterne til personer under integrationsprogrammet (fratrasket betalinger fra andre kommuner) steg fra ca. 560 mio. kroner i 2011 til ca. 760 mio. kroner i 2014 og til ca. 1,2 mia. kroner i 2015. Udgiftsstigningen finder særligt sted i 2015 og skal ses i sammenhæng med den øgede tilstrømning af flygtninge mv. fra sensommeren 2015. Samlet var udgifterne til personer under integrationsprogrammet i 2015 ca. 2,2 gange højere, end de var 5 år tidligere.

**Tabel 4.1** Udgifter til integrationsprogram og introduktionsforløb mv., 2011-2015 (mio. kr., 2015-priser)

| Faste priser, mio. kr. (2015-priser)                                 | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Udgifter til personer under integrationsprogrammet</b>            |         |         |         |         |         |
| Bruttodriftsudgifter   | 569,3   | 590,9   | 593,8   | 760,8   | 1.218,0 |
| Art 7.7 Betalinger fra kommuner                                      | -11,8   | -9,2    | -6,6    | -5,4    | -12,7   |
| Bruttodriftsudgift ekskl. betalinger fra kommuner                    | 557,6   | 581,7   | 587,2   | 755,4   | 1.205,3 |
| <b>Øvrige udgiftsgrupperinger på 5.46.60 Integrationsprogram mv.</b> |         |         |         |         |         |
| Bruttodriftsudgifter   | 1.171,7 | 1.178,1 | 1.138,1 | 1.175,7 | 1.264,2 |
| Art 7.7 Betalinger fra kommuner                                      | -312,5  | -294,1  | -295,0  | -312,0  | -332,8  |
| Bruttodriftsudgift ekskl. betalinger fra kommuner                    | 859,2   | 884,0   | 843,1   | 863,6   | 931,4   |
| <b>5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv. i alt</b>  |         |         |         |         |         |
| Bruttodriftsudgifter   | 1.741,0 | 1.769,0 | 1.731,9 | 1.936,4 | 2.482,2 |
| Art 7.7 Betalinger fra kommuner                                      | -324,3  | -303,3  | -301,6  | -317,5  | -345,5  |
| Bruttodriftsudgift ekskl. betalinger fra kommuner                    | 1.416,7 | 1.465,7 | 1.430,3 | 1.619,0 | 2.136,7 |
| Statsrefusion  | -600,9  | -635,8  | -638,4  | -672,3  | -899,4  |
| Andre indtægter  | -278,3  | -9,2    | -37,9   | -98,7   | -162,9  |
| I alt (netto)  | 537,5   | 820,6   | 754,0   | 848,0   | 1.074,5 |



Note: Udgifter til personer under integrationsprogrammet er opgjort på grundlag af den autoriserede kontoplan som udgifterne på følgende udgiftsgrupperinger på funktion 5.46.60 Integrationsprogram mv.: 001-011, 014-016. Det bemærkes, at enkelte af disse grupperinger ikke alene retter sig mod personer under integrationsprogrammet, men også kan rette sig mod indvandrere omfattet af integrationsloven. Det gælder fx udgifter til tolke (5.60.014) og udgifter til opkvalificering (5.60.009). Øvrige udgiftsgrupperinger på 5.46.60 Integrationsprogram mv. omfatter alle øvrige udgiftsgrupperinger på funktion 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.

Andre indtægter omfatter grundtilskud fra staten, resultattilskud, eventuelle brugerbetaling mv.

Udgifterne til integrationsprogram mv (5.46.60) er deflateret med et indeks for de samlede kommunale pris- og lønstigninger.

Kilde: Danmarks Statistikbank, REGK31 og KORAs egne beregninger.

I de videre analyser i rapporten rettes fokus specifikt mod disse udgifter til personer under integrationsprogrammet. I tabellen er dette markeret med en indramning.

For at skabe et samlet overblik over kommunernes økonomi på integrationsområdet indeholder Tabel 4.1 også et summarisk overblik over de øvrige udgiftsgrupperinger og indtægter vedrørende integrationsprogram, introduktionsforløb mv.

Det fremgår fx af Tabel 4.1, at de statslige refusioner af kommunernes udgifter til integrationsprogram mv. med en stigning fra 600 mio. kroner i 2011 til 900 mio. kroner i 2015 er blevet øget med 50 % i perioden. I samme periode er de samlede kommunale nettodrifudsudgifter (bruttodrifudsudgifter fratrukket statsrefusioner, betalinger fra andre kommuner, statslige grund- og resultattilskud og brugerbetaling) blevet fordoblet, idet de er steget fra 540 mio. kroner i 2011 til 1.075 mio. kroner i 2015. I indeværende analyse er fokus imidlertid på, hvor stort ressourceforbruget til integrationsindsatsen i den enkelte kommune har været, uafhængigt af hvem der har finansieret udgiften.

I Tabel 4.2 er de samlede bruttodriftsudgifter til personer under integrationsprogrammet fordelt på de autoriserede grupperinger på funktion 5.46.60 (fratrasket betalinger fra andre kommuner), som i indeværende analyse regnes som udgifter til personer under integrationsprogrammet.

I undersøgelsesperioden 2011-2015 har de to største udgiftsposter på grupperingsniveau i alle årene været udgifter til danskundervisning (gruppering 010-011) og udgifter til vejledning og opkvalificering ifølge integrationslovens § 23 (001). Fra 2011 til 2013 har udgifter til danskundervisning for personer under integrationsprogrammet ligget relativt stabilt på ca. 400 mio. kroner om året, mens udgifter til vejledning og opkvalificering har ligget på omkring 100 mio. kroner. Fra 2013 til 2015 er udgifterne til danskundervisning steget fra 410 mio. kroner til 790 mio. kroner, mens udgifterne til vejledning og opkvalificering er steget fra godt 80 mio. kroner til 240 mio. kroner. Parallelt hermed er udgifterne til mentorer (004) og til tolke (014) steget fra henholdsvis 16 til 66 mio. kroner og fra 20 til 62 mio. kroner.

Samlet afspejler fluktuationer i de samlede udgifter til personer under integrationsprogrammet med andre ord primært fluktuationer i udgifterne til danskundervisning og udgifter til vejledning og opkvalificering.

**Tabel 4.2** Bruttodrifudsudgifter til personer under integrationsprogrammet fordelt på udgiftsgrupperinger, 2011-2015 (mio. kr., 2015-priser)

|  | 2011 | 2012  | 2013 | 2014  | 2015  |
|--|------|-------|------|-------|-------|
| 5.60.001 Udgifter til tilbud til ydelsesmodtagere ifølge integrationslovens § 23a            | 87,7 | 101,3 | 83,1 | 129,3 | 236,0 |
| 5.60.002 Udgifter til tilbud til ydelsesmodtagere ifølge integrationslovens § 23b            | 1,2  | 0,7   | 1,9  | 2,7   | 5,4   |
| 5.60.003 Udgifter til tilbud til ydelsesmodtagere ifølge integrationslovens § 23c samt § 24b | 13,7 | 23,3  | 19,6 | 14,7  | 18,9  |

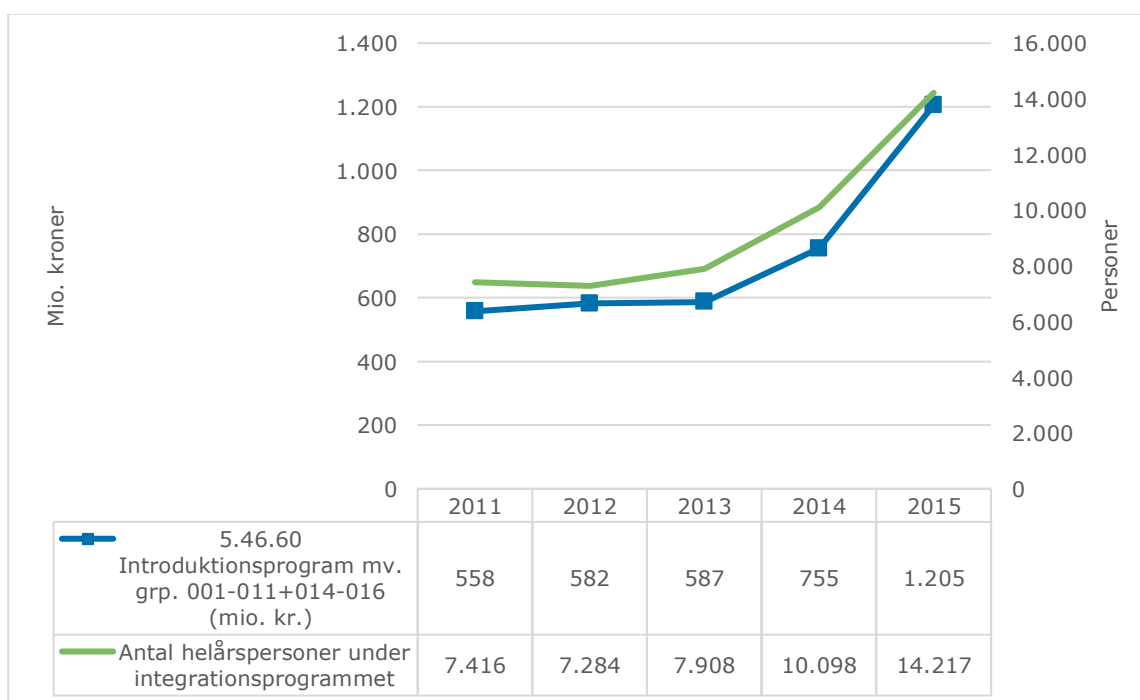
|  | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015          |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 5.60.004 Udgifter til mentor for ydelsesmodtagere ifølge integrationsloven, § 23d                      | 7,4          | 12,8         | 15,5         | 27,5         | 65,6          |
| 5.60.005 Udgifter til tilbud til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23a                       | 14,3         | 13,7         | 19,8         | 11,9         | 9,8           |
| 5.60.006 Udgifter til tilbud til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23b                       | 0,4          | 0,8          | 1,1          | 0,7          | 1,0           |
| 5.60.007 Udgifter til tilbud til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23c                       | 12,2         | 13,3         | 8,4          | 9,0          | 11,7          |
| 5.60.008 Udgifter til mentor for selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 23d                       | 0,8          | 0,9          | 1,3          | 2,4          | 0,8           |
| 5.60.009 Udgifter til opkvalificering og introduktion ifølge integrationslovens § 24a                  | 0,5          | 0,9          | 1,3          | 1,9          | 1,5           |
| 5.60.010 Udgifter til danskuddannelse til ydelsesmodtagere ifølge integrationsloven, § 21              | 168,7        | 199,7        | 226,4        | 338,8        | 611,5         |
| 5.60.011 Udgifter til danskuddannelse til selvforsørgende ifølge integrationsloven, § 21               | 230,4        | 193,4        | 183,7        | 185,5        | 181,6         |
| 5.60.014 Tolkeudgifter   | 14,0         | 15,6         | 19,5         | 30,9         | 61,5          |
| 5.60.015 Udgifter til kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie til ydelsesmodtagere | 0,9          | 2,9          | 3,6          | 0,0          | 0,0           |
| 5.60.016 Udgifter til kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie til selvforsørgende  | 5,4          | 2,3          | 1,9          | 0,0          | 0,0           |
| <b>Udgifter til personer under integrationsprogrammet i alt</b>  | <b>557,6</b> | <b>581,7</b> | <b>587,2</b> | <b>755,4</b> | <b>1205,3</b> |

Note: Udgifterne er deflateret med et indeks for de samlede kommunale pris- og lønstigninger. Udgifterne er fratrukket betalinger fra andre kommuner (art 7.7).

Kilde: Danmarks Statistikbank og KORAs egne beregninger.

De samlede udgifter til personer under integrationsprogrammet er dermed også tæt knyttet til antallet af personer under integrationsprogrammet, dvs. til antallet af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven, jf. Figur 4.1 nedenfor. I figuren er antallet af personer under integrationsprogrammet opgjort som helårspersoner.

**Figur 4.1** Bruttodriftsudgifter til personer under integrationsprogrammet (mio. kr., 2015-priser) og personer under integrationsprogrammet, 2011-2015

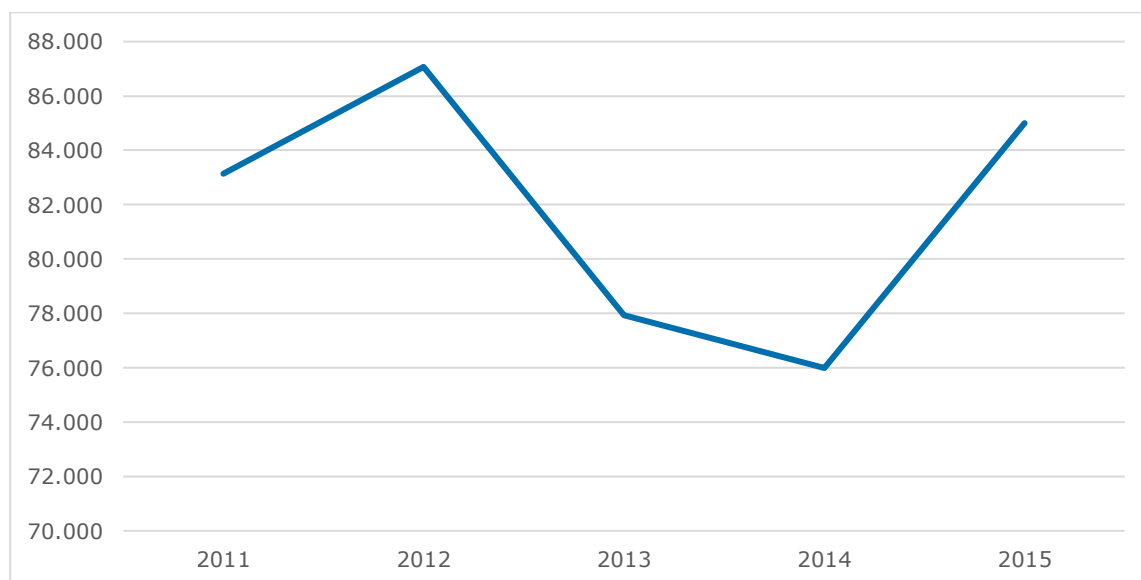


Note: Udgifterne er deflateret med et indeks for de samlede kommunale pris- og lønstigninger. Udgifterne er fratrukket betalinger fra andre kommuner (art 7.7).

