

Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger

Eugene Guribye og Astrid Espegren



Prosjekttittel: Resultatforskjeller mellom kommuner
Prosjektnummer: 101763
Institusjon: NORCE Samfunn
Oppdragsgiver(e): KS
Rapportnr.: 20 - 2019
ISBN: 978-82-8408-033-8
Antall sider: 44
Publiseringsmnd.: Oktober

Forord

KS har hatt et ønske om å undersøke om kommunene opplever at dagens resultatmålinger i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er egnet for kvalitetsutvikling i tjenestene. Kunnskapsdepartementet har gitt signaler om at resultatene i den enkelte kommune skal tillegges økt betydning for bosetting av flyktninger. På denne bakgrunnen har NORCE på oppdrag fra KS gjennomført en litteratursammenstilling og frembrakt ny empiri i form av en kvalitativ undersøkelse blant 10 kommuner, med fokus på resultatmålingene.

Oppdraget har pågått fra juni-oktober 2019 og har blitt gjennomført av Astrid Espegren og Eugene Guribye (prosjektleder) i NORCE Samfunn. Dette har vært et oppdrag av stor interesse for NORCE Samfunn ettersom vi over tid har gjennomført en rekke dypdykk i introduksjonsprogrammet og kommunalt integreringsarbeid for å frembringe ny kunnskap og bidra til å utvikle nye tilnærminger og løsninger på feltet.

Undersøkelsen har bestått av en litteraturstudie og en kvalitativ intervjuundersøkelse i 10 utvalgte kommuner: Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Tromsø, Stjørdal, Gloppen, Arendal, Bamble og Notodden. Det rettes en stor takk til kommunene for sine bidrag i undersøkelsen. Det rettes også en stor takk til KS for verdifulle og interessante faglige diskusjoner underveis i prosjektet.

Kristiansand, 4. oktober 2019

Eugene Guribye (Forskningsjef og prosjektleder)

Innhold

Forord	2
Sammendrag	4
1. Innledning	6
2. Funn fra litteratursammenstilling	11
3. Funn fra den kvalitative undersøkelsen	22
4. Konklusjon	38
Referanser	41

Sammendrag

På oppdrag fra KS har NORCE vurdert i hvilken grad resultatmålene i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere gir et godt nok bilde av kommunenes langsiktige integreringsarbeid, og om resultatmålene oppleves som hensiktsmessige styringsverktøy av kommunene i deres integreringsarbeid. Kunnskapsdepartementet har gitt signaler om at resultatene av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere skal tillegges økt betydning for fordeling av bosetting av flyktninger i kommunene.

Rapporten består av to deler: en litteratursammenstilling og ny empiri i form av en kvalitativ undersøkelse blant et utvalg av 10 kommuner. Metoden i den første delen har bestått av systematiske litteratursøk i internasjonale forskningsdatabaser, samt manuelle søk i rapportserier og finkjemming av referanselister i rapporter. I den andre delen har det blitt gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med til sammen 17 personer i 10 utvalgte kommuner over hele landet, med variasjon i størrelse og geografi. Den samlede litteraturen og intervjuene ble analysert ved hjelp av en tematisk analyse i henhold til problemstillingene i prosjektet.

Forskningen på området viser at det er utfordrende å identifisere hvilke effekter programmet har på integreringsprosessen, men man har pekt på kjennetegn ved flyktningene, kjennetegn ved kommunene og organiseringen av programmet som viktige faktorer for god resultatoppnåelse. Men samtidig er det flere ting som gjør det vanskelig å gjøre sammenligninger mellom kommunene når det gjelder resultater. Det er store variasjoner med hensyn til sammensetningen i flyktninggruppene, hvor mange som bosettes, og det lokale arbeidsmarkedet, noe som ikke er reflektert i dagens resultatmålinger.

Forskningslitteraturen viser også at det er betydelige svakheter ved dagens resultatmålinger. De viktigste av disse er:

- Måletidspunktet direkte etter, eller 1 år etter avsluttet introduksjonsprogram gir i verste fall et feilaktig bilde av tilknytning til arbeidslivet på sikt.
- Definisjonen av arbeid (helt ned til 1 time per uke) gir en misvisende indikasjon på hvor solid tilknytningen til arbeidslivet er.
- Definisjonen av utdanning (hvor grunnskole ikke teller som måloppnåelse) gir et inntrykk av at man ikke er på rett kurs i kvalifiseringsarbeidet i tilfeller der man systematisk satser på grunnleggende kvalifisering der det er behov for det.
- Introduksjonslovens mål om å bidra til større deltakelse i samfunnet fanges i liten grad opp i målingene.
- Begrensninger ved Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR) som brukes som utgangspunkt for målingene gir ingen mulighet til å rapportere mer enn én

avslutningsårsak, slik at kommunene tvinges til å velge mellom å rapportere e.g. begrenset deltidsarbeid eller grunnskoleopplæring – med følger for resultatoppnåelse.

Funnene fra forskningslitteraturen understøttes i høy grad av den nye empirien som er frembrakt i undersøkelsen. De kvalitative intervjuene med kommunene viser at:

- Resultatmålingene gir ikke et godt bilde av kvaliteten på integreringsarbeidet i kommunene.
- Resultatmålene vurderes som lite hensiktsmessige av kommunene, og *ingen* av kommunene i utvalget bruker målingene som et aktivt styringsredskap i sitt arbeid.
- Kommunene ønsker å bli målt på kvalitet og har behov for redskaper for å evaluere eget kvalifiserings- og integreringsarbeid. I mangel på hensiktsmessige nasjonale resultatmål, har derfor flere kommuner utviklet egne resultatindikatorer.
- Ønsket om gode resultatmål kan føre til spenninger mellom flyktningetjenesten, voksenopplæringen og den politiske ledelsen, og mellom langsiktig satsing på kvalifisering og behovet for raske løsninger.
- Flere forhold ligger utenfor kommunenes kontroll i det helhetlige integreringsarbeidet, fra internasjonale konvensjoner, til innvandringspolitikk, organisering av bosettingsarbeidet, ansvarsfordeling i utdanningssystemet, trekk ved det norske arbeidslivet, og ikke minst regjeringens integreringspolitikk. Rangeringer over hvilke kommuner som er de «beste» og «dårligste» til å integrere gjør at vi dytter hoveddelen av ansvaret over på kommunene.
- Kommunene mener at overgang til arbeid med lønnstilskudd bør telle som måloppnåelse

Det konkluderes at dagens resultatmålinger i liten grad reflekterer formålene med Introduksjonsloven og den foreslåtte Integreringsloven som skal erstatte denne. Man er simpelthen ikke i stand til å avgjøre hvorvidt de nyankomne innvandrerne er økonomisk selvstendige eller har en varig tilknytning til arbeidslivet på bakgrunn av dagens resultatmålinger. Resultatene gir også kun svært grove indikasjoner på graden av deltakelse i yrkeslivet, og sier ingenting om deltakelse i samfunnslivet.