Kilde: Danmarks Statistikbank og KORAs egne beregninger.

Den gennemsnitlige udgift pr. person under integrationsprogrammet varierer over tid fra ca. 76.000 kr. pr. person i 2014 til ca. 87.000 kr. pr. person i 2012, jf. Figur 4.2.

**Figur 4.2** Bruttodriftsudgifter til personer under integrationsprogrammet (mio. kr., 2015-priser). Kommunernes gennemsnitlige udgift per person under integrationsprogrammet, 2011-2015



Note: Udgifterne er deflateret med et indeks for de samlede kommunale pris- og lønstigninger. Udgifterne er fratrukket betalinger fra andre kommuner (art 7.7).

Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

De gennemsnitlige udgifter varierer ikke alene over tid, men også på tværs af kommuner. Tabel 4.3 viser, at for de 92 kommuner, som benchmarkinganalysen er gennemført for, er den gennemsnitlige udgift til personer under integrationsprogrammet i perioden 2011-2015 omkring 80.000 kroner pr. person. Denne gennemsnitsudgift varierer dog betragteligt mellem kommunerne fra ca. 26.000 kroner til ca. 313.000 kr. pr. person i 2011. Variationen mellem kommunerne er faldende i perioden; således varierer gennemsnitsudgiften i 2015 fra ca. 43.000 til ca. 147.000. På trods af dette fald har kommunen med de højeste gennemsnitsudgifter i 2015 stadig en udgift pr. person, der er mere end 3 gange højere end i kommunen med de laveste gennemsnitsudgifter i 2015. Disse udgiftsvariationer – og mulige strukturelle forklaringer på dem – vender vi tilbage til i kapitel 4.

**Tabel 4.3** Bruttodriftsudgift pr. helårsperson under integrationsprogrammet, 2011-2015 (2015-priser, kr.)

|  | År   | N  | Gns.   | Min.   | Maks.   | Std.afv. |
|--|------|----|--------|--------|---------|----------|
| Bruttodriftsudgift pr. helårsperson under integrationsprogrammet | 2011 | 92 | 83.536 | 25.970 | 311.527 | 4.172    |
|  | 2012 | 92 | 87.046 | 36.761 | 283.014 | 4.144    |
|  | 2013 | 92 | 77.954 | 41.502 | 130.918 | 2.299    |
|  | 2014 | 92 | 76.084 | 37.293 | 126.889 | 2.183    |
|  | 2015 | 92 | 84.991 | 42.804 | 146.636 | 2.060    |
| Gennemsnit for 2011-2015   |      |    | 83.329 |        |         |          |

Note: Udgifterne er deflateret med et indeks for de samlede kommunale pris- og lønstigninger. Udgifterne er fratrukket betalinger fra andre kommuner (art 7.7).

Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

## 5 Effektivitetsanalyse af kommunernes integrationssucces

I dette kapitel kobles resultaterne fra benchmarkinganalysen med kommunernes udgifter på området. Formålet med dette er tofoldigt. Dels ønsker vi at undersøge, om der er en sammenhæng mellem gode beskæftigelsesresultater og udgiftsniveauet på området, og dels ønsker vi at undersøge, om der er potentiale til en effektivisering blandt kommuner, der enten klarer sig dårligt i benchmarkinganalysen eller har et højt udgiftsniveau.

### 5.1 Beregning af udgiftsbehov

Lige såvel som man må forvente, at beskæftigelsesresultatet for flygtninge/familiesammenførte er afhængigt af sammensætningen af de nytilkomne ude i kommunerne, kan man også forvente, at den gennemsnitlige udgift til den kommunale integrationsindsats tilsvarende er afhængig af sammensætningen. Det vil sige, at den kommunale udgift i løbet af integrationsperioden fx kan være højere for en flygtning end for en familiesammenført.

Det er derfor også nødvendigt at korrigere den gennemsnitlige udgift pr. nytilkommen borger, så det er kommunens faktiske udgiftsforbrug *i forhold til det forventede* udgiftsbehov, der danner grundlag for effektivitetsanalysen. Det er altså ikke afgørende, om en kommune har et højt udgiftsniveau, det afgørende er, om dette udgiftsniveau er højere eller lavere end det beregnede *udgiftsbehov*.

Vi estimerer udgiftsbehovet ud fra de årlige kommunale udgifter, som blev præsenteret i afsnit 3, samt kommunale årlige gennemsnit af sammensætningen af personer under integrationsprogrammet. Modellen estimeres som en lineær funktion på baggrund af kommunale data for årene 2011-2015.<sup>14</sup>

På baggrund af dette beregnes en udgiftsindikator, der viser, hvor stor den faktiske udgift er i forhold til den forventede udgift givet de beregnede udgiftsbehov<sup>15</sup>. Kommuner med en udgiftsindikator større end 1 har dermed en højere udgift pr. person under integrationsprogrammet, end man kunne forvente ud fra sammensætningen af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte.

Tabel 5.1 viser, hvilke faktorer der har betydning for udgiften pr. person under integrationsprogrammet. Det fremgår, at kommuner med større andel af nytilkomne, der kommer fra Syd- og Mellemamerika, i gennemsnit har lavere omkostninger, mens kommuner med større andel flygtninge og større andel, der visiteres til Danskuddannelse 2, har højere gennemsnitlige udgifter. Når der er taget højde for de øvrige karakteristika, så viser model 3 i Tabel 5.1 fx, at hvis andelen af flygtninge (ift. familiesammenførte) under integrationsprogrammet er 1 procentpoint større, så er den gennemsnitlige udgift pr. helårsperson under integrationsprogrammet ca. 37.000 kr. højere. Tilsvarende er udgifterne pr. helårsperson ca. 64.000 kr. højere, hvis en 1 procentpoint større andel af de nytilkomne indplaceres på Danskuddannelse 2 ved ankomsten til Danmark (ift. andelen på Danskuddannelse 3). Umiddelbart ville man her forvente, at udgifterne var højere, hvis flere blev indplaceret på Danskuddannelse 1, idet modul-taksterne for Danskuddannelse 1 i gennemsnit ligger omkring 50 % højere end taksterne for

<sup>14</sup>  $gns\ udgift_{kt} = \alpha + \beta(gns\ sammensætning_{kt}) + \gamma(\text{årsdummyer}) + u_{kt}$  for kommune  $k$  i år  $t$ .

<sup>15</sup> Den enkelte kommunes udgiftsbehov defineres som  $gns\ \overline{udgift}_{kt}$ , mens udgiftsindikatoren beregnes som den faktiske udgift divideret med den forventede udgift:  $\frac{gns\ udgift_{kt}}{gns\ \overline{udgift}_{kt}}$

Danskuddannelse 2 (Jacobsen m.fl. 2016). Når de samlede kommunale udgifter alligevel ser ud til at være større blandt flygtninge og familiesammenførte, der blev indplaceret på Danskuddannelse 2 ved ankomst til Danmark, kan det måske skyldes, at 50 % af taksten først udbetales ved gennemførelse af modulet, og hvis gennemførelsesraten er meget højere blandt indplacerede på Danskuddannelse 2, kan det medføre højere udgifter for denne gruppe. Alternativt kan de højere udgifter for denne gruppe skyldes, at indplacerede på Danskuddannelse 2 er tættere på arbejdsmarkedet og dermed trækker flere udgifter til beskæftigelsesrettede tilbud under integrationsprogrammet (se fx Clausen mfl. 2009).

Af årsummyerne nederst i Tabel 5.1 ses desuden en generel tendens til, at udgifterne pr. flygtning/familiesammenført under integrationsprogrammet er faldet over den 5-årige periode, vi ser på, med de laveste gennemsnitlige udgifter i 2014. Værdien for  $R^2$  viser, at faktorerne i modellen samlet forklarer 18 procent af de variationer, der er i de kommunale udgifter pr. person under integrationsprogrammet over tid og mellem kommunerne. Forklaringsgraden er forholdsvis lav og er bl.a. drevet af årsummyernes bidrag til at forklare ændringerne over tid. Dette betyder, at kun en relativt lille del af forskellen kommunerne imellem kan forklares med kommunale gennemsnit. Dette skyldes sandsynligvis, at der går en del forklaringskraft tabt, når sammenhængen estimeres på kommuneniveau i stedet for på individniveau.

**Tabel 5.1** Målgruppens sammensætnings betydning for de gennemsnitlige udgifter under integrationsprogrammet målt pr. helårsperson i programmet

|                                       | Årlig gennemsnitlig udgift Model 1 |         | Årlig gennemsnitlig udgift Model 2 |         | Årlig gennemsnitlig udgift Model 3 |         |
|---------------------------------------|------------------------------------|---------|------------------------------------|---------|------------------------------------|---------|
|                                       | Koefficient                        | t-værdi | Koefficient                        | t-værdi | Koefficient                        | t-værdi |
| <b>Danskuddannelse:</b>               |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| Ukendt                                | 34.994                             | (1,29)  | 31.609                             | (1,11)  | 37.410                             | (1,27)  |
| Andel, Danskudd. 1                    | 25.873                             | (1,16)  | 18.362                             | (0,78)  | 34.607                             | (1,42)  |
| Andel, Danskudd. 2                    | 65.071***                          | (2,81)  | 58.095**                           | (2,26)  | 63.800**                           | (2,43)  |
| Andel, Danskudd. 3 (ref.)             |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| <b>Alder og opholdsgrundlag</b>       |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| Andel under 25                        | 36.677                             | (1,13)  | 25.729                             | (0,79)  | -9.411                             | (-0,26) |
| Andel flygtninge                      | 39.418***                          | (4,30)  | 43.225***                          | (3,65)  | 37.234**                           | (2,05)  |
| <b>Verdensdel:</b>                    |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| Andel fra Europa uden for EU28        |                                    |         | -21.948                            | (-0,78) | 5.955                              | (0,19)  |
| Andel fra Afrika (ref.)               |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| Andel fra Syd- og Mellemamerika       |                                    |         | -109.779*                          | (-1,74) | -141.296**                         | (-2,13) |
| Andel fra Asien                       |                                    |         | -34.611**                          | (-2,09) | -20.693                            | (-0,95) |
| <b>Specifikke lande:<sup>16</sup></b> |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| Andel fra Syrien                      |                                    |         |                                    |         | -28.537                            | (-1,62) |
| Andel fra Thailand eller Filippinerne |                                    |         |                                    |         | -34.692                            | (-1,01) |
| Andel fra Tyrkiet                     |                                    |         |                                    |         | -55.167                            | (-1,42) |
| Andel fra Iran eller Afghanistan      |                                    |         |                                    |         | 18.541                             | (1,00)  |
| <b>Årsdummyer</b>                     |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| 2011 (ref.)                           |                                    |         |                                    |         |                                    |         |
| 2012                                  | -1.557                             | (-0,34) | -1.857                             | (-0,41) | -2.795                             | (-0,60) |
| 2013                                  | -14.884***                         | (-3,20) | -16.049***                         | (-3,44) | -16.419***                         | (-3,45) |
| 2014                                  | -20.168***                         | (-4,00) | -22.274***                         | (-4,38) | -19.184***                         | (-3,45) |
| 2015                                  | -14.013***                         | (-2,72) | -17.825***                         | (-3,31) | -9.404                             | (-1,39) |
| Konstant                              | 19689                              | (1,14)  | 57686**                            | (2,38)  | 55.097**                           | (2,10)  |
| N                                     | 421                                |         | 421                                |         | 421                                |         |
| R <sup>2</sup>                        | 0,149                              |         | 0,162                              |         | 0,182                              |         |
| df_m                                  | 9                                  |         | 12                                 |         | 16                                 |         |

Note: Årlige observationer fra kommuner, hvor antallet af integrationspersoner er over 50 det pågældende år.  
Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

På baggrund af Model 3 i Tabel 5.1 kan vi for hver kommune beregne udgiftsbehovet pr. person under integrationsprogrammet givet sammensætningen af personerne under integrationsprogrammet i kommunen.

For hver kommune beregnes herefter en samlet udgiftsindikator som gennemsnittet for kommunen over de fem år, der viser, hvor store de faktiske udgifter er ift. de forventede.

<sup>16</sup> De udvalgte lande er udvalgt, da de hver især størrelsesmæssigt udgør en mærkbar andel af nyttilkomne integrationspersoner i kommunen. Desuden har indledende analyser vist, at de medtagne lande har vist sig at adskille sig fra øvrige landegrupper. På baggrund af samme indledende analyser er nogle af oprindelseslandene grupperet.

Af Tabel 5.2 fremgår kommunernes placering på udgiftsindikatoren indenfor fem kvintiler, hvor første kvartil indeholder de 18 kommuner med den laveste gennemsnitlige udgift pr. integrationsborger i forhold til deres beregnede udgiftsbehov. Det fremgår, at disse kommuner i gennemsnit har haft udgifter, der ligger 27 % lavere end forventet, mens kommunerne i 5. kvartil i den anden ende har haft faktiske udgifter, der i gennemsnit har ligget 33 % højere end forventet.