For at resultatene skal fungere som et hensiktsmessig styringsverktøy for kommunal tjenesteutvikling, og for at det skal gi mening å tillegge resultatene større vekt i bosettingen av flyktinger i kommunene, bør resultatmålene i langt større grad kunne fange opp hvordan man lykkes med å gjøre flyktingene økonomisk selvforsørget over tid.

1. Innledning

1.2 Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet har på bakgrunn av innspill fra Nasjonalt utvalg for bosetting besluttet å innføre nye kriterier i bosettingen av flyktninger¹. De nye kriteriene stiller blant annet strengere krav til resultatoppnåelse for kommunene og vil i større grad styre bosetting til kommuner med god resultatoppnåelse de siste 3 årene. Resultatene skal vektas med 60 prosent i vurderingen, noe som er betydelig høyere enn den tidligere ordningen.

Resultatene det er snakk om handler om hvor mange deltakere i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere som går ut i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Introduksjonsprogrammet har hjemmel i introduksjonsloven og har som formål å styrke nyankomne innvandreres muligheter for å deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsliv og for å bli økonomisk selvstendige. Det er i utgangspunktet to sentrale målepunkter i den forbindelse. Målinger *direkte etter avsluttet program* er basert på kommunenes egne registreringer i Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR). Det nasjonale målet er at 55 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning på dette tidspunktet. Målinger *ett år etter avsluttet program* gjennomføres av SSB. Frem til 2017 var statistikken basert på KOSTRA, men deretter gikk man også her over til å basere seg på NIR. På landsbasis er det en målsetning om at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning på dette måletidspunktet. I tillegg fører SSB statistikk over resultater opp til 5 år etter avsluttet program, uten at det er knyttet spesifikke nasjonale mål opp mot dette.

Dagens todelte mål er et resultat av at Riksrevisjonen i 2010 gikk gjennom det som den gang var et mål om at 65 prosent av deltakerne skulle gå over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program (Riksrevisjonen 2010). Man fant at resultatoppnåelsen var over 20 prosent lavere enn målet, og at målet neppe var realistisk, samtidig som at andelen som var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program var langt høyere og helt opp mot målet. Det ble dermed konkludert at det også ga mening å måle utviklingen over en viss tid. Erfaringer tilsier imidlertid at det kan være forvirrende med to parallelle resultatmål med to ulike måletidspunkt, ikke minst for personer som ikke arbeider på integreringsfeltet.

På nasjonalt nivå har ikke det nye målet om 70 prosent resultatoppnåelse ett år etter avsluttet program latt seg innfri. I resultatmålene direkte etter avsluttet program i 2018

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-ikke-bosette-i-omrader-med-hoy-innvandrerandel/id2617022/>

oppnådde man imidlertid for første gang i historien å innfri de nasjonale kravene på 55 prosent. Likevel har Kunnskapsdepartementet gitt uttrykk for at de har større ambisjoner og ønsker bedre resultater².

I forbindelse med den såkalte flyktningkrisen som startet i 2015, har antallet flyktninger som blir bosatt i landet økt betydelig, noe som også har medført et stort press på kommunene som står ansvarlige for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Foreløpige tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser at det i 2018 var 37 887 personer med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som deltok i opplæring³. Dette har medført et betydelig arbeid med å få på plass den nødvendige kompetansen og infrastrukturen i de enkelte kommunene for å kunne gjennomføre opplæringen. Likevel har man altså for første gang siden målingene startet klart å innfri de nasjonale kravene for resultatmål.

Tabell 1: Resultat direkte etter avsluttet program 2018. Variasjon mellom 5 største kommuner i landet.

Kommune	Resultat i prosent
Oslo	64
Bergen	43
Stavanger	54
Trondheim	52
Drammen	61

Kilde: IMDi, basert på NIR. Nasjonalt mål: 55 prosent.

Resultatene viser imidlertid, slik de har gjort helt siden man begynte å måle, store variasjoner på tvers av kommuner. Noen kommuner har over flere år ligget langt over dette resultatmålet, mens andre har ligget langt under og andre kommuner igjen har store variasjoner i resultater fra år til år (Enes og Wiggen, 2016). Når det gjelder de positive resultatene for 2018, har for eksempel et kobbelt av småkommuner 100 prosent måloppnåelse, mens i andre enden av skalaen har en av kommunene kun 17 prosent måloppnåelse. Også blant de 5 største kommunene i landet finner vi en variasjon på 21 prosentpoeng mellom Oslo som hadde 64 prosent måloppnåelse og Bergen som hadde 43 prosent måloppnåelse (tabell 2).

² <https://www.dagbladet.no/nyheter/langt-flere-flyktninger-tar-utdanning/71205967>

³ IMDi Årsrapport 2018, side 12.

Det kan dermed tilsynelatende fremstå som et fornuftig grep når Kunnskapsdepartementet innfører større grad av styring av bosetting av flyktninger til kommuner med god resultatoppnåelse. Det er imidlertid mange grunner til at dette ikke nødvendigvis er tilfellet. Kunnskaps- og integreringsministeren har innledningsvis selv pekt på at en av utfordringene er at resultatene sier lite om hvorvidt personene som måles er heltidsansatte eller er selvforsørget⁴. Resultatene av kommunens arbeid måles nemlig i overgang til utdanning (unntatt grunnskole) og inntektsgivende arbeid helt ned til 1 times varighet i uken. Dette er i samsvar med den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO's definisjon av sysselsetting. Men selv om det vil være få personer som faktisk arbeider kun 1 time i uka, er resultatkriteriene for grove til å gi informasjon om hva slags tilknytning til arbeidslivet det er snakk om i praksis.