**Tabel 5.2** Kommuner fordelt efter udgiftsindikator, 2011-2015

| Kvartil | Kommuner  |   |   | Gennemsnitlig udgiftsindikator |
|---------|---|---|---|--------------------------------|
| 1       | Albertslund<br>Ballerup<br>Egedal<br>Gentofte<br>Gladsaxe<br>Helsingør                | Hjørring<br>Holbæk<br>Langeland<br>Lejre<br>Mariagerfjord<br>Morsø              | Nyborg<br>Næstved<br>Silkeborg<br>Tårnby<br>Vejen<br>Aabenraa                           | 0,73                           |
| 2       | Esbjerg<br>Furesø<br>Guldborgsund<br>Hedensted<br>Hillerød<br>Ikast-Brande<br>Kolding | Køge<br>Lemvig<br>Middelfart<br>Odense<br>Ringkøbing-Skjern                     | Roskilde<br>Rødovre<br>Skive<br>Syddjurs<br>Vordingborg<br>Aalborg                      | 0,86                           |
| 3       | Assens<br>Brøndby<br>Brønderslev<br>Fredensborg<br>Glostrup<br>Gribskov               | Halsnæs<br>Horsens<br>Ishøj<br>Kerteminde<br>Nordfyns<br>Rebild                 | Ringsted<br>Rudersdal<br>Stevns<br>Svendborg<br>Sønderborg<br>Tønder                    | 0,94                           |
| 4       | Favrskov<br>Fredericia<br>Frederikshavn<br>Frederikssund<br>Faaborg-Midtfyn<br>Herlev | Herning<br>Hvidovre<br>København<br>Nørddjurs<br>Odder<br>Odsherred             | Skanderborg<br>Solrød<br>Sorø<br>Struer<br>Thisted<br>Varde<br>Vejle                    | 1,09                           |
| 5       | Allerød<br>Billund<br>Bornholm<br>Faxe<br>Frederiksberg<br>Greve                      | Haderslev<br>Holstebro<br>Høje-Taastrup<br>Hørsholm<br>Jammerbugt<br>Kalundborg | Lolland<br>Lyngby-Taarbæk<br>Randers<br>Slagelse<br>Vesthimmerlands<br>Viborg<br>Aarhus | 1,33                           |

Note: Udgiftsindikatoren er beregnet som de faktiske udgifter delt med forventede udgifter pr. person under integrationsprogrammet. De år, hvor den gennemsnitlige kommunale udgift er baseret på færre end 50 nytilkomne, tæller ikke med i beregningen af den samlede udgiftsindikator, og kommuner, der alle år har færre end 50 nytilkomne, udgår helt af analysen.

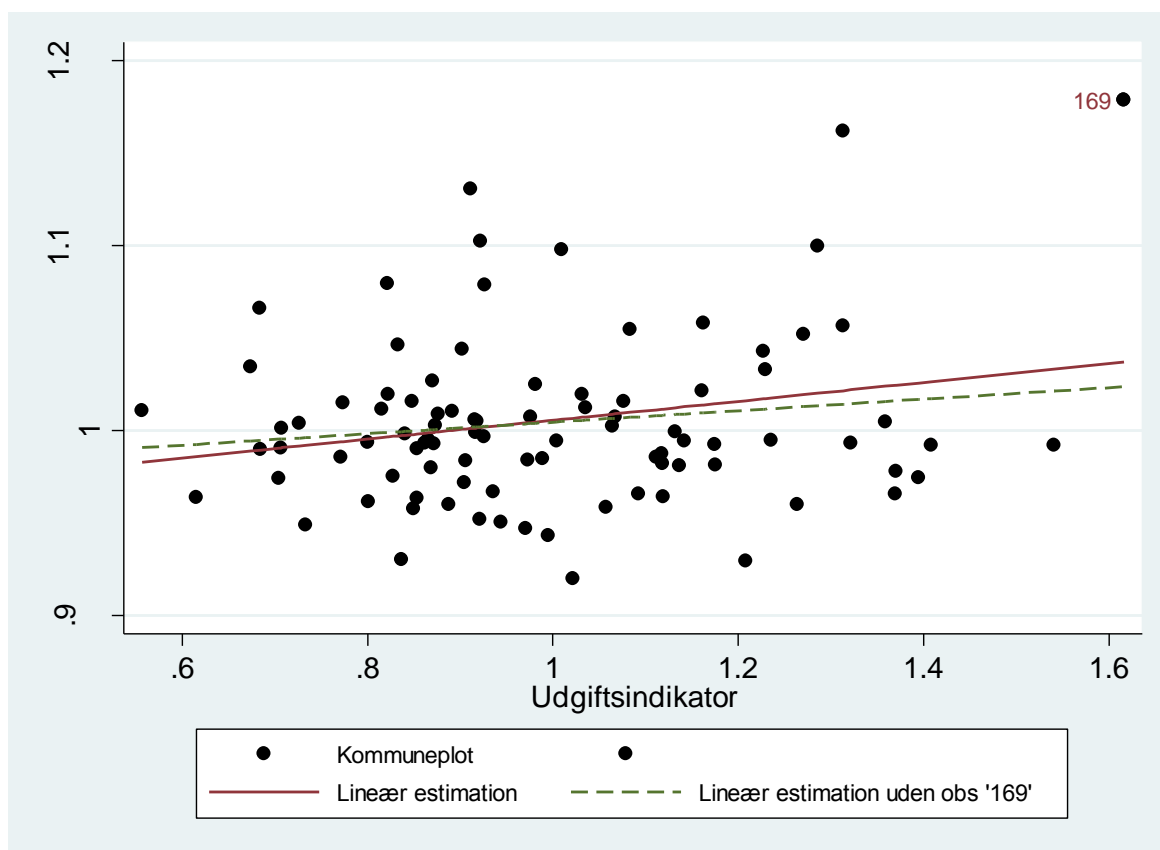
Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

I forhold til effektivitetsanalysen er det interessante nu, om vi kan finde en sammenhæng mellem de kommuner, der har et højere udgiftsniveau end forventet, og de kommuner, der opnår bedre beskæftigelsesresultater for målgruppen end forventet. Dette ser vi nærmere på i næste afsnit.

## 5.2 Effektivitetsanalyse

I Figur 5.1 er benchmarkingindikatoren fra kapitel 3 plottet overfor udgiftsindikatoren opgjort i afsnit 5.1. Figuren viser med andre ord, hvor stor den enkelte kommunes integrations succes er i forhold til, hvor store kommunens udgifter til integrationsprogrammet er (i forhold til de forventede udgifter). I analysen bruger vi en vægtet regression, hvor kommuner med mange integrationsborgere tæller mere end kommuner med få integrationsborgere. Det gøres for at give de store kommuner mere vægt, da de kommunegennemsnit, der er baseret på flere integrationsborgere, er mere sikre end de, der er baseret på få.

**Figur 5.1** Sammenhæng mellem beskæftigelsesresultat (benchmarkingindikator) og udgiftsindikator for 92 kommuner i perioden 2011-2015. Vægtet regression



|                  | Alle observationer |              |         | Uden outlier (kommune 169) |              |         |
|------------------|--------------------|--------------|---------|----------------------------|--------------|---------|
|                  | Koefficient        | Standardfejl | P-værdi | Koefficient                | Standardfejl | P-værdi |
| Skæring          | 0,954              | 0,023        | 0,025   | 0,973                      | 0,023        | 0,000   |
| Udgiftsindikator | 0,051              | 0,022        | 0,000   | 0,031                      | 0,022        | 0,162   |
| R-kvadreret      |                    | 0,055        |         |                            | 0,022        |         |
| Antal kommuner   |                    | 92           |         |                            | 92           |         |

Note: Benchmarkingindikatoren (beskæftigelsesresultatet) er estimeret for nyttilkomne i perioden 2008-2015, som følges over tre år, mens udgiftsindikatoren er beregnet for perioden 2011-2015. Jo højere score på benchmarkingindikatoren, jo hurtigere kommer nyttilkomne i beskæftigelse i forhold til det forventede. Jo højere score på udgiftsindikatoren, jo større er udgifterne til personer under integrationsprogrammet i forhold til det forventede.

Den lineære estimationslinje er beregnet både inklusive og eksklusiv Høje-Taastrup Kommune (kommunenr. 169).

Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.



Det fremgår af Figur 5.1, at der er en svag positiv sammenhæng mellem beskæftigelsesresultatet, og hvor meget udgifterne til integrationsprogrammet ligger over det forventede. Det betyder, at kommuner med bedre beskæftigelsesresultater og dermed højere benchmarking-indikator har en svag tendens til at have højere udgifter end forventet. Eller udtrykt omvendt, så følges et højere udgiftsniveau af bedre beskæftigelsesresultater. Sammenhængen er dog ganske svag, idet fx kommuner med udgifter, der ligger 50 % over det forventede niveau, kun klarer sig 5 procentpoint bedre end kommuner, der har et udgiftsniveau på halvdelen af det forventede niveau (forskul mellem kommune med udgiftsindikator på 1,5 ift. 0,5). Desuden er sammenhængen svagere og ikke statistisk signifikant, hvis Høje-Taastrup Kommune som et robusthedstjek udelades. Denne kommune er kendetegnet ved både at have opnået det højeste benchmarkingresultat og samtidig at have den højeste udgift i forhold til det forventede<sup>17</sup>.

Da der blot er en svag sammenhæng mellem ressourceforbruget og beskæftigelsesresultatet, indikerer dette umiddelbart, at der kan være basis for et effektivitetspotentiale i kommunernes integrationsindsats. Det vil sige, at de kommuner, der har et udgiftsniveau over det, man kan forvente med den pågældende sammensætning af integrationspersoner, i teorien vil kunne reducere udgiften, uden at det vil påvirke beskæftigelsesresultatet. Eller omvendt, hvis de kommuner, der har de dårligste beskæftigelsesresultater, kan tage ved lære af de bedste kommuner og opnå samme resultat som dem, så er der i teorien ikke noget, der peger på, at det vil være mere omkostningsfuldt for dem at gøre det. Der knytter sig dog en række usikkerhedselementer til analysen og til de enkelte kommuners placering, som betyder, at en sådan tolkning vil være forhastet.

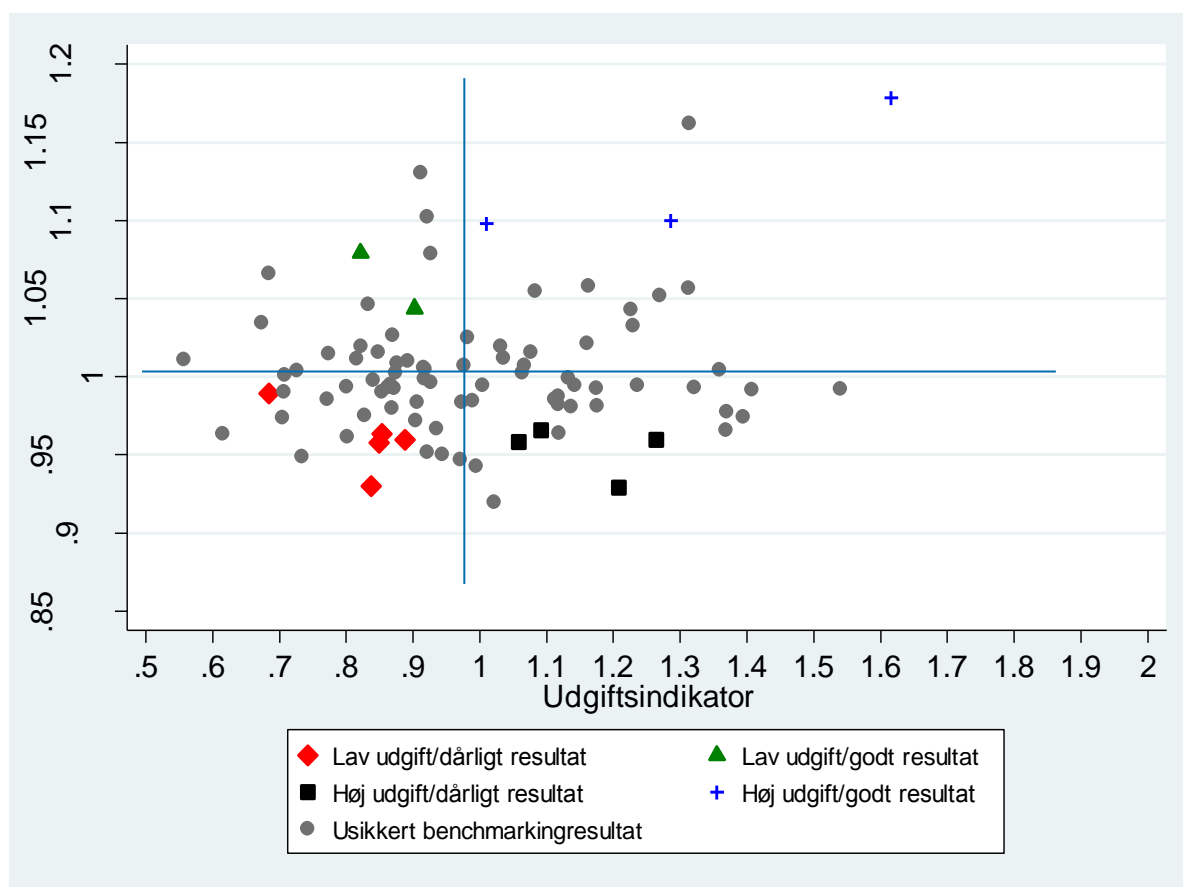
Modellen tager således ikke direkte hensyn til den usikkerhed, der er knyttet til udgifts- og benchmarkingindikatorerne, fordi disse er estimerede værdier. Dette forsøges dog håndteret ved at anvende en vægtet regression, der nedjusterer vægtningen af de estimerede udgifts- og benchmarkingindikatorer for mindre kommuner, idet usikkerheden i estimererne er størst i disse kommuner. Denne justering korrigerer dog næppe for hele usikkerheden.

For at illustrere denne usikkerhed er kommunernes effektivitetsplacering præsenteret i Figur 5.2 med farvede punkter. De grønne kommuner har høj benchmarkingplacering kombineret med lav udgift, de blå har høj benchmarking og høj udgift, de røde har lav benchmarking og lav udgift, og de sorte har lav benchmarking og høj udgift. Endelig har de grå kommuner så meget usikkerhed i deres mål, at de ikke kan siges at tilhøre en af de fire kombinationer.

---

<sup>17</sup> Vi har lavet en supplerende analyse, hvor vi ser bort fra udgifter til danskundervisningen – som er meget lovreguleret – og kun inkluderer udgifter på konto 5.60 gr. 001-009. Udover at denne udgiftsopgørelse blot omfatter ca. en tredjedel af udgifterne i hovedanalysen, så varierer disse udgifter i højere grad fra år til år inden for den enkelte kommune. Der knytter sig derfor større usikkerhed til denne udgiftsopgørelse end til udgiftsopgørelsen i hovedanalysen. Den supplerende analyse viser tillige, at i forsøget på at korrigere disse udgifter ift. rammebetingelser (Tabel 5.1) kan modellen kun forklare 7 % af forskellene mellem kommunerne, at udgiftsindikatoren nu udviser større variation, og at der er en endnu svagere sammenhæng mellem udgiftsindikatoren og benchmarkingindikatoren.

**Figur 5.2** Illustration af kommunernes todimensionelle placering ift. det forventelige niveau – inkl. betydning af usikkerhed



Note: Grå markeringer viser kommuner, hvis resultat/udgiftsniveau ikke adskiller sig statistisk fra det forventelige niveau.  
 Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Tabel 5.3 nedenfor viser de gennemsnitlige udgifter og beskæftigelsesresultater fordelt på samme vis som i Figur 5.2. Det fremgår fx af Tabel 5.3, at der er to kommuner, som har en udgift under det forventede og samtidig har en benchmarkingindikator over det forventede. De to kommuner har en gennemsnitlig udgift på 65.460 kr. pr. person under integrationsprogrammet, hvilket er ca. 15.000 kr. mindre end den gennemsnitlige udgift for alle kommuner, som er på 81.195 kroner. Det fremgår tillige, at de samme to kommuner har en gennemsnitlig benchmarkingindikator på 1,06. Omvendt har 28 kommuner en udgift omkring det forventede niveau på 75.571 kr., men et benchmarkingresultat på 12 % over det forventede.

**Tabel 5.3** Gennemsnitlige udgifter pr. integrationsborger og gns. benchmarkingmål fordelt på kommunernes benchmarkingmål og udgiftsniveau (antal kommuner i parentes)

|                               |        | Benchmarkingindikator             |                              |                           | Total  |
|-------------------------------|--------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------------|--------|
|                               |        | Under 1 (dårligere end forventet) | Over 1 (bedre end forventet) | Omkring 1 (som forventet) |        |
| Over forventet udgift         | Udgift | 106.485                           | 99.431                       | 94.259                    | 97.327 |
|                               | BI     | 0,95                              | 1,12                         | 1,00                      | 1,01   |
|                               | Antal  | (4)                               | (3)                          | (14)                      | (21)   |
| Under forventet udgift        | Udgift | 70.139                            | 65.460                       | 64.036                    | 65.148 |
|                               | BI     | 0,96                              | 1,06                         | 0,99                      | 0,99   |
|                               | Antal  | (5)                               | (2)                          | (23)                      | (30)   |
| Omkring den forventede udgift | Udgift | 90.211                            | 72.571                       | 84.773                    | 84.676 |
|                               | BI     | 0,95                              | 1,12                         | 1,01                      | 1,00   |
|                               | Antal  | (6)                               | (28)                         | (32)                      | (41)   |
| Total                         | Udgift | 87.860                            | 80.866                       | 79.706                    | 81.195 |
|                               | BI     | 0,95                              | 1,11                         | 1,00                      | 1,00   |
|                               | Antal  | (15)                              | (8)                          | (69)                      | (92)   |

Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Som tidligere nævnt er der en del usikkerhed i de mål, vi har estimeret. Således har 69 ud af de 92 kommuner (svarende til 75 %) opnået en beskæftigelseseffekt, der holder sig indenfor den statistiske grænse for det forventelige. Et effektivitetspotentiale rettet mod at opnå bedre beskæftigelsesresultater vil således være begrænset til at flytte denne store gruppe til at opnå bedre beskæftigelsesresultater end forventet.<sup>18</sup>

På samme måde knytter der sig usikkerhed til kommunernes placering på udgiftsindikatoren. Alene de udsving, der kan observeres fra år til år, viser, at 41 ud af 92 kommuner svinger så meget i de årlige udgiftsniveauer, at man ikke med statistisk sikkerhed kan sige, om de i den samlede periode ligger over eller under det forventelige udgiftsniveau. Derudover er der den almindelige usikkerhed i udgiftsopgørelserne, hvor forskelle i kommunernes konteringspraksis kan være årsag til forskellige udgiftsniveauer.

14 kommuner har opnået et beskæftigelsesresultat blandt deres integrationsborgere, som man kunne forvente, men har haft et udgiftsniveau over det forventede. Hvis disse kunne være lige så omkostningseffektive som de 23 kommuner, der ligeledes har opnået et forventeligt beskæftigelsesresultat, men har haft et udgiftsniveau under det forventelige, så vil de i teorien i gennemsnit kunne spare omkring 30.000 kr. pr. integrationsborger om året.

### 5.2.1 Effektivitetspotentiale

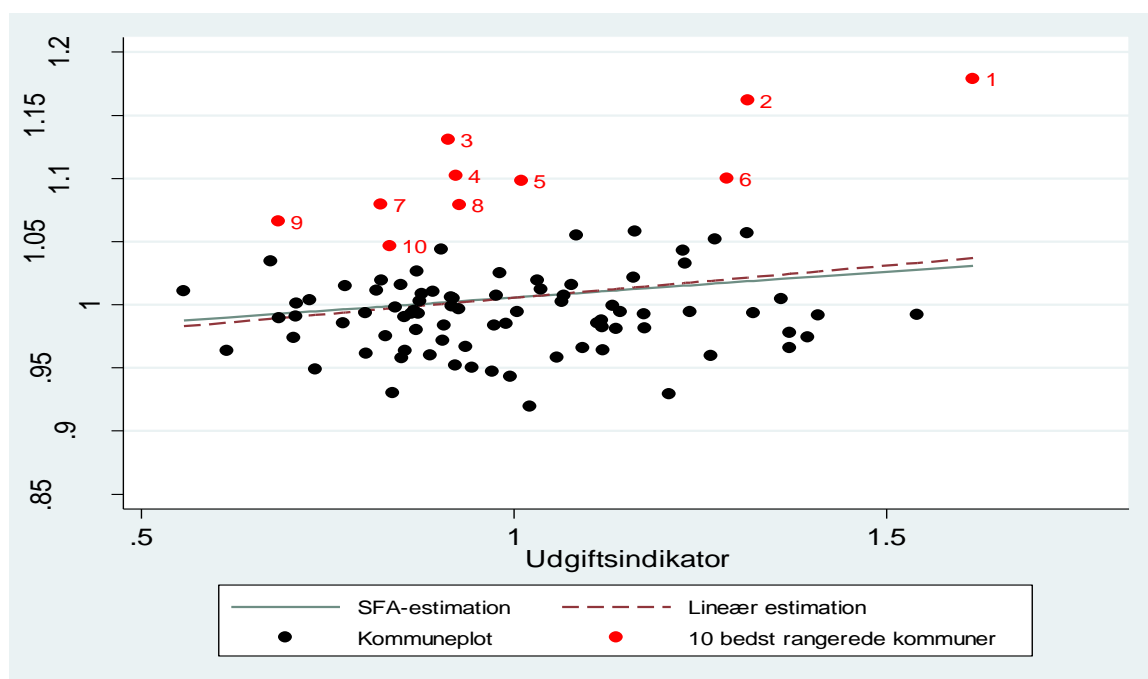
For at beregne et samlet effektivitetspotentiale skal man estimere den bedst mulige "produktions"-funktion, kaldet "produktions"-fronten, dvs. det bedst mulige resultat til den laveste omkostning. Denne front er ikke nødvendigvis lineær, dvs. resultatet stiger ikke nødvendigvis i samme takt som udgifterne, men kan fx være faldende med udgiftsniveauet. Hvis der ikke var nogen usikkerhed i de tal, der angiver kommunernes integrationsresultat og omkostningerne hertil, ville en sådan produktionsfront kunne estimeres ved at tegne en linje mellem de bedst beliggende kommuner ud for hvert omkostningsniveau (outputmaksimering). Da vi ob-

<sup>18</sup> Der anvendes den samme kommunespecifikke usikkerhed i benchmarkingindikatoren, som blev beregnet i Arendt m.fl. (2016).

serverer forholdsvis stor usikkerhed i både input og output, har vi valgt at beregne produktionsfronten via SFA (stokastisk frontier-analyse – se nærmere i Bilag 4). I SFA-metoden anerkender man nemlig, at både input og output kan være målt med fejl og usikkerhed. Produktionsfronten estimeres derfor ud fra en specifik funktionel form og tillader dermed, at der kan være usikkerhed i de enkelte observationer. En sådan estimeret produktionsfront svarer langt hen ad vejen til en lineær regression af sammenhængen mellem udgifter og resultat, men produktionsfronten vil typisk ligge højere end regressionslinjen. Tilsvarende kan man med SFA-metoden estimere en omkostningsfront, der viser den lavest mulige omkostning for hvert outputresultat. Omkostningsfronten vil typisk ligge lavere end en lineær regression af outputresultatet på omkostningerne.

I Figur 5.3 og Figur 5.4 er henholdsvis den estimerede produktionsfront og den estimerede omkostningsfront præsenteret ved de grønne linjer i figurerne, mens de stiplede røde linjer viser en almindelig lineær regression. Afstanden mellem de to linjer i hver figur er udtryk for størrelsen af det estimerede effektivitetspotentiale. Som det fremgår, er der ingen forskel mellem de to, når vi estimerer output-siden (Figur 5.3). Det betyder, at der ikke kan identificeres en systematisk ineffektivitet i forhold til beskæftigelsesresultatet.

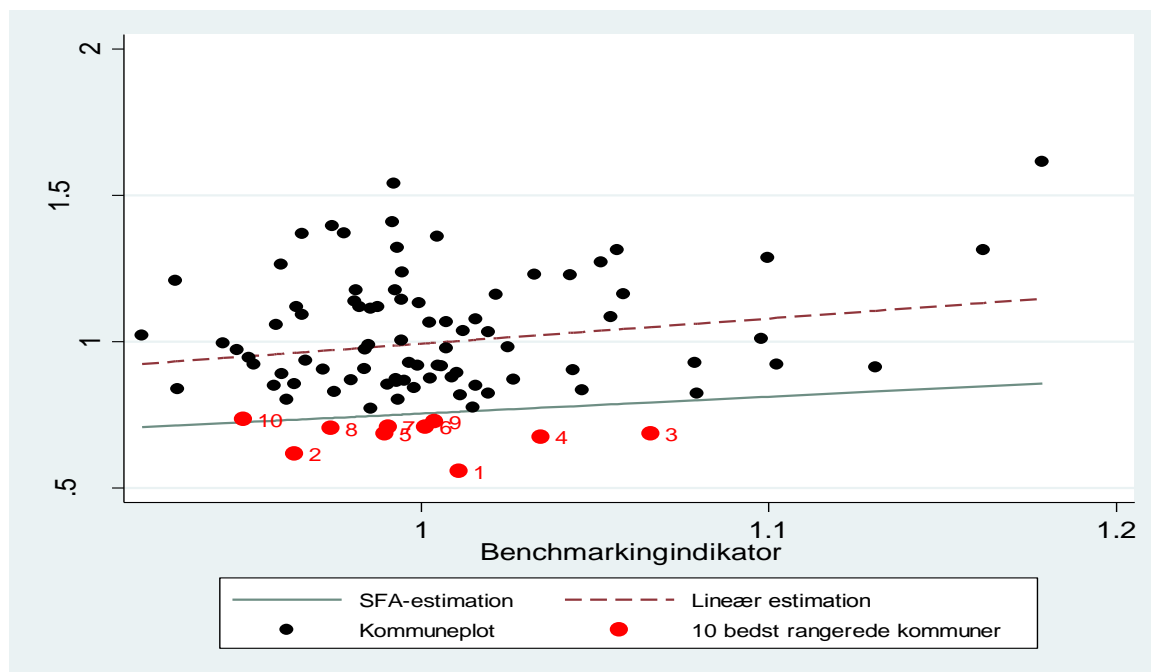
**Figur 5.3** Rangordning på baggrund af outputmaksimering (produktionsfronten)



Note: De ti bedst rangerede kommuner er angivet med rødt. Den estimerede produktionsfront er angivet med grøn, mens den stiplede røde linje viser den lineære regression.

Kilde: KORAs egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

**Figur 5.4** Rangordning på baggrund af omkostningsminimering (omkostningsfronten)



Note: De ti bedst rangerede kommuner er angivet med rødt. Den estimerede omkostningsfront er angivet med grøn, mens den stiplede røde linje viser den lineære regression.

Omvendt ses en tydelig forskel, når omkostningssiden estimeres (Figur 5.4), og noget tyder altså på, at en del af udgiftsforskellen mellem kommunerne kan tilskrives en udgiftsineffektivitet svarende til afstanden mellem de to kurver.

I figurerne er de ti mest effektive kommuner angivet med røde markeringer fra 1 til 10. Det er ikke de samme kommuner, der vurderes som mest effektive, når fokus er på outputmaksimering, som når fokus er på udgiftsminimering. Ved outputmaksimering skal de ti mest effektive kommuner findes blandt de kommuner, der har det højeste benchmarkingmål, og effektivitetsanalysen adskiller sig dermed ikke mærkbart fra benchmarkinganalysen. Det ses bl.a., at de to bedst placerede kommuner ligger blandt de kommuner med det højeste omkostningsniveau med en udgiftsindikator mere end 30 % over det forventede udgiftsniveau. Omvendt skal de mest effektive kommuner ved omkostningsminimering findes blandt dem med de laveste udgifter. Som det fremgår af Figur 5.4, har fem ud af de ti mest omkostningseffektive kommuner et benchmarkingmål under 1 og angiver dermed et beskæftigelsesresultat, der ligger under det forventede niveau.

Samlet peger effektivitetsanalysen på, at en række kommuner opnår en større effekt af integrationsindsatsen under integrationsprogrammet end andre kommuner i forhold til udgifterne ved indsatsen. Disse kommuner fremstår som effektivitetsmæssige forbilleder, som andre kommuner kan lære af, hvis de ønsker at forbedre effektiviteten i deres integrationsindsats. Effektivitetsanalysen viser dog også, at det er et meget begrænset antal kommuner, som adskiller sig statistisk *signifikant* fra de andre kommuner. Grundet denne statistiske usikkerhed, usikkerheden i opgørelsen af kommunernes udgifter og integrationssucces og potentielle problemer med endogenitet giver analysen ikke et sikkert fundament for at beregne et samlet effektivitetspotentiale på tværs af kommunerne.