Denne typen problemstilling – sammen med mange andre som vi skal komme inn på – er av stor betydning i forhold til de nye kriteriene for bosetting av flyktninger i kommunene. Dersom bosettingen skal styres på bakgrunn av resultatoppnåelse i den enkelte kommune, er det helt avgjørende at vi er sikre på at resultatmålene gir en god nok indikasjon på om integreringsarbeidet i kommunen virkelig lykkes eller ikke, spesielt på lengre sikt.

Denne måten å styre etter resultatene på vil også ha store konsekvenser for kommunene. Hvor mange flyktninger kommunene bosetter hvert år har betydning for både økonomi og mulighet til å opprettholde stillinger og kompetanse på integreringsfeltet. Det er dermed et uheldig utgangspunkt at resultatmålingene blant annet er:

«problematiske med hensyn til de begrensede kravene om arbeidstid; utilstrekkelige med hensyn til utvikling over tid; urettferdige med hensyn til sammenligninger mellom kommuner som har ulike arbeidsmarkeder og andeler av flyktninger; og urealistiske med hensyn til ulikhetene i flyktingenes varierende bakgrunner og dermed forutsetninger for å få jobb.» (Mølland et al., 2018:iii).

Når resultatene skal tillegges økt betydning for fordeling av bosettingen av flyktninger, øker viktigheten av å ta hensyn til alle relevante resultatfaktorer. Kunnskapsdepartementet sendte i august forslag til en ny lov om integrering, *integreringsloven*, på høring. Denne skal erstatte dagens *introduksjonslov*. I lovforslaget⁵ fremmes det blant annet at kommunen skal fastsette sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet, avhengig av utdanningsbakgrunn. For noen deltakere innebærer dette at sluttmaalet bør ta utgangspunkt i at den enkelte skal fullføre grunnskole

⁴ Se fotnote 2.

⁵ Lovforslaget inkluderer for øvrig nye krav til kommuner og fylkeskommuner, rett og plikt til kompetansekartlegging før bosetting, nye lovpålagte emner i introduksjonsprogrammet, og kompetansekrav til lærere i opplæringen.

for å kunne kvalifisere seg til arbeid. Men i resultatmålingene teller ikke grunnskole som resultatoppgåelse.

I denne rapporten ønsker vi å se nærmere på dagens resultatmålinger og undersøke om det ligger viktige begrensninger ved de indikatorene som benyttes. I rapportens første del vil vi sammenstille forskningslitteratur på området for å se på hvordan forskjeller i resultater forklares, og undersøke hvilke begrensninger ved dagens resultatmål som identifiseres. Den andre delen av rapporten vil basere seg på ny empiri i form av kvalitativ datainnsamling fra ti ulike kommuner, og se nærmere på om kommunene selv erfarer at dagens resultatmål er hensiktsmessige å arbeide utfra.

1.2 Metode

Litteratursøket ble gjennomført ved hjelp av flere ulike tilnærminger. Det ble innledningsvis foretatt målrettede søk i internasjonale forskningsdatabaser ved hjelp av kombinasjoner av ord som «integration», «refugees», «Norway», «labour market», «education», «municipalities». Hovedvekten av forskningslitteraturen ble imidlertid identifisert ved hjelp av mer manuelle søk i rapportserier hos forskningsinstitusjoner, konsulentbyråer og SSB, finkjemming av litteraturlister i enkeltrapper, samt tips fra fagpersoner på området. En tematisk analyse ble gjennomført ved å betrakte den samlede litteraturen som et datasett som ble kodet i henhold til problemstillingene i prosjektet.

De kvalitative dybdeintervjuene ble gjennomført i et utvalg av 10 kommuner over hele landet som ble valgt på bakgrunn av variasjon i størrelse og geografi. Rekruttering av deltakere ble gjennomført ved hjelp av et anmodningsbrev fra KS som ble sendt ut med invitasjon til deltakelse i undersøkelsen. Ingen av kommunene takket nei til invitasjonen. De 10 kommunene inkluderte dermed: Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Kristiansand, Arendal, Stjørdal, Gloppen, Notodden og Bamble. Det har totalt blitt gjennomført intervjuer med 17 personer i de 10 kommunene. Oversikt over personene som har blitt intervjuet finnes i tabell 2 på neste side.

Tabell 2: Deltakere i de kvalitative dybdeintervjuene i undersøkelsen

Stilling	Antall
Leder i Flyktningetjenesten/Voksenopplæringen ⁶	8
Rektor i voksenopplæringen	3
Rådgiver	4
Spesialrådgiver	1
Spesialkonsulent	1
TOTALT:	17

Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt eller over telefon, avhengig av tidskapasitet i kommunen, og varte i ca 1- 1 ½ time. En tematisk analyse ble gjennomført ved at svarene ble kodet i henhold til problemstillingene i prosjektet. I flere tilfeller medførte dette ytterligere kontakt med kommunen i form av oppfølgingsspørsmål eller validering av tolkninger på epost eller telefon. Utover dette har vi også snakket med fagpersoner i IMDi og SSB vedrørende utfordringer og kvalitet i NIR.

Sentrale problemstillinger i undersøkelsen har vært:

- Hvordan forklares forskjeller i resultater mellom kommuner i forskningslitteraturen?
- I hvilken grad gir dagens målinger et godt bilde av faktisk kvalitet og langsiktige resultater av kommunenes integreringsarbeid?
- I hvilken grad erfarer kommunene selv at dagens resultatmål er hensiktsmessige å arbeide utfra?
- Erfarer kommunene utfordringer i spennet mellom krav til raske resultater og behovet for mer langsiktig arbeid?
- Hvilke faktorer ligger innenfor og utenfor kommunenes kontroll når det gjelder integreringsarbeidet?

⁶ I noen kommuner er samme person leder for både Flyktningetjenesten og Voksenopplæringen

2. Funn fra litteratursammenstilling

I denne delen av rapporten presenterer vi funn fra sammenstillingen av relevant forskning på området, sett i forhold til målsettingen med undersøkelsen. Vi begynner med å se på hvordan forskningen forklarer forskjeller i resultatene. Måten introduksjonsprogrammet er organisert på gjør det på et generelt grunnlag utfordrende å identifisere hvilke effekter programmet har på integreringsprosessen. Evidensforskning lar seg vanskelig gjennomføre ettersom det ikke finnes en naturlig kontrollgruppe for deltakerne i introduksjonsordningen (Mølland et al., 2018). Introduksjonsloven slår fast at alle nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering har både rett og plikt til å delta i programmet. Dermed har vi ikke informasjon om hva som ville skjedd med deltakerne om de *ikke* hadde gjennomført programmet. Forskningen har derfor i stor grad basert seg på enten statistiske analyser som igjen er basert på nasjonale registre, og er dermed prisgitt hvilken informasjon som registreres, og kvaliteten på denne. I tillegg gjennomfører man spørreundersøkelser og kvalitative studier. Sistnevnte metodikk kan for eksempel dokumentere tjenesteinnovasjon på feltet som kan testes ut i andre kommuner. En utfordring med alle disse metodikkene er at programmet ikke nødvendigvis er sammenlignbart på tvers av kommuner ettersom de har relativt stor frihet i forhold til innretning av introduksjonsprogrammet, har ulike arbeidsmarked, ulike andeler flyktninger i forhold til innbyggertall, og bosetter flyktninger med ulike bakgrunner. Dermed har det vist seg vanskelig å finne frem til virkemidler som gir resultater på tvers av alle kommuner (Djuve et al., 2017).

Allikevel vet vi, etter 15 år med introduksjonsprogram, en god del om hvilke faktorer som har betydning for resultatene på et nasjonalt nivå. Flere forskningsprosjekter som har sett spesifikt på introduksjonsprogrammet i Norge har pekt på kjennetegn ved flyktingene, kjennetegn ved kommunene og organiseringen av programmet som viktige faktorer for god resultatoppnåelse (ibid; Lillegård og Seierstad, 2013; Blom og Enes, 2015; Tronstad, 2015; Røhnebæk og Eide, 2016). Når det gjelder resultatforskjeller mellom kommunene viser derimot de samme studiene at kjennetegn ved flyktingene eller kommunene bare i liten grad kan forklare forskjellene: *«De «beste» kommunene har en tendens til å være best, og de «dårligste» kommunene har en tendens til å være dårligst, også når vi korrigerer for variabler som går på flyktingenes kjennetegn og kommunens forutsetninger.»* (Lillegård og Seierstad, 2013:14).

En større evaluering av introduksjonsprogrammet gjennomført av Fafo i 2017 forklarer dette med at kommunene har en viss grad av autonomi i utformingen av selve programmet, noe som har ført til at ulike kommuner har valgt svært ulike arbeidsformer for å organisere arbeidet (Djuve et al., 2017). Andre mener at det i tillegg er vanskelig å generalisere mellom norske kommuner på grunn av stor geografisk variasjon og mange små kommuner (Dørken, 2005; Tronstad og Hernes, 2014). De store variasjonene med hensyn til sammensetningen i flyktinggruppene, hvor mange som bosettes, det lokale arbeidsmarkedet og hvordan introduksjonsprogrammet organiseres i den enkelte

kommune er ikke reflektert i dagens målinger.

2.1 Kjennetegn ved flyktningene og kommunene

Som nevnt over viser forskning på introduksjonsprogrammet i Norge at det nasjonalt er en sterk sammenheng mellom kjennetegn ved flyktningene og overgang til arbeid og utdanning etter endt introduksjonsprogram. SSB gjennomførte i 2013 på oppdrag fra IMDi det første forsøket på å utarbeide vektete resultater av introduksjonsprogrammet i norske kommuner. Studien viser at kjennetegn ved flyktningene (kjønn, utdanning, antall barn på bosettingstidspunktet og landbakgrunn) har størst betydning for varighet fra bosetting til arbeid eller utdanning (Lillegård og Seierstad, 2013). Dette funnet blir støttet av senere analyser utført av NIBR (Tronstad, 2015) og SSB (Blom & Enes, 2015) hvor det kommer frem at kjennetegn ved flyktningene har størst betydning for måloppnåelse, dernest organisering av programmet, og til slutt kjennetegn ved kommunen.

Kjennetegn ved flyktninger inkluderer både alder, kjønn, utdanning, antall barn og landbakgrunn. Resultatene viser at menn har bedre resultater enn kvinner, unge bedre enn eldre, de med høyere utdanning har bedre enn de med lavere utdanning og de som ikke har barn har bedre resultater enn de som har barn. Forskingen har også vist at medbrakt utdanning har betydning, men dette slår ulikt ut for kvinner og menn. Menn som kommer til Norge når de er under 35 år, går i stor grad over i ordinært arbeid, selv om de har lite formell utdanning fra hjemlandet. For kvinner, derimot, er det blant dem som har høyest utdanning at man finner den høyeste overgangen til arbeid (Djuve et al., 2017). Oppsummert kan man si at kommuner som bosetter flere voksne kvinner med lite utdanning og mange barn har på mange måter en mer krevende kvalifiseringsoppgave enn kommuner som bosetter flere unge, barnløse menn med høy utdanning (ibid; Lillegård og Seierstad, 2013; Blom og Enes, 2015; Tronstad, 2015).

Flere studier har også vist at det er en sammenheng mellom flyktningenes landbakgrunn og deres overgang til arbeid og utdanning etter endt program. En studie fra SSB i 2016 viser at blant de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2012 og 2013 var 70 prosent av deltakere fra Etiopia, Eritrea og Afghanistan i jobb eller utdanning ett år etter, mot bare omtrent halvparten av deltakerne fra Somalia (Enes og Wiggen, 2016). En studie fra Fafo året etter finner også at landbakgrunn samvarierer med overgang til arbeid selv etter kontroll for andre individuelle kjennetegn som alder, kjønn og utdanning (Djuve et al., 2017). Forskerne er derimot skeptisk til å bruke landbakgrunn som forklaring. De argumenterer med at det antagelig er flere viktige individkjennetegn de tilgjengelige variablene ikke måler, som vil samvariere med landbakgrunn. Blant annet viser de til at sporinndeling og registerdata over utdanning ikke skiller godt nok mellom ulike nivåer av utdanning. Dette kan blant annet slå ut på resultatene for deltakere med landbakgrunn fra Somalia, da det er flere av disse som ikke har lese og skriveferdigheter på noe språk (ibid).

Et dypdykk i de tre fylkene Telemark, Aust- og Vest Agder viser at ulike kommuner lykkes i ulik grad med å sysselsette flyktninger fra ulike landbakgrunner (Mølland et al., 2018). For

eksempel har enkelte kommuner som på et generelt grunnlag har svak måloppnåelse svært gode resultater for flyktninger fra Somalia over tid, langt bedre enn andre kommuner som har mye bedre generell måloppnåelse. Det konkluderes dermed at hverken landbakgrunn i seg selv eller det generelle arbeidsmarkedet i de ulike kommunene kan forklare disse forskjellene i seg selv (ibid). Forskere har også pekt på at faktorer som arbeidserfaring, familiesituasjon og helse spiller en rolle på hvorvidt deltakerne i introduksjonsprogrammet går over i arbeid eller høyere utdanning etter endt program (Eide og Bjerck, 2018).