## 5.3 Diskussion af analysens resultater

En af grundideerne med det kommunale selvstyre er, at kommunerne har frihed til at prioritere og løse opgaverne på forskellig vis. Den kommunale mangfoldighed betyder også, at der i praksis kan være kommuner, som har mere succes med opgaveløsningen i forhold til nogle specifikke succeskriterier end andre kommuner. På dette punkt har benchmarkinganalyser af mellemkommunale forskelle generelt en værdi i, at de kan bidrage til at identificere, hvilke kommuner der opnår den største effekt af indsatsen under hensyntagen til forskelle i kommunernes rammebetingelser. Denne type benchmarkinganalyser giver ikke viden om, hvilke indsatser der er mest virkningsfulde, eller hvorfor nogle kommuner er mere succesfulde end andre. Men de giver vigtig viden om, hvilke kommuner der er mest succesfulde, og hvilke kommuner andre kommuner potentielt har mulighed for at lære af, hvis de har ambitioner om at opnå en større effekt af indsatsen i forhold til den pågældende målsætning. Dette gælder indeværende benchmarkinganalyse af integrationsindsatsen såvel som andre benchmarkinganalyser.

Benchmarkinganalysen af integrationsindsatsen viser, at der er betydelige forskelle i kommunernes succes med at få nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse.

Benchmarkinganalysen viser for det første, at mere end 90 procent af de forskelle, der er mellem kommunerne med hensyn til, hvor hurtigt flygtninge og familiesammenførte under integrationsprogrammet indenfor en opfølgingsperiode på 3 år kommer i ordinær beskæftigelse, kan forklares ved observerbare karakteristika ved de nytilkomne udlændinge og det lokale arbejdsmarked. For det andet viser benchmarkinganalysen, at der, selv når der tages højde for disse karakteristika, er signifikante forskelle mellem nogle af kommunerne med hensyn til deres succes med at få personer under integrationsprogrammet i ordinær beskæftigelse. De 20 % mest succesfulde kommuner bringer gennemsnitligt udlændingene under integrationsprogrammet 15 % hurtigere i beskæftigelse. Det svarer til 7 måneder hurtigere end den femtedel af kommunerne, der har mindst integrationssucces. Der er derfor god grund til at se nærmere på, hvad disse forskelle skyldes, herunder om de mest succesfulde kommuner også anvender tilsvarende flere midler på indsatsen.

Hvis man ønsker en mere omkostningseffektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer, kan benchmarkinganalyser ikke stå alene, men skal ideelt set kobles med omkostningerne til indsatsen. Set gennem effektivitetsbriller er det fx ikke en høj effektivitet, hvis en kommune opnår en effekt af indsatsen, som er 15 % bedre end andre kommuner, men samtidig bruger 30 % flere ressourcer på indsatsen. På tværs af de kommunale serviceområder er det derfor vigtigt at afsøge mulighederne for at koble benchmarkinganalyser af effekter med udgifterne til indsatsen. Det er årsagen til, at vi i denne analyse som noget nyt afsøger muligheden for i en effektivitetsanalyse at koble kommunernes succes med at få nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse sammen med omkostningerne til indsatsen for personer under integrationsprogrammet.

Effektivitetsanalysen har vist, at forskellene i integrationssuccesen kun i begrænset omfang kan forklares med, hvor store kommunernes udgifter til integrationsprogrammet gennemsnitligt er pr. person under integrationsprogrammet. Kan man på denne baggrund konkludere, at kommunernes økonomiske investeringer på integrationsområdet ikke virker? Hvis det er tilfældet, vil en naturlig konklusion være, at der er store besparelser at hente for de kommuner, der har store udgifter, uden at dette vil have nævneværdige konsekvenser for integrationssuccesen. Der er en række årsager til, at en sådan konklusion *ikke* kan drages:

For det første er der et iboende endogenitetsproblem i analysen, som ikke umiddelbart kan løses. Problemet opstår, fordi kommuner, der har succes med at få de nye borgere i beskæftigelse, før integrationsprogrammet er slut, netop af denne grund får lavere udgifter. Dette kunne man tro kunne inddrages direkte i analysen, idet vi kan observere, hvornår den enkelte borger kommer i beskæftigelse. Men udgifterne findes kun på kommuneniveau, og da en (ukendt) andel af udgifterne bibeholdes, selvom en borger kommer i beskæftigelse, er det ikke muligt at løse dette problem. Derfor får succesrige kommuner lavere udgifter, for så vidt angår de nye borgere, der kommer hurtigt i beskæftigelse.

For det andet, men tæt forbundet med første forklaring, så kan det være vanskeligt at kontrollere tilstrækkeligt godt for den gruppe af flygtninge og familiesammenførte, som har så store problemer eller befinder sig så langt fra arbejdsmarkedet, at de – uanset kommunens indsats og investeringer – har meget lille sandsynlighed for eller aldrig vil komme i beskæftigelse. Hvis den relative fordeling af denne gruppe ikke er tilfældigt spredt ud over kommunerne, vil det kunne påvirke beregningerne, og det vil se ud, som om de kommuner, der har mange deltagere i integrationsprogrammet fra denne gruppe, vil være relativt ineffektive. På tilsvarende vis er der forventelig en andel af deltagerne i integrationsprogrammet, som vil komme i beskæftigelse uafhængigt af integrationsindsatsen foranstaltet af kommunen. Tilbage står en mellemgruppe, som kan påvirkes af kommunens indsats. Det er vanskeligt at sige, hvor stor denne gruppe er, og den vil variere på tværs af kommuner. Samlet set bidrager dette også til, at der ikke opstår en klar sammenhæng mellem kommunernes udgifter til indsatsen og deres succes.

For det tredje er der i analysen her kun medtaget effekter i form af beskæftigelse, mens integrationsloven har en række andre formål, herunder at skabe gode samfundsborgere i bredere forstand, fx borgere, som er deltagende, selverhvervende og ydende. Succesmål som borger-skabsfølelse, sprogtilegnelse og at komme i uddannelse indgår fx ikke i analysen. Det er således uklart, om en eventuel omkostningsreduktion vil medføre uønskede resultater for integrationsprogrammets øvrige formål.

Der knytter sig endvidere tre konkrete datamæssige udfordringer til analysen. For det første omfatter udgiftsopgørelsen de specifikke udgifter til integrationsprogrammet, men ikke kommunernes administrative udgifter til sagsbehandling og virksomhedskonsulenter. Det administrative ressourceforbrug til beskæftigelsesindsatsen kan også have betydning for kommunens succes med at få nyttilkomne i beskæftigelse, men kommunernes kontering muliggør ikke at udskille de administrative udgifter knyttet til personer under integrationsprogrammet. For det andet er benchmarkinganalysen baseret på en forløbsanalyse, hvor det estimeres, hvor lang tid der går, inden de nyttilkomne flygtninge og familiesammenførte kommer i arbejde, hvorimod udgifterne opgøres som udgifterne i de enkelte år. Dette betyder, at effektivitetsanalysen baseres på de gennemsnitlige udgifter over fem år og dermed estimerer den enkelte kommunes gennemsnitlige effektivitet i den femårige periode fra 2011 til 2015. Analysen muliggør dermed ikke en analyse af, om effektiviteten i integrationsindsatsen har ændret sig over tid. Det kan fx være, at en kommunes effektivitet var lavere i starten af perioden end i slutningen, men at dette ikke kommer til udtryk, når der analyseres på den gennemsnitlige effektivitet over de fem år. For det tredje skal det igen understreges, at det ikke er muligt at knytte udgifterne til de enkelte personer under integrationsprogrammet, men at kommunernes udgifter alene kan opgøres på kommuneniveau. Dette betyder, at det ikke er muligt at tage højde for eventuelle individuelle forskelle i udgiftsbehov eller opgøre, om der er nogle grupper af nyttilkomne, hvor der er særlig lav eller særlig høj effektivitet af indsatsen i forhold til, hvor mange penge der bruges på denne gruppe.

Endelig viser analysen, at der statistisk set er relativt få kommuner, der får *signifikant* mere beskæftigelses succes ud af ressourceforbruget til integrationsprogrammet end andre kommuner. I forlængelse heraf er der et begrænset antal kommuner, der fremstår som havende et signifikant effektivitetspotentiale.

Samlet set er der således så store metodemæssige problemer, at man på basis af denne analyse skal være varsom med at præsentere eventuelle effektivitetspotentialer indenfor kommunernes integrationsprogram.

Tilsvarende problemer og forbehold findes i analyser indenfor andre kommunale udgiftsområder og indsatser. Det er problematisk, idet der er et stort behov for at kunne lave sådanne analyser og lære af dem. Effektivitetspotentialet kan være stort, men det er uhyre vanskeligt at analysere givet de iboende problemer. Spørgsmålet er derfor, om der fremadrettet er forbedringspotentialer for denne type analyser. Hvad skal der til for at komme nærmere en mere troværdig kausal analyse? På trods af omfattende data ser det ud til, jf. Figur 3.1, at kommunernes benchmarkingresultat i nogen grad fordeler sig på klynger (Fyn og Nordvestjylland klarer sig relativt dårligt, mens fx København og omegn klarer sig relativt godt), hvilket kan skyldes, at der fortsat er behov for at inkludere variable, der kan opfange betydningen af netværk eller lokale arbejdsmarkedsforhold.

Dertil kommer, at analysen, der kobler benchmarkingresultatet til udgifter, i videre analyser eventuelt kunne anvende såkaldte strukturelle ligningsmodeller (SEM). Disse modeller er anvendelige for latente variable, det vil sige variable, som ikke direkte observeres, men hvor vi i stedet anvender estimater for de bagvedliggende latente variable (se fx Kline 2011). De estimerede benchmarking- og udgiftsindikatorer repræsenterer netop data af denne type af latente variable. Princippet ville være at estimere den statistiske sammenhæng mellem disse latente variable, samtidig med at der tages højde for den omfattende usikkerhed, der er forbundet med dem.

Sidst, men måske mest presserende og vigtigt, vil fremkomsten af omkostningsdata på individniveau – som er sammenlignelige mellem kommuner – medføre en stor forbedring af denne type analyser.



# Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2012): Stort beskæftigelsespotentiale ved bedre integration, 8. marts 2012, <http://www.ae.dk/analyse/stort-beskaeftigelsespotentiale-ved-bedre-integration> (tilgået 22.09.2016)
- Arendt, Jacob Nielsen; Søren Teglgård Jakobsen, Astrid Kiil og Hans Skov Kloppenborg (2014): Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. København: KORA.
- Arendt, Jacob Nielsen; Iben Bolvig, Christophe Kolodziejczyk og Jacob Seier Petersen (2016): Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. Effektive indsatser, veje igennem systemet og benchmarking mellem kommunerne. København: KORA.
- Andersen, Signe Hald og Eskil Heinesen (2006): Ikke-vestlige indvandreres integration på arbejdsmarkedet. København: AKF Forlaget.
- Andersen, Signe Hald; Eskil Heinesen og Leif Husted (2005): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2002. København: AKF Forlaget.
- Clausen, Jens; Eskil Heinesen, Hans Hummelgaard, Leif Husted og Michael Rosholm (2009): The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics* 16 (4): 409-417
- Fabricius Madsen, M., Breau, S.V. & Glad, A. (2015): Beskæftigelsesmentorer for udsatte voksne. Gode eksempler fra det boligsociale arbejde. Center for Boligsocial Udvikling, Hvidovre.
- 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 og Kurt Houlberg (2014): Kommunale udgifter på udlændingeområdet. Betydningen af socioøkonomiske faktorer. København: KORA.
- Heinesen, Eskil og Leif Husted (2005a): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2002. København: AKF Forlaget.
- Heinesen, Eskil og Leif Husted (2005b): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2003. København: AKF Forlaget.
- Heinesen, Eskil; Søren C. Winter, Ina Risom Bøge og Leif Husted (2004): Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces. København: AKF Forlaget.
- Husted, Leif og Eskil Heinesen (2004): Benchmarkanalyse af kommunernes integrationsindsats i forhold til udlændinge omfattet af integrationsloven. København: AKF Forlaget.
- Husted, Leif og Eskil Heinesen (2006): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003. København: AKF Forlaget.
- Husted, Leif og Eskil Heinesen (2007): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2004. København: AKF Forlaget.

- Husted, Leif og Eskil Heinesen (2009a): Benchmarkanalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2007. København: AKF Forlaget.
- Husted, Leif og Eskil Heinesen (2009b): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2007 – En detaljeret dokumentation. AKF Working paper. København: AKF Forlaget.
- Husted, Leif, Chantal Pohl Nielsen og Eskil Heinesen (2007): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2006. København: AKF Forlaget.
- Jacobsen, Rasmus Højbjerg; Astrid Kiil, Christophe Kolodziejczyk og Jesper Wittrup (2016): Benchmarking og effektivitet af danskuddannelse for udlændinge. København: KORA.
- Kline, R.B. (2011): Principles and Practice of Structural Equation Modeling. Third Edition. The Guilford Press. New York.
- LG Insight 2013, Branchepakker – veje til job. Den bedste integration. Vejle Kommune, LG Insight, Odense.
- Mygind, R.E., Rhod, M. & Kjeldsen, L. 2014, Små skridt på vej mod beskæftigelse. En undersøgelse af boligsociale job- og uddannelsesvejlednings arbejder med udsatte ledige, Center for Boligsocial Udvikling, Hvidovre.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016): Budget- og regnskabssystem for kommuner. <http://budregn.sim.dk/budget-og-regnskabssystem-for-kommuner.aspx> (tilgået 22.09.2016).