Når det gjelder kjennetegn ved kommunen, har det generelle arbeidsmarkedet blitt trukket fram som en av flere faktorer som har betydning for introresultatene. Forskning fra Danmark viser at de flyktningene som i 80- og 90-årene ble bosatt i kommuner med relativ lav innvandrerdel og lav arbeidsledighet kom raskere ut i arbeid (Damm og Rosholm, 2010). Studier fra Norge viser også at i kommuner med høy lokal ledighet synker sjansene for overgang til arbeid betraktelig (Godøy, 2016; Djuve et al., 2017; Tronstad, 2019). I tillegg har deltakere i middels sentrale kommuner lavere overgang til arbeid enn deltakere i storbyene. En komparativ studie av de nordiske landene viser at mannlige deltakere i Norge, og både mannlige og kvinnelige deltakere i Danmark, som bosettes i de mest rurale områdene, har vesentlig lavere sannsynlighet for å være sysselsatt enn de som bosettes i sentrale strøk (Hernes et al., 2019).

2.2 Organisering av introduksjonsprogrammet

Forskningen har også undersøkt om det er spesielle forhold ved gjennomføringen av introduksjonsprogrammet som kan forklare forskjellene mellom kommunenes resultater. Hvorvidt en kommune har valgt å organisere introduksjonsprogrammet innenfor eller utenfor NAV har vist seg å ha lite betydning for resultatene (Tronstad, 2015). Om det gis et heltidstilbud eller ikke, har derimot større betydning for resultatoppnåelse. Dette forklares ved at dersom kommunen evner å tilby et heltidsprogram vil det ofte bety at ulike aktører i kommunen samarbeider godt om innholdet i programmet, for eksempel i forbindelse med språkpraksisplasser og arbeidsforberedende tiltak (ibid). Dette funnet blir bekreftet av en senere studie, der det ble funnet at det å ikke få et heldagsprogram er uheldig for overgang til arbeid, særlig for menn (Djuve et al., 2017). I tillegg til dokumenterte norskkunnskaper, fant man i sistnevnte studie også at brukermedvirkning - spesielt for menn, og arbeidsretting - spesielt for kvinner, var av betydning for resultatene.

Et annet tiltak som trekkes fram i forskningslitteraturen er muligheten til å ta norsk utdanning. Brockmann 2-utvalget, som skulle utrede langsiktige konsekvenser av høy innvandring, så en sterk sammenheng mellom innvandrers sysselsetting og norsk utdanning. De mente derfor at det er fornuftig å satse på formell utdanning i Norge. For flyktninger med medbrakt utdanning, mente de at en påbygging av utenlandsk utdanning med noe utdanning fra Norge kan ha betydning for senere sysselsetting (NOU 2017:2).

Utdanning fra Norge viser seg å være langt mer verdt i det norske arbeidsmarkedet enn utdanning fra utlandet. Men heller ikke dette kan forklare resultatforskjellene mellom kommunene i seg selv.

På tross av et stort fokus på mer arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, har forskningen i liten grad funnet effekter av arbeidsrettede tiltak som arbeidspraksis og språkpraksis (Djuve et al, 2017). Dette er på en annen side ikke overraskende, ettersom vår erfaring gjennom følgeforskning i Agderfylkene er at hvordan arbeids- og språkpraksis organiseres varierer fra kommune til kommune uten at dette registreres noe sted. Det er blant annet variasjoner med hensyn til kriterier for valg av egnete bedrifter, hvordan praksisoppholdet følges opp i skoleundervisning, hvordan praksisvalg henger sammen med individuell plan, og hvordan den enkelte bedrift følger opp praksisdeltakeren. Disse variasjonene er simpelthen vanskelig å følge opp i statistiske modeller, ikke minst fordi vi mangler datagrunnlag. Dermed blir det også vanskelig å gjøre meningsfulle sammenligninger mellom kommunene på dette området.

Hvorvidt kommunen satser på å ansette lærere med formell kompetanse på å undervise innvandrere, kan imidlertid ha betydning. Djuve og kollegaer viser at dersom kommunen har en høy andel av norsklærere med utdanning i norsk som andrespråk, ser dette ut til å øke andelen deltakere som består norskprøver (Djuve et al., 2017). Det er også studier som viser at det er regionale variasjoner når det gjelder kompetanse til lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven. Selv om fleste har formell pedagogisk kompetanse, mangler over halvparten en formell kompetanse i norsk som andrespråk (Berg, 2015). I forslag til ny Introduksjonslov som nå er ute til høring, foreslås det å innføre kompetansekrav for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven.

I en studie gjennomført av Østlandforskning har man sett nærmere på innhold og kvalitet i programmet for å identifisere grep kommunene kan ta for å få bedre resultater på overgang til arbeid og utdanning (Eide og Beck, 2018). Studiet fokuserer på veiledning i programmet, og finner at det er viktig med tett oppfølging og differensiert veiledning av deltakerne. I tillegg påpeker de blant annet betydningen av tillit mellom deltaker og veileder, ansattes kompetanse, tverrfaglig samarbeid og brukermedvirkning. Djuve og kollegaer finner i sin studie fra 2017 at dersom kommunen har en stor andel programrådgivere med høyere utdanning og kort erfaring fra integreringsarbeid (men gjerne erfaring fra andre sektorer), så øker sannsynligheten for at deltakerne får arbeidspraksis som en del av sitt program. Datamaterialet fra studien indikerer også at programrådgivernes arbeidssituasjon og holdninger til programmets arbeidsmetoder og virkemidler også påvirker deltakernes tilbud (Djuve et al., 2017)

Oppsummert er altså spørsmålet om i hvor stor grad resultatforskjellene mellom kommunene skyldes kommunene selv vanskelig å kunne gi noe entydig svar på. Kvaliteten på tiltakene fremstår som mer avgjørende enn hvilke tiltak som settes inn (Djuve et al., 2017). Egenskaper ved flyktingene selv ser ut til å være mer avgjørende enn hvordan

introduksjonsprogrammet organiseres, samtidig som at lokale grep kan ha en viss betydning. Det å tilby et heltidsprogram, ansette lærere med høy kompetanse, øke brukermedvirkning og satse på formell utdanning er alle fornuftige grep uten at de nødvendigvis garanterer gode resultater. Man må også undersøke betydningen av andre faktorer som samarbeidet med næringsliv, ildsjelers rolle, og så videre. Utfordringen er at disse grepene hverken nødvendigvis registreres, eller lar seg gjøre å definere presist. Dermed har man ingen mulighet til å undersøke dette i statistiske modeller (Lillegård & Seierstad, 2013).