# Bilag 1 Definition af variable anvendt til kontrol for rammevilkår

**Bilagstabel 1.1** Oversigt over datakilder og definitioner af variable anvendt til kontrol for rammevilkår

| Variabel  | Kategorier   | Kilde             | Bemærkning   |
|---|--|-------------------|--|
| Køn   | Mand<br>Kvinde   | DST               | KOEN-variablen er anvendt  |
| Indvandringsår, opholdstid og alder             |  |                   |  |
| Antal år i Danmark                              | Indikatorer for tidsinterval i år<br>3-5 år i DK<br>6-10 år i DK<br>11-15 år i DK<br>>15 år i DK                           | DST               | VAN_VTIL-variablen   |
| Matchkategori                                   | Indikator for eventuelt først match-kategorisering i løbet af forløbet<br><br>Ingen matchkategori<br><br>Matchkategori 2/3 | DREAM             | Match_år_kvartal-variablen   |
| År for opholdstilladelse                        | Indikatorer for årene fra 2008 til 2015  | UST/DST           | TILLADELSESDATO-variablen er anvendt                               |
| Alder   | <19 år<br>20-24 år<br>25-29 år<br>30-34 år<br>35-39 år<br>40-44 år<br>45-49 år<br>50-54 år<br>55-59 år<br>60-64 år         | DST               | ALDER-variablen er anvendt   |
| Medbragte ressourcer og landespecifikke forhold |  |                   |  |
| Danskuddannelse (placering ved ankomst)         | Danskuddannelse 1<br><br>Danskuddannelse 2<br><br>Danskuddannelse 3<br><br>Danskuddannelse Ukendt                          | Ankestyrelsen/DST | UUddNr-variablen er anvendt  |
| Opholdsgrundlag                                 | Flygtning: konvention<br><br>Flygtning: B-status<br><br>Flygtning: kvote   | UST/DST           | Register OPHG: KATEGORI-, GRUNDLAG- OG FORKLAR-variable er anvendt |

| Variabel                                   | Kategorier   | Kilde              | Bemærkning  |
|--|--|--------------------|---|
|  | Familiesammenførte til dansk/<br>nordisk<br>Familiesammenførte til udlændinge<br>Familiesammenførte til flygtning                                |                    |   |
| Oprindelsesland                            | Indikatorer for de 20 lande, der er<br>flest indvandrere fra, øvrige lande<br>grupperes på kontinenter   | DST                | OPR_LAND-variablen er an-<br>vendt  |
| Familieforhold                             | Indikatorer for familieforhold<br><br>1 Ægtepar<br>4 Samboende par<br>5 Enlig (herunder også ikke-hjem-<br>meboende børn)<br>6 Hjemmeboende barn |                    | FAMILIE_TYPE-variablen er<br>anvendt  |
| Har en dansk partner                       | Personen er gift eller samlevende<br>med en etnisk dansker   | DST                | FAMILIE_TYPE-variablen og<br>OPR_LAND-variablen (for æg-<br>tefælle eller samlever) er an-<br>vendt                                       |
| 0-2-årige børn                             | 0-2-årige børn i husstanden  |                    | Variablene antbE00-antbE02<br>er anvendt  |
| 3-6-årige børn                             | 3-6-årige børn i husstanden  |                    | Variablene antbE03-antbE06<br>er anvendt  |
| Antal børn                                 | Antal børn i alderen 0-17 år i hus-<br>standen   |                    | Variablene antbE00-antbE17<br>er anvendt  |
| Helbred                                    |  |                    |   |
| Praktiserende læge                         | 0 kontakter<br><br>1-4 kontakter<br>5-8 kontakter<br>9-12 kontakter<br>13+ kontakter   | SSSY               | KONTAKT-variablen og SPECI-<br>ALE-variablen er anvendt (op-<br>justeres, så antal kontakter<br>svarer til 12 måneder for ny-<br>ankomne) |
| Speciallæge                                | Personen har gjort brug af special-<br>læge  |                    | SPEC2-variablen (= 04, 06,<br>07, 08, 09, 19, 21, 24) er an-<br>vendt   |
| Antal dage indlagt på sygehus              | Indikatorer for antal dage indlagt<br><br>0 dage indlagt<br>1-3 dage indlagt<br>4 eller flere dage indlagt                                       | LPR                | PATTYPE- og SENGDAJE- vari-<br>able er anvendt  |
| Psykisk sygdom                             | Indikator for, om personen vurde-<br>res at have psykisk sygdom  | SSSY; LPR;<br>LMDB | SPEC2-variablen (= 24, 63),<br>ADIAG1-variablen (= F) og<br>ATC3-variablen (= N05, N06)<br>er anvendt                                     |
| Skelet-, knogle- eller muskelsyg-<br>domme | Indikator for, om personen vurde-<br>res at have skelet-, knogle- eller<br>muskelsygdomme  | LPR; LMDB          | ADIAG1-variablen (= M) og<br>ATC3-variablen (= M01) er an-<br>vendt   |
| Hjerte-kar-sygdom                          | Indikator for, om personen vurde-<br>res at have hjerte-kar-sygdom   | LPR; LMDB          | ADIAG1-variablen (= I) og<br>ATC3-variablen (= C01, C03,<br>C07, C08, C09, C10) er an-<br>vendt   |

| Variabel   | Kategorier   | Kilde           | Bemærkning   |
|--|--|-----------------|--|
| Nervesygdomme (G)  | Indikator for, om personen vurderes at have nervesygdomme (G)  | LPR             | ADIAG1-variablen (= G) er anvendt  |
| Ernæringssygdom  | Indikator for, om personen vurderes at have en ernæringssygdom | LPR; LMDB       | ADIAG1-variablen (= E) og ATC3-variablen (= A10) er anvendt  |
| Smerteproblemer  | Indikator for, om personen vurderes at have smerter            | LMDB; SSSY      | ATC3-variablen (= N02), SPEC2-variablen (= 6)  |
| Øjenproblemer  | Indikator for, om personen vurderes at have øjenproblemer      | LPR; SSSY       | ADIAG1-variablen (= H), SPEC2-variablen (= 19)   |
| Tandlæge   | Kontakt til tandlæge   | SSSY            | SPEC2-variablen (= 50)   |
| Lokale arbejdsmarkedsforhold                                     |  |                 |  |
| Ledighedsprocent i pendlingsområde                               |  | Statistikbanken | Følgende tabeller er anvendt:<br><br>RAS3307 (2006-2007),<br>RAS140 (2008-2011), AUL01 (2007-2012) |
| Andel arbejdspladser i forhold til 18-64-årige i pendlingsområde |  |                 | Følgende tabeller er anvendt:<br>RASA1 (2006-2008), RASA11 (2009-2012)                             |
| Antal arbejdspladser på mellem-højt/højt kvalifikationsniveau    |  |                 |  |

## Bilag 2 Definition af beskæftigelse

Beskæftigelse defineres på baggrund af oplysninger i DREAM-databasen om uger uden offentlig overførsel koblet med oplysninger om tilstrækkelige ATP-indbetalinger. Tilstrækkelig ATP-indbetaling defineres som indbetalinger, der svarer til, at der i de observerede uger uden selvforsørgelse i gennemsnit har været minimum 20 timers ugentlig beskæftigelse.

## Bilag 3 Statistisk model og succesmål for benchmarkinganalyse

Benchmarkingindikatoren er ratioen mellem den ikke-korrigerede og den korrigerede for rammevilkår forventede varighed, indtil individet overgår til beskæftigelse. Den forventede varighed er således beregnet i et givent tidsrum efter påbegyndelse af et forløb i selvforsørgelse eller på offentlig forsørgelse til en maksimumsgrænse. Maksimumsgrænsen er sat til 156 uger svarende til de tre år, der dækker over integrationsprogrammets periode.

Den forventede varighed  $E(T)$  i tidsintervallet  $T_0, T_1$  er beregnet som arealet under overlevelseskurven  $S(t)$ .

$$E(T) = \int_{T_0}^{T_1} S(t) dt$$

Den ikke-korrigerede forventede varighed  $E_{KM}(T)$  estimeres ved hjælp af Kaplan-Meier-estimatoren,  $S_{KM}$ . Hvis man vil "korrigere" denne forventede varighed for en række rammevilkår  $x$ , kan man ændre definitionen således:

$$E(T|x) = \int_{T_0}^{T_1} S(t|x) dt$$

Den korrigerede forventede varighed estimeres ved hjælp af en statistisk model, der modellerer betydningen af rammevilkår og flygtninges og familiesammenførtes karakteristika. Der anvendes en varighedsmodel. Modellen tager højde for såkaldt *varighedsafhængighed*: at betydningen af forskellige rammevilkår for chancerne for at finde beskæftigelse eller uddannelse kan være forskellig på forskellige tidspunkter i forløbet. Modellen tager også højde for, at overgangen til beskæftigelse eller uddannelse ikke observeres for alle personer, men at nogle flytter ud af Danmark, andre dør, og andre igen overgår til tilstande, der ikke skal med i analyserne (pension, efterløn mv.). Alle disse overgange er med i analyserne og vil påvirke den beregnede andel, der på et givent tidspunkt har fundet beskæftigelse eller uddannelse. Mere specifikt anvendes en Cox proportional hazards (PH) model (se fx Lancaster 1990). Dette er en forskel i forhold til tidligere analyser, hvor der blev anvendt en stykkevis konstant baseline hazard. Cox-modellen udmærker sig ved, at varighedsafhængigheden ikke skal specificeres, og giver grundlag for at opnå en metodemæssig større overensstemmelse med metoden, der anvendes til at bestemme observerede overlevelsesfunktioner, se nedenfor.

I alle PH-modeller antages, at alle rammevilkår påvirker overgangsraten til beskæftigelse eller uddannelse proportionalt på forskellige tidspunkter. Det er en almindelig antagelse og blev også anvendt i Husted og Heinesen (2009) og Arendt m.fl. (2014). Cox PH-model er derfor specificeret ved, at hazardraten (dvs. den betingede sandsynlighed for at overgå til beskæftigelse eller uddannelse til tidspunkt  $t$ , givet at man stadig er på overførsel eller selvforsørgelse til tid  $t$ ) fra overførsel eller selvforsørgelse til beskæftigelse eller uddannelse er givet ved:

$$h(t) = h_0(t) \exp(x\beta)$$

Hvor  $h_0$  er baseline hazard-raten, der beskriver afgangsrates afhængighed af varigheden (men overlades uspecificeret), og  $x$  er de observerede rammevilkår.

For at beregne den forventede varighed inden for en fastsat periode anvendes overlevelsesfunktionen i en PH-model, som er givet ved:

$$S(t) = S_0(t)^{\exp(x\beta)}$$

Hvor  $S_0$  er baseline overlevelsesfunktionen. Den forventede varighed korrigeret for rammevilkår er derfor:

$$E_{Cox}(T|x) = \int_{T_0}^{T_1} S_0(t)^{\exp(x\beta)} dt$$

Modellerne estimeres i Stata med kommandoen "stcox". Den estimerede baseline overlevelsesfunktion estimeres på baggrund af en Cox PH-model ved først at fjerne betydningen af de forklarende variable. Uden forklarende variable er den identisk med Kaplan-Meier-estimatoren, hvorved der opnås en metodemæssig lighed mellem beregningerne bag de ikke-korrigerede og de korrigerede forventede varigheder.

Cox-modellen er beregnet for alle kommuner samlet. Vi kan estimere modellen for forskellige grupper ved at tage højde for, at rammevilkår kan påvirke bestemte gruppers sandsynlighed for at opnå ordinær beskæftigelse forskelligt. Kaplan-Meier-estimatoren er estimeret for hver kommune. Den korrigerede forventede varighed er først beregnet på individniveau, og vi beregner derefter gennemsnittet på kommuneniveau. De rapporterede benchmarkingindikatorer for kommune K er således:

$$I_K = E_{KM,K}(T)/E_{Cox,K}(T)$$



## Bilag 4 Statistisk model for effektivitetsanalyse

Lad  $B_{i,k}$  være benchmarkingindikatoren for kommune  $k$ , og lad  $U_k$  være de gennemsnitlige udgifter pr. person under integrationsprogrammet i kommune  $k$ . Vi kan så estimere effekten af udgiftsvariablen på indikatoren med regressionen:

$$B_{i,k} = \alpha + \beta U_k + \varepsilon_k \quad (1)$$

Som udgangspunkt forventes det, at større udgifter alt andet lige afspejler en mere intensiv integrationsindsats (målt ved højere værdi af benchmarkingindikatoren), således at  $\beta$  er positiv: Større udgifter mindsker varigheden til beskæftigelse eller uddannelse. Udgifterne kan imidlertid tænkes i høj grad at afhænge af integrationspersonernes karakteristika, idet nogle integrationspersoner er vanskeligere og mere ressourcekrævende at integrere på arbejdsmarkedet end andre. Dette forhold vil trække i den modsatte retning: I kommuner med mange 'svage' integrationspersoner må det forventes, at kommunen skal anvende flere ressourcer på rådgivning, danskundervisning, aktivering mv. pr. integrationsperson. Da outputmålet (benchmarkingindikatoren) er korrigeret for integrationspersonernes sammensætning, vil sammenhængen mellem udgifter og resultater være uklar, da der blandt kommuner med mange svage integrationspersoner og dermed forventeligt høje udgifter vil være kommuner, der klarer sig både bedre og dårligere end forventet. Derfor kan det være hensigtsmæssigt også at korrigere udgifterne for integrationspersonernes gennemsnitlige karakteristika i de enkelte kommuner. Det kan gøres ved regression af  $U_k$  på et sæt (en vektor) af karakteristika  $x_k$  og ved at benytte forholdet mellem  $U_k$  og den predikterede værdi af  $U_k$  i stedet for  $U_k$ :

$$U_k = \alpha + \beta x_k + e_k \quad (2)$$

I modellen forudsiger vi således hver kommunes gennemsnitlige udgifter ved hjælp af et antal ( $x_k$ ) karakteristika. Den forventede værdi af udgiften  $\widehat{U}_k = \hat{\alpha} + \hat{\beta}x_k$  udgør den forklarede del af udgifterne, og udgiftsindikatoren  $U_k/\widehat{U}_k$  kan derfor fortolkes som forholdet mellem kommunens udgifter og dens estimerede udgiftsbehov, dvs. som udtryk for, i hvilket omfang kommunen bruger flere penge end forventet, givet integrationspersonernes karakteristika.

Karakteristikaene, der indgår i  $x_k$ , er naturligvis variable på kommuneniveau ligesom  $U_k$ . De afspejler kommunegennemsnit af nogle af de variable på individniveau, der tages højde for i selve benchmarkinganalysen, eksempelvis integrationspersonernes opholdsgrundlag, deres oprindelsesland og alder. Der kan også inddrages andre variable, men da der er tale om korrektion på baggrund af data på kommuneniveau, er det dog begrænset, hvor mange variable der kan inddrages i praksis (grundet det beskedne antal kommuner).

Estimation af (1), hvor  $U_k$  erstattes af udgiftsindikatoren  $U_{i,k} = U_k/\widehat{U}_k$ , giver et estimat til  $\beta$ , der kan fortolkes som effekten af udgifter ud over det forventelige på et bedre beskæftigelsesresultat end forventet, altså et udtryk for, hvad det koster at opnå et relativt bedre beskæftigelsesresultat:

$$B_{i,k} = \alpha + \beta_1 X_k + \beta_2 Z_k + \varepsilon_k \quad (3)$$

Denne fortolkning af  $\beta$  som en kausal effekt af udgifter på integrationssucces forudsætter dog, at der er taget højde for alle forhold vedr. integrationspersonernes karakteristika og kommunernes vilkår, som påvirker både varigheden til beskæftigelse eller uddannelse og udgifter pr. person under integrationsprogrammet.