Det må også tas forbehold ved mye av funnene som er diskutert i denne delen av rapporten, ettersom de fleste studiene har undersøkt alle disse sammenhengene med utgangspunkt i de etablerte resultatmålingene – altså målt enten direkte etter, eller ett år etter avsluttet program. Som vi nå skal se, gir annen forskning tydelige indikasjoner på at disse målingene ikke nødvendigvis gir gode nok bilder av hvordan man lykkes med integreringsarbeidet i kommunene. Det er dermed tenkelig at dersom vi la til grunn andre målekriterier, ville også funnene i de nevnte undersøkelsene kunne se annerledes ut.

2.3 Begrensninger i dagens resultatmål

Forskningslitteraturen peker på en rekke begrensninger knyttet til dagens resultatmål, og fremhever flere faktorer som betydningsfulle. Dette gjelder for det første egenskaper ved Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR), og faktorer som tidsaspektet (*når det måles*), definisjonen av arbeid og utdanning (*hvordan det måles*), og flyktningers deltakelse i samfunnet og medvirkning i eget program (*hva som måles*).

2.3.1 Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR)

Kommunene er pliktet å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av introduksjonsloven. Opplysninger om enkeltpersoners deltakelse i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring og introduksjonsprogrammet registreres i NIR⁷. Av betydning for problemstillingene i denne rapporten skal kommunene blant annet registrere:

- Tidspunkt for start på introduksjonsprogram
- Tidspunkt for avslutning av introduksjonsprogram og sluttårsak
- Deltakerens hovedaktivitet ved avslutning av program. Dersom personen har flere statuser, for eksempel er i et ordinært utdanningsløp og i arbeid samtidig, må kommunen vurdere hvilken status som er å regne som personens hovedaktivitet. I tvilstilfeller oppfordres kommunene til å vurdere hovedaktivitet i forhold til målene i personens individuelle plan.

⁷ <https://www.imdi.no/nir-og-bosetting/nir/>

Registeret danner utgangspunktet for IMDi oversiktsarbeid over ordningen, inkludert resultater direkte etter avsluttet program hvert år. Registeret har tidligere hatt betydelige svakheter (Pedersen & Salomonsen, 2018; Rambøll, 2011). En gjennomgang fra Riksrevisjonen (2010) viste at det var både feil og mangler i registreringen av viktige opplysninger i registeret, og det ble vist til at dette kan ha konsekvenser for enkeltpersoners rettigheter og IMDi styringsinformasjon. Ufullstendig registrering, og feilregistreringer utgjorde et betydelig problem. IMDi har derfor gjennomført stikkprøver og gitt kommunene tilbakemeldinger om manglende registreringer underveis. Men introduksjonsloven har ikke hjemmel for tilsyn eller sanksjoner ved manglende registreringer, og IMDi har derfor uttrykt behov for at departementet iverksetter tiltak for å bedre kommunenes registrering i NIR (ibid).

I 2015 ble det gjennomført en betydelig kvalitetsoppdatering av registeret, og siden 2017 har det erstattet bruk av KOSTRA i SSBs statistikker over resultater ett til fem år etter avsluttet program. SSB har testet kvaliteten siden registeret ble revidert i 2015, og vil publisere sine første analyser ved hjelp av registeret mot utgangen av 2019. Ifølge fagpersoner i SSB som vi har snakket med i forbindelse med undersøkelsen, foretas det også sjekker av registerkvaliteten i løpet av året slik at IMDi kan følge opp kommuner som ikke har registrert, for å unngå manglende tall når analysene kjøres. Det er med andre ord først nå registeret holder den nødvendige kvaliteten til at det kan brukes som et godt styringsverktøy, selv om det har blitt benyttet til å måle kommunenes resultater over tid.

En av de vedvarende utfordringene er likevel at når deltakernes hovedaktiviteter skal registreres ved avsluttet program, er ikke rom for å registrere mer enn én aktivitet. Dersom deltakeren for eksempel både har deltidsarbeid og går i grunnskole, vil det dermed være en skjønnsvurdering fra kommunens side hva som skal registreres. Dette har igjen følger for resultatoppnåelsen, og skaper også en kvalitetsutfordring ettersom man ikke vet hva som vektlegges i registreringsarbeidet på tvers av kommuner.

Det er også slik at selv om man i NIR kan registrere flere avslutningsårsaker, så blir noen av disse slått sammen til restkategorien «andre årsaker» i den offisielle statistikken. Dette gjelder blant annet dersom en deltaker må avslutte programmet av helsemessige årsaker. En høy andel i kategorien «andre årsaker» vil føre til at kommunen får et dårligere resultat, selv om dette i noen tilfeller ikke har en sammenheng med kvaliteten på kommunens introduksjonsprogram⁸.

⁸I statistikkgrunnlaget til resultatmålet ett år etter avsluttet program benyttes følgende kategorisering av avslutningsårsaker: Arbeid, videregående skole og høyere utdanning, grunnskole, kvalifiseringstiltak i offentlig regi, sosialhjelp, andre trygdeytelser, flyttet, og andre årsaker. Kilde SSB: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere/2019-06-20?fane=om>

2.3.2 Måletidspunktet

Når det måles er helt avgjørende for hvilke resultater som frembringes. Dagens resultatmål i introduksjonsprogrammet er et øyeblikksbilde tatt tre eller fire år etter at deltakeren ble bosatt, og sier dermed mindre om deltakernes langsiktige kvalifisering eller langsiktige tilknytning til arbeidslivet. Dette er viktig da forskning viser at måletidspunktet er helt avgjørende for resultatet. I en sammenligning av resultater fra integreringsprogrammene i Norge, Danmark og Sverige viser det seg at de første årene etter bosetting har Danmark de beste resultatene når det gjelder sysselsetting av flyktninger, men over tid kommer flere flyktninger i jobb i Norge og Sverige. To til fire år etter bosetting (tilsvarende dagens måletidspunkt for resultater i introduksjonsprogrammet) har deltakere i Norge generelt høyere sysselsettingsnivå enn deltakere i Sverige og Danmark. Dette sysselsettingsgapet mellom Norge og de to andre landene reduseres for mannlige deltakere over tid, men opprettholdes i Sverige og øker i Danmark for kvinnelige deltakere (Hernes et al., 2019).

I en studie fra Frischsenteret hvor de følger ulike kohorter som ble bosatt i Norge i perioden 1992 til 2015, kan det se ut som om integreringsprosessen på mange måter reverseres 7-10 år etter bosetting. De finner at uavhengig av kjønn eller innvandringsgrunn, opplever en stor andel innvandrere fra lavinntektsland, særlig menn, over tid en nedgang i sysselsettingsrate og en økning i sosialhjelpsrate sammenlignet med norske borgere som har de samme karakteristikkene (Bratsberg et al., 2016a og 2016b). Det kan synes som om tilhørigheten på arbeidsmarkedet for innvandrere er mer følsom for konjunktursvingninger sammenlignet med andre grupper (Bratsberg et al., 2016a; Barth et al., 2004). Dette understreker betydningen av behovet for et systematisk arbeid for å sikre en solid og varig tilknytning til arbeidsmarkedet i kommunenes integreringsarbeid, selv om deltidsarbeid helt ned til 1 time i uken teller som resultatoppgåelse i de offisielle målingene.

En annen studie fra SSB som følger deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 2011 til 2015 viser også at det er meningsfullt å følge resultatene over tid. Forskerne fant at for de fleste årgangene går andelen menn som er i arbeid eller utdanning noe opp fra ett år til to år etter avsluttet introduksjonsprogram, for så å flate ut eller gå ned. For kvinner går andelen derimot noe opp i alle årene, men andelen kvinner i arbeid og utdanning er allikevel betydelig lavere enn for menn (Lunde og Lysen, 2018). Studien ser også på yrkesinntekt som en indikasjon på grad av tilhørighet til arbeidslivet og selvforsørgelse. Dataene deres viser at andel yrkesinntekt av samlet inntekt øker fra cirka 50 til over 60 prosent for alle avgangskullene i årene etter avsluttet introduksjonsprogram. I tillegg går mottak av sosiale stønader som sosialhjelp, bostøtte og kvalifiseringsstønad, ned fra cirka 25 til under 15 prosent i årene etter endt program (ibid).

Ser man nærmere på resultatene på kommunenivå, har forskning funnet at enkelte kommuner har oppnådd gode resultater både på kort og lang sikt, mens andre som har

dårligere resultater på de offisielle målingene ett år etter avsluttet program, kan gjøre det bra på lengre sikt. Eksempler på dette er Bamble og Mandal som har svært dårlig måloppnåelse for somaliske flyktninger etter kort tid. Fem år etter bosetting har de samme kommunene derimot landets høyeste andel somaliere som er sysselsatte (Mølland et al., 2018).

Forskningen viser dermed at man bør være varsom med å konkludere at en kommune har lyktes eller ikke lyktes med å kvalifisere deltakere til arbeid og høyere utdanning kort tid etter endt introduksjonsprogram. Målinger på lang sikt har imidlertid også noen utfordringer. Et dilemma er at dersom man måler resultater etter lang tid kan det være vanskelig å skille ut hva som skyldes kommunens innsats i integreringsprogrammet. Etter flere år vil effekten av introduksjonsprogrammet viskes ut, da det kan være andre årsaker bak den observerte utviklingen (Enes, 2014). Dette må det også tas hensyn for dersom man skal utvikle måleindikatorer som viser utvikling over tid.

2.3.3 Målekriterier

Hvordan det måles har selvfølgelig stor betydning for resultatene. Som nevnt innledningsvis måles resultatene etter endt introduksjonsprogram blant annet i form av overgang til inntektsgivende arbeid av minst 1 times varighet i uka. Med andre ord vil svært begrensede deltidsstillinger telle i like stor grad som fulltidsstillinger, på tross av at det overordnede målet med introduksjonsprogrammet er økonomisk selvforsørgelse. Det å måle overgang til arbeid inntil 1 time pr. uke samsvarer med den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO's definisjon av sysselsetting, men det har lite med hovedformålet til introduksjonsprogrammet å gjøre. I tillegg viser forskning at selv om det kan være en første inngang til arbeidslivet, kan det også være direkte misvisende som mål på kommunenes kvalifiseringsinnsats.

I Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, vektlegges det at det er viktig å legge til rette for at innvandreres tilknytning til arbeidslivet blir stabil. Dette er i liten grad reflektert i dagens resultatmålinger der arbeid helt ned til 1 time per uke altså teller som måloppnåelse. En studie fra 2007 viser at overgang til deltidsarbeid kan, på lengre sikt, øke avhengighet til sosialhjelp. Dette gjelder særlig for kvinner (Kavli et al., 2007). Dette funnet støttes også av studien fra Frichsenteret (Bratsberg et al., 2016a) som viser at innvandrere som kommer fra lavinntektsland i større grad har løsere tilknytning til arbeidslivet. Selv om den første jobben for noen kan være en vei inn i arbeidslivet, kan den også for andre være begynnelsen på veien ut av arbeidslivet. Studien konkluderer med at dersom den første jobben representerer en veldig løs tilknytning til arbeidslivet, kan den for noen bidra til å bygge opp rettigheter til trygdeordninger, og dermed føre til en fremtidig avhengighet av trygd (ibid).

For flyktninger som ble bosatt i Agderfylkene og Telemark fra 2005 til 2015, viser en studie at blant de som var registrert med mindre enn 10 timers arbeidstid pr. uke etter avsluttet

program, hadde 30 prosent ikke lenger et arbeidsforhold 5 år etter at introduksjonsprogrammet var avsluttet. Undersøkelsen viser dermed at en tilknytning til arbeidslivet på under 10 timers arbeidstid pr. uke, for mange hverken gir en langvarig tilknytning til arbeidslivet eller økonomisk selvstendighet på sikt. Studien konkluderer med at det er en svakhet ved dagens målinger at disse faktorene ikke fanges opp (Mølland et al., 2018).