I indeværende analyse anvendes en kvadratisk form i estimering af sammenhængen:

$$Bi_k = \alpha + \beta_1 Ui_k + \beta_2 Ui_k^2 + \varepsilon_k \quad (4)$$

På baggrund af sammenhængen mellem benchmarkingindikatoren og udgiftsindikatoren kan kommunernes effektivitetspotentielle beregnes. Da både udgiftsindikatoren og benchmarkingindikatoren er estimerede værdier med en række usikkerhedsfaktorer, beregnes effektivitetspotentialet ved hjælp af stokastisk frontier-metoden (SFA).

I SFA-analysen anerkender man, at både input og output kan være målt med fejl og usikkerhed, og søger ved statistiske fejllad at tage højde for dette. Det betyder, at i SFA modelleres output som en funktion af input, og at denne funktion har en præspecificeret form. SFA følger således det, der kaldes en parametriske model.

SFA modelleres ved at estimere den lineariserede produktionsmodel, hvor  $y_k = f(Y_k)$ ,  $x_i = f(X_k)$  og  $z_k = f(Z_k)$  som

$$y_i = \beta_1 x_k + \beta_2 z_k - u_k + v_k,$$

hvor  $u_k$  er et ikke-negativt statistisk fejllad (dvs.  $u_k \geq 0$  for alle  $k$ ), der angiver efficiensen for kommune  $k$ , mens  $v_k$  er et klassisk fejllad, der angiver støj i modellen. Korrelationen mellem  $u_k$  og  $v_k$  antages at være nul.

Da  $u_k$  angiver efficiensen for kommune  $k$ , er vi særligt interesserede i at estimere værdien af denne. Dette er dog specielt udfordrende, da residualen består af både efficienstematet og den rene støj. Ved brug af SFA-modellen gøres dette typisk via betingede forventninger, hvor vi ved hjælp af antagelser om fordelingen af de to fejllad kan splitte residualen i de to komponenter. Normalt antages efficiensen at følge en half-normalfordeling, mens det klassiske fejllad antages at følge en normalfordeling, dvs.:

$$|u_k^*| = u_k, \text{ og} \\ u_k^* \sim N(0, \sigma_u^2).$$

$$v_k \sim N(0, \sigma_v^2).$$

Alternativt til en half-normalfordeling af  $u_i$  kan fx vælges en eksponentialfordeling eller gammafordeling. Det afgørende er, at der ikke må forekomme negative værdier af  $u_k$ . Hvis man ser på fordelingen af det samlede residual, vil fordelinger langt til venstre for nul-aksen indikere større inefficiens end fordelinger omkring nul-aksen.

I indeværende analyse anvendes et input (udgiftsindikatoren  $Ui$ ) og et output (benchmarkingindikatoren i en kvadratisk parametriske form):

$$Bi_k = \beta_1 Ui_k + \beta_2 Ui_k^2 - u_k + v_k,$$

Uanset hvordan regressionsanalyserne på kommuneniveau præcist specificeres, bør der være tale om vægtnet regression, da der er meget store forskelle på antallet af personer omfattet af

integrationsloven i kommunerne ( $N_k$ ). Grunden er, at benchmarkingindikatoren  $V_k$  er et gennemsnit for integrationspersonerne i kommunen, og variansen på  $V_k$  må derfor antages at være aftagende i  $N_k$ . Vægtningen indebærer, at store kommuner med lille varians på  $V_k$  vejer tungere i estimationen.

## Bilag 5 Beskrivende statistik for succesmål

**Bilagstabel 5.1** Observeret gennemsnitlig varighed, antal forløb og andelen af forløb, der afsluttes til beskæftigelse (13 uger)

| Kommune         | Observeret gennemsnitlig varighed i uger | Antal forløb | Antal, succes | Procent, succes |
|-----------------|--|--------------|---------------|-----------------|
| Albertslund     | 112,11                                   | 148          | 97            | 66%             |
| Allerød         | 120,05                                   | 172          | 40            | 23%             |
| Assens          | 124,15                                   | 329          | 41            | 12%             |
| Ballerup        | 105,16                                   | 256          | 120           | 47%             |
| Billund         | 112,78                                   | 185          | 54            | 29%             |
| Bornholm        | 102,70                                   | 307          | 106           | 35%             |
| Brøndby         | 107,21                                   | 187          | 118           | 63%             |
| Brønderslev     | 125,62                                   | 349          | 44            | 13%             |
| Dragør          | 117,01                                   | 75           | 14            | 19%             |
| Egedal          | 117,25                                   | 266          | 75            | 28%             |
| Esbjerg         | 115,31                                   | 738          | 219           | 30%             |
| Fanø            | 133,31                                   | 39           | 5             | 13%             |
| Favrskov        | 119,41                                   | 414          | 70            | 17%             |
| Faxe            | 118,30                                   | 272          | 46            | 17%             |
| Fredensborg     | 99,32                                    | 197          | 94            | 48%             |
| Fredericia      | 121,19                                   | 298          | 97            | 33%             |
| Frederiksberg   | 103,23                                   | 497          | 220           | 44%             |
| Frederikshavn   | 110,91                                   | 472          | 122           | 26%             |
| Frederikssund   | 121,20                                   | 275          | 61            | 22%             |
| Furesø          | 108,65                                   | 179          | 49            | 27%             |
| Faaborg-Midtfyn | 124,57                                   | 372          | 86            | 23%             |
| Gentofte        | 125,74                                   | 305          | 101           | 33%             |
| Gladsaxe        | 102,96                                   | 351          | 206           | 59%             |
| Glostrup        | 101,88                                   | 114          | 71            | 62%             |
| Greve           | 118,51                                   | 314          | 130           | 41%             |
| Gribskov        | 116,26                                   | 330          | 98            | 30%             |
| Guldborgsund    | 116,70                                   | 436          | 116           | 27%             |
| Haderslev       | 117,41                                   | 400          | 83            | 21%             |
| Halsnæs         | 113,19                                   | 219          | 87            | 40%             |
| Hedensted       | 121,97                                   | 325          | 97            | 30%             |
| Helsingør       | 118,70                                   | 349          | 109           | 31%             |
| Herlev          | 108,08                                   | 130          | 77            | 59%             |
| Herning         | 114,47                                   | 583          | 157           | 27%             |
| Hillerød        | 105,49                                   | 348          | 134           | 39%             |
| Hjørring        | 115,13                                   | 482          | 97            | 20%             |
| Holbæk          | 119,72                                   | 413          | 77            | 19%             |
| Holstebro       | 114,58                                   | 350          | 74            | 21%             |
| Horsens         | 114,75                                   | 594          | 191           | 32%             |
| Hvidovre        | 102,67                                   | 303          | 178           | 59%             |
| Høje-Taastrup   | 101,46                                   | 325          | 234           | 72%             |
| Hørsholm        | 112,65                                   | 171          | 53            | 31%             |
| Ikast-Brande    | 107,22                                   | 219          | 69            | 32%             |
| Ishøj           | 100,92                                   | 185          | 130           | 70%             |
| Jammerbugt      | 122,53                                   | 361          | 69            | 19%             |

| Kommune           | Observeret gennemsnitlig varighed i uger | Antal forløb | Antal, succes | Procent, succes |
|-------------------|--|--------------|---------------|-----------------|
| Kalundborg        | 120,13                                   | 363          | 83            | 23%             |
| Kerteminde        | 117,94                                   | 204          | 41            | 20%             |
| Kolding           | 114,04                                   | 541          | 150           | 28%             |
| København         | 108,56                                   | 3675         | 2311          | 63%             |
| Køge              | 108,75                                   | 379          | 108           | 28%             |
| Langeland         | 110,20                                   | 102          | 13            | 13%             |
| Lejre             | 124,06                                   | 207          | 37            | 18%             |
| Lemvig            | 112,21                                   | 167          | 33            | 20%             |
| Lolland           | 122,19                                   | 270          | 65            | 24%             |
| Lyngby-Taarbæk    | 114,13                                   | 276          | 98            | 36%             |
| Læsø              | 69,00                                    | 7            | 4             | 57%             |
| Mariagerfjord     | 106,79                                   | 294          | 75            | 26%             |
| Middelfart        | 111,16                                   | 261          | 49            | 19%             |
| Morsø             | 121,56                                   | 170          | 32            | 19%             |
| Norddjurs         | 120,43                                   | 290          | 58            | 20%             |
| Nordfyns          | 125,61                                   | 228          | 33            | 14%             |
| Nyborg            | 111,05                                   | 257          | 54            | 21%             |
| Næstved           | 113,29                                   | 598          | 168           | 28%             |
| Odder             | 123,90                                   | 206          | 43            | 21%             |
| Odense            | 112,71                                   | 1078         | 352           | 33%             |
| Odsherred         | 113,77                                   | 277          | 63            | 23%             |
| Randers           | 112,31                                   | 624          | 166           | 27%             |
| Rebild            | 124,81                                   | 206          | 40            | 19%             |
| Ringkøbing-Skjern | 108,70                                   | 401          | 105           | 26%             |
| Ringsted          | 106,87                                   | 198          | 66            | 33%             |
| Roskilde          | 109,36                                   | 465          | 141           | 30%             |
| Rudersdal         | 113,90                                   | 328          | 90            | 27%             |
| Rødovre           | 97,61                                    | 217          | 140           | 65%             |
| Samsø             | 88,95                                    | 21           | 5             | 24%             |
| Silkeborg         | 122,57                                   | 619          | 133           | 21%             |
| Skanderborg       | 118,44                                   | 441          | 101           | 23%             |
| Skive             | 118,97                                   | 335          | 72            | 21%             |
| Slagelse          | 104,19                                   | 598          | 262           | 44%             |
| Solrød            | 131,67                                   | 169          | 29            | 17%             |
| Sorø              | 125,30                                   | 228          | 43            | 19%             |
| Stevns            | 121,37                                   | 197          | 33            | 17%             |
| Struer            | 116,71                                   | 170          | 45            | 26%             |
| Svendborg         | 119,29                                   | 392          | 91            | 23%             |
| Syddjurs          | 122,23                                   | 360          | 75            | 21%             |
| Sønderborg        | 113,90                                   | 454          | 111           | 24%             |
| Thisted           | 123,38                                   | 365          | 71            | 19%             |
| Tønder            | 111,83                                   | 248          | 50            | 20%             |
| Tårnby            | 109,21                                   | 210          | 81            | 39%             |
| Vallensbæk        | 118,71                                   | 86           | 53            | 62%             |
| Varde             | 117,35                                   | 313          | 75            | 24%             |
| Vejen             | 111,70                                   | 327          | 71            | 22%             |
| Vejle             | 111,56                                   | 218          | 667           | 33%             |
| Vesthimmerlands   | 129,01                                   | 52           | 269           | 19%             |
| Viborg            | 117,21                                   | 118          | 599           | 20%             |
| Vordingborg       | 128,12                                   | 67           | 380           | 18%             |

| Kommune | Observeret gennemsnitlig varighed i uger | Antal forløb | Antal, succes | Procent, succes |
|---------|--|--------------|---------------|-----------------|
| Aarhus  | 114,21                                   | 711          | 1809          | 39%             |
| Ærø     | 120,74                                   | 18           | 38            | 47%             |

## Bilag 6 Rammevilkårenes betydning

I dette bilag gennemgås betydningen af rammevilkår for benchmarkinganalysen, dvs. hvad er sammenhængen mellem de enkelte faktorer, der repræsenterer rammevilkårene, og varigheden til beskæftigelse.

Som nævnt i afsnit 2.1.3.2 er det dog vigtigt at holde sig for øje, at analysen er designet med henblik på at korrigere for forskelle i kommunernes rammevilkår i forbindelse med en benchmarkinganalyse. Det er derfor vigtigt at understrege, at man ikke skal se nedenstående analyse som en kausal analyse, hvis formål det er at estimere årsagssammenhænge mellem de forskellige faktorer og den enkelte flygtnings/familiesammenførtes arbejdsmarkedstilknytning. Formålet med gennemgangen af rammevilkårenes betydning er at skabe en forståelse af, hvad der påvirker forventningen til de enkelte kommuner, og hvorfor barren for succesfuld integration sættes højere for nogle kommuner end for andre.

### Varighed til beskæftigelse

Resultaterne af rammevilkårenes betydning for nytilkomne flygtninges og familiesammenførtes beskæftigelseschancer gennemgås herunder. Det er vigtigt at understrege, at man ikke kan tolke meget håndfast på rammevilkårenes betydning for den enkelte flygtning og familiesammenførtes arbejdsmarkedstilknytning, da analysen er designet med henblik på benchmarking og ikke forklaring af arbejdsmarkedstilknytning. Formålet med nedenstående gennemgang er således at skabe en forståelse af, hvad der påvirker forventningen til de enkelte kommuner, og hvorfor barren for succesfuld integration sættes højere for nogle kommuner end for andre.

I **Bilagstabel 6.1** ses den detaljerede tabel med resultaterne fra varighedsanalyserne.

#### Alder, forløbsstart, år for opholdstilladelse og opholdstid

Alder har begrænset betydning for flygtninges og familiesammenførtes beskæftigelseschancer. Alderen betyder ikke noget for kvindernes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse, mens kun de ældste mandlige flygtninge og familiesammenførte (50+) har signifikant dårligere beskæftigelsesprognoser end de 16-19-årige.

Året for ledighedsforløbets påbegyndelse har ligeledes kun begrænset betydning for flygtninges og familiesammenførtes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Således oplever mænd, som bliver ledige i 2009, en mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse sammenlignet med mænd, der bliver ledige i 2008. Til og med 2011 er sandsynligheden fortsat negativ (men insignifikant) for mænd. Resultatet kan tolkes som, at særligt mandlige flygtninge og familiesammenførte påvirkes negativt af finanskrisen.

Opholdstid i Danmark har positiv betydning for de kvindelige flygtninges og familiesammenførtes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse, mens opholdstid ikke har nogen betydning for de mandlige.