Dagens resultatmål inkluderer heller ikke overgang til NAV-tiltak, noe som også omfatter overgang til arbeid med lønnstilskudd. Akkurat lønnstilskudd er noe av det som blir trukket fram som et tiltak som gir gode forutsetninger for varig sysselsetting. Hernes med kollegaer (2019) viser at det er store forskjeller når det gjelder bruk av subsidiert arbeid i kvalifiseringsprogrammene i de nordiske landene. I Sverige deltar omtrent 30 prosent av deltakerne i subsidiert arbeid, noe som er nesten dobbel så høy andel som i Norge og Danmark (der henholdsvis 11 og 17 prosent deltar i subsidiert arbeid). I tillegg viser denne studien at deltakere som mottar lønnstilskudd har mellom 23 og 24 prosentpoeng høyere sysselsetting enn deltakere som ikke har dette tiltaket i programmet. Selv om resultatene kan skyldes at de som får dette tilbudet er personer som i utgangspunktet har gode forutsetninger for å bli sysselsatt, matcher tiltakets effekt på sysselsetting de norske estimatene og er faktisk høyere enn de danske estimatene. Forskerne mener derfor at mer bruk av lønnstilskudd og andre jobbstøttetiltak gjør at svenske flyktninger får en bedre overgang til arbeidsmarkedet etter introduksjonsordningen, og konkluderer med at det er et potensial for å benytte subsidiert arbeid som tiltak i program for en større andel deltakere både i Norge og Danmark (ibid).

Selv om det de senere år har vært et økende fokus på at flere deltakere i introduksjonsdeltakere bør få tilbud om grunnskoleutdanning, og mulighet til å delta i videre utdanningsløp etter endt program (NOU 2017:2), påpeker flere forskere at det er påfallende få som får et slikt tilbud i programmet. Dette selv om en stor del av flyktningene mangler fullført grunnskole når de kommer til Norge (Djuve et al, 2017, Blom og Enes, 2015). Forskningen som har sett nærmere på dette finner også at deltakere som deltar i grunnskoleopplæring har signifikant høyere sannsynlighet for å oppnå gode resultater ett år etter endt program (Blom & Enes, 2015). En annen studie viser at blant deltakere i programmet fra 2012 og 2013 som hadde fullført grunnskole da programmet var avsluttet, var måloppnåelsen helt oppunder det nasjonale målet om 70 prosent – uavhengig av deres utdanningsnivå. Andelen var derimot langt lavere (40 prosent) for de som ikke hadde tatt grunnskole og hadde ingen eller uoppgitt utdanning (Enes, 2017).

Dette samsvarer med andre studier på kommunenivå. I en sammenligning av flyktninger som hadde fullført grunnskolen i Agderfylkene og Telemark, med de som ikke hadde det, viste deg seg at etter botid på ni år var gjennomsnittlig 60 prosent av de som ikke hadde fullført grunnskolen i Norge sysselsatt, mot 80 prosent av de som hadde fullført grunnskole i Norge. Denne studien viser også at forskjellene som oppstår drives av de som fortsetter utdanning etter grunnskolen og lykkes med å fullføre videregående opplæring i

Norge. Med andre ord tar det tid før man kan se betydningen av å gjennomføre grunnskole i Norge, og grunnskole har størst betydning for sysselsetting dersom det blir et springbrett til videre utdanning (Mølland et al., 2018).

En komparativ studie av kvalifiseringsprogrammene i de tre nordiske landene viser også at investering i grunnskole kan ha en langsiktig positiv effekt. Studien viser at norske deltakere som har utdanning på grunnskolenivå som et tiltak i programmet har høyere estimert sysselsetting enn deltakere fra både Sverige og Danmark fra fjerde år med bosetting (Hernes et al., 2019). Norge har også i større grad enn Sverige og Danmark fokusert på utdanningstiltak overfor deltakere som har liten eller ingen utdanning fra hjemlandet.

«Resultatene viser at sysselsettingsgapet mellom landene på lang sikt samsvarer med hvordan landene investerer i utdanning, og indikerer at noe av årsaken til at Norge og Sverige har høyere sysselsettingsnivåer enn Danmark på lang sikt kan skyldes denne investeringen i utdanning i introduksjonsprogrammet.» (ibid:127).

Forskningen som nevnes over, både på nordisk, nasjonalt og kommunalt nivå, viser dermed at kommuner som satser på grunnskoleopplæring må forvente å få svakere resultater i introduksjonsprogrammet på kort sikt. Samtidig viser de samme undersøkelsene en sammenheng mellom langsiktige løp som involverer grunnskole og gode sysselsettingsresultater over tid. En oversikt over gjennomført grunnskole vil også kreve nye registerdata. Ifølge SSB finnes det i dag ikke noe register på personnivå for dem som deltar i grunnskolen, utover det som registreres i NIR når deltakerne er i introduksjonsprogrammet (Lunde og Lysen, 2018). Selv om Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i Norge, er enheten hver enkelt grunnskole. Det finnes derfor ingen oversikt over hvor mange eller hvem som fortsetter i grunnskoleopplæring etter endt program (ibid).

2.3.4 Mangler i resultatmålingene

Hva som måles, sier også noe om hva som ikke måles. Formålet med introduksjonsprogrammet er todelt, det skal fremme en rask overgang til arbeid eller videre utdanning og det skal bidra til samfunnsdeltakelse. Dagens resultatmål inkluderer derimot bare det første målet. I evalueringen av introduksjonsordningen fra 2017 (Djuve et al, 2017), blir det under diskusjonen om hva som bør prioriteres for videre forskning, pekt på at målet om samfunnsdeltakelse får mindre oppmerksomhet blant annet fordi det er vanskelig å tallfeste.

Selv om samfunnsdeltakelse kan være utfordrende å måle, viser forskning at deltakelse i organisasjoner kan være viktig både for sysselsetting og språkutvikling og dermed henge sammen med den overordnede målsettingen for introduksjonsprogrammet – økonomisk selvstendighet. En studie viser at innvandrere som har norske venner og deltar i

organisasjoner, har mye større sjanse for å være i jobb enn innvandrere uten nettverk (Søholt et al., 2015). En annen studie viser at det å mestre norsk språk har den tydeligste sammenhengen med sannsynlighet for å gjøre frivillig arbeid blant innvandrere. Selv om denne analysen ikke kan si noe om det er språkmestring som fører til deltakelse eller deltakelse som fører til språkmestring, mener forskerne at det er sannsynlig at dette går begge veier (Eimhjellen og Arnesen, 2018). Og sist, men ikke minst, viser forskning at innvandrers tilknytning til frivillige organisasjoner kan bidra