Flygtninge og familiesammenførte, der har fået opholdstilladelse i 2014, har signifikant mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse sammenlignet med dem, som har fået opholdstilladelse i 2008. Derudover har kvinder, der har fået ophold i 2009, også dårligere beskæftigelseschancer end kvinder, der har fået ophold i 2008.

## Arbejdsmarkedsparathed

Analysen viser, at flygtninge og familiesammenførte, der kategoriseres i matchgruppe 2 eller 3, har mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse end flygtninge og familiesammenførte med manglende matchkategorisering. Flygtninges og familiesammenførtes arbejdsmarkedsparathed påvirker derfor sandsynligheden for beskæftigelse.

## Faglige kundskaber

Flygtninges og familiesammenførtes indplacering på henholdsvis Danskuddannelse 1, 2 og 3 har betydning for sandsynligheden for at komme i beskæftigelse. Noget kontraintuitivt er det dog de fagligt stærke mandlige flygtninge og familiesammenførte (Danskuddannelse 3), der har mindst sandsynlighed for at komme i beskæftigelse sammenlignet med dem, der er indplaceret på Danskuddannelse 1. Det samme gør sig gældende for både kvindelige og mandlige flygtninge og familiesammenførte med manglende oplysninger om, hvilken danskuddannelse de har været tilmeldt.

## Opholdsgrundlag og landespecifikke forhold

Flygtninges og familiesammenførtes oprindelsesland har betydning for sandsynligheden for at komme i beskæftigelse. Eksempelvis har både mandlige og kvindelige flygtninge og familiesammenførte fra Somalia, Afghanistan, Irak, Iran, Libanon og Syrien mindre sandsynlighed for hurtigt at komme i beskæftigelse end flygtninge og familiesammenførte fra Tyrkiet.

Grundlaget for opholdstilladelsen har ligeledes betydning for, hvor hurtigt flygtninge og de familiesammenførte kommer i beskæftigelse. Således har familiesammenførte (både familiesammenførte til flygtninge, danskere/nordiske og udlændinge) større sandsynlighed for at komme i beskæftigelse sammenlignet med personer, der får opholdstilladelse som flygtninge.

Som det vil fremgå af sekvensanalysen nedenfor, er der stor forskel mellem disse to grupper i forhold til deres forsørgelsesgrundlag. Gruppen af familiesammenførte er som udgangspunkt nemlig ikke berettiget til offentlig forsørgelse, og det er ikke utænkeligt, at dette faktum ud over forskellen i de to gruppers ressourcegrundlag også kan have en selvstændig betydning for sandsynligheden for at komme i beskæftigelse.

## Familieforhold

Kvindelige flygtninge og familiesammenførte, der har dansk partner, har større sandsynlighed for at komme i beskæftigelse sammenlignet med kvinder, der indgår i et ægteskab med en ikke etnisk dansker. Dette resultat er dermed sammenfaldende med resultatet fra det tidligere afsnit, hvor succesmålet er beskæftigelse. Derudover har flygtninge og familiesammenførte med børn samt mænd, der er samboende (men ikke gift), mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse end ægtepar.

## Helbred

De helbredsrelaterede variable har overordnet set nogen betydning for de ledige flygtninges og familiesammenførtes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

Sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er signifikant mindre for mandlige flygtninge og familiesammenførte med smerter, psykiske sygdomme, hjerte-kar-sygdomme, eller som har været indlagt i fire eller flere dage. Derudover falder kvindernes sandsynlighed for at komme i



beskæftigelse, hvis de har været indlagt fire dage eller mere. Omvendt forbedres beskæftigelseschancerne hos kvinder, der har været ved speciallæge, eller som har været 1-4 gange ved almenpraktiserende læge.

### Lokale arbejdsmarkedsforhold

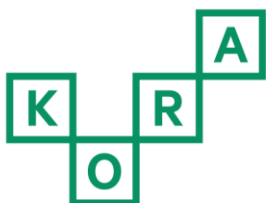
Endelig viser det sig, at de lokale arbejdsmarkedsforhold kun har mindre betydning for mandlige flygtninges og familiesammenførtes beskæftigelseschancer. Således stiger mandlige flygtninges og familiesammenførtes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse med antallet af arbejdspladser, som kræver mellemhøjt eller højt kvalificeret arbejdskraft. De øvrige parametre vedrørende lokale arbejdsforhold har ingen betydning for beskæftigelseschancerne. Dog er det kvinderne under integrationsprogrammet, der bliver påvirket positivt af antallet af arbejdspladser, som kræver mellemhøjt eller højt kvalificeret arbejdskraft.

**Bilagstabel 6.1** Uafhængige variables betydning for flygtninges og familiesammenførtes beskæftigelseschancer. Cox-regressionskoefficienter

|   | Mænd        |      | Kvinder     |        | Std.  |
|---|-------------|------|-------------|--------|-------|
|   | Koefficient | Std. | Koefficient | Std.   |       |
| Start af ledighedsforløb                |             |      |             |        |       |
| Forløb starter i 2008                   | Ref.        |      | Ref.        |        |       |
| Forløb starter i 2009                   | -0,374      | **   | 0,127       | 0,197  | 0,117 |
| Forløb starter i 2010                   | -0,057      |      | 0,159       | 0,229  | 0,135 |
| Forløb starter i 2011                   | -0,013      |      | 0,251       | 0,391  | 0,200 |
| Forløb starter i 2012                   | 0,074       |      | 0,384       | 0,394  | 0,253 |
| Forløb starter i 2013                   | 0,141       |      | 0,415       | 0,372  | 0,319 |
| Forløb starter i 2014                   | 0,421       |      | 0,458       | 0,662  | 0,374 |
| Forløb starter i 2015                   | 0,913       |      | 0,496       | 1,077  | **    |
| År for opholdstilladelse                |             |      |             |        |       |
| 2008                                    | Ref.        |      | Ref.        |        |       |
| 2009                                    | 0,042       |      | 0,117       | -0,401 | ***   |
| 2010                                    | -0,163      |      | 0,145       | -0,346 | **    |
| 2011                                    | -0,209      |      | 0,204       | -0,470 | **    |
| 2012                                    | -0,425      |      | 0,319       | -0,633 | **    |
| 2013                                    | -0,385      |      | 0,336       | -0,679 | *     |
| 2014                                    | -1,058      | **   | 0,397       | -0,913 | *     |
| 2015                                    | -1,399      | **   | 0,437       | -1,474 | ***   |
| Antal uger siden opholdstilladelse      | -0,003      |      | 0,001       | 0,003  | *     |
| Alder                                   |             |      |             |        |       |
| <19 år                                  | Ref.        |      | Ref.        |        |       |
| 20-24 år                                | 0,218       |      | 0,150       | -0,143 | 0,390 |
| 25-29 år                                | 0,056       |      | 0,175       | -0,123 | 0,384 |
| 30-34 år                                | -0,101      |      | 0,182       | -0,137 | 0,381 |
| 35-39 år                                | -0,094      |      | 0,202       | -0,218 | 0,382 |
| 40-44 år                                | -0,259      |      | 0,210       | -0,177 | 0,374 |
| 45-49 år                                | -0,615      | **   | 0,207       | -0,299 | 0,383 |
| 50-54 år                                | -0,910      | ***  | 0,267       | -0,438 | 0,397 |
| 55-59 år                                | -1,270      | **   | 0,441       | -0,516 | 0,403 |
| 60-64 år                                | -2,412      | ***  | 0,655       | -2,182 | ***   |
| Indledende matchkategorisering          |             |      |             |        |       |
| Matchgruppe øvrige                      | Ref.        |      | Ref.        |        |       |
| Matchgruppe 2 eller 3                   | -0,074      |      | 0,073       | -0,364 | **    |
| Danskuddannelse (placering ved ankomst) |             |      |             |        |       |
| Danskuddannelse 1                       | Ref.        |      | Ref.        |        |       |
| Danskuddannelse 2                       | 0,035       |      | 0,056       | -0,032 | 0,037 |
| Danskuddannelse 3                       | -0,083      |      | 0,078       | -0,017 | 0,045 |
| Danskuddannelse Ukendt                  | -0,505      | ***  | 0,120       | -0,590 | ***   |
| Opholdsgrundlag                         |             |      |             |        |       |

|   | Mænd   |     |       | Kvinder |     |       |
|---|--------|-----|-------|---------|-----|-------|
| Flygtning: konvention                                   | Ref.   |     |       | Ref.    |     |       |
| Flygtning: B-status                                     | 0,118  |     | 0,091 | 0,069   |     | 0,266 |
| Flygtning: kvote  | -0,204 |     | 0,202 | -0,675  |     | 0,429 |
| Familiesammenførte til dansk/nordisk                    | 1,763  | *** | 0,171 | 1,896   | *** | 0,202 |
| Familiesammenførte til udlændinge                       | 1,818  | *** | 0,158 | 1,954   | *** | 0,213 |
| Familiesammenførte til flytning                         | 0,966  | *** | 0,131 | 1,072   | *** | 0,222 |
| Oprindelsesland   |        |     |       |         |     |       |
| Europa uden for EU-28                                   | -0,091 |     | 0,099 | 0,199   |     | 0,119 |
| Afrika  | -0,246 | *** | 0,062 | 0,132   |     | 0,099 |
| Syd- og Mellemamerika                                   | -0,269 | *** | 0,073 | 0,130   |     | 0,113 |
| Asien   | -0,269 | **  | 0,104 | -0,122  |     | 0,139 |
| Jugoslavien   | 1,835  | *** | 0,494 | 0,981   | *   | 0,460 |
| Tyrkiet   | Ref.   |     |       | Ref.    |     |       |
| Marokko   | -0,210 | *   | 0,087 | -0,611  | *** | 0,149 |
| Somalia   | -1,488 | *** | 0,164 | -1,924  | *** | 0,415 |
| Afghanistan   | -0,357 | **  | 0,124 | -1,787  | *** | 0,277 |
| Sri Lanka   | 0,121  |     | 0,121 | 0,270   |     | 0,153 |
| Indien  | -0,214 |     | 0,173 | 0,121   |     | 0,196 |
| Irak  | -0,239 | *   | 0,103 | -0,935  | *** | 0,172 |
| Iran  | -0,631 | *** | 0,123 | -0,955  | *** | 0,157 |
| Kina  | 0,391  | *   | 0,174 | 0,291   | *   | 0,129 |
| Libanon   | -0,765 | *** | 0,105 | -0,919  | *** | 0,229 |
| Pakistan  | -0,151 | *   | 0,071 | -0,297  | *** | 0,082 |
| Filippinerne  | 0,039  |     | 0,147 | 0,424   | *** | 0,103 |
| Syrien  | -0,787 | *** | 0,126 | -2,031  | *** | 0,303 |
| Vietnam (2)   | -0,111 |     | 0,148 | 0,290   | **  | 0,097 |
| Thailand  | -0,210 |     | 0,204 | 0,480   | *** | 0,086 |
| Rusland   | -1,499 | *** | 0,283 | -0,174  |     | 0,116 |
| Ukraine   | -0,239 |     | 0,386 | 0,145   |     | 0,105 |
| Bosnien-Hercegovina                                     | 0,025  |     | 0,177 | 0,514   | *** | 0,133 |
| Makedonien  | 0,346  | *** | 0,074 | 0,381   | *** | 0,115 |
| Oprindelsesland restkategori                            | -0,471 | *   | 0,239 | -0,308  |     | 0,618 |
| Familieforhold  |        |     |       |         |     |       |
| Ægtepar   | Ref.   |     |       | Ref.    |     |       |
| Samboende par   | -0,847 |     | 0,445 | 0,005   |     | 0,076 |
| Enlig (herunder også ikke-hjemmeboende børn)            | -0,451 |     | 0,360 | 0,136   |     | 0,104 |
| Personen er gift eller samlevende med en etnisk dansker | 0,059  |     | 0,055 | 0,115   |     | 0,064 |
| Antal børn i familien                                   |        |     |       |         |     |       |
| 0-2-årige børn i husstanden                             | 0,038  |     | 0,083 | -0,289  | *** | 0,060 |
| 3-6-årige børn i husstanden                             | -0,092 |     | 0,055 | -0,142  | **  | 0,054 |
| Antal børn i alderen 0-17 år i husstanden               | -0,150 | *** | 0,031 | -0,008  |     | 0,025 |

|  | Mænd   |           | Kvinder |           |
|--|--------|-----------|---------|-----------|
| Praktiserende læge   |        |           |         |           |
| 0 kontakter  | Ref.   |           | Ref.    |           |
| 1-4 kontakter  | 0,070  | 0,042     | 0,068   | * 0,034   |
| 5-8 kontakter  | 0,005  | 0,054     | -0,048  | 0,041     |
| 9-12 kontakter   | -0,026 | 0,072     | 0,063   | 0,050     |
| 13+ kontakter  | -0,089 | 0,117     | 0,026   | 0,066     |
| Personen har gjort brug af speciallæge                           | 0,074  | 0,055     | 0,101   | ** 0,037  |
| Fire eller flere dage indlagt på sygehus                         | -0,344 | * 0,155   | -0,278  | *** 0,068 |
| Psykisk sygdom   | -0,430 | *** 0,110 | -0,170  | 0,125     |
| Skelet-, knogle- eller muskelsygdomme                            | -0,529 | ** 0,161  | 0,073   | 0,093     |
| Hjerte-kar-sygdom  | 0,026  | 0,056     | 0,064   | 0,073     |
| Nervesygdomme (G)  | -0,166 | 0,145     | 0,108   | 0,200     |
| Ernæringsygdomme   | 0,071  | 0,315     | 0,178   | 0,102     |
| Smerteproblemer  | -0,301 | ** 0,097  | -0,031  | 0,098     |
| Øjenproblemer  | -0,149 | 0,107     | -0,083  | 0,115     |
| Kontakt til tandlæge   | 0,079  | 0,042     | 0,032   | 0,040     |
| Ledighedsprocent i pendlingsområde                               | -0,095 | 0,050     | 0,002   | 0,022     |
| Andel arbejdspladser i forhold til 18-64-årige i pendlingsområde | -2,567 | 1,325     | 0,007   | 0,323     |
| Antal arbejdspladser på mellemhøjt/højt kvalifikationsniveau     | 0,030  | *** 0,009 | 0,006   | 0,005     |



**Det Nationale Institut  
for Kommuner og Regioners  
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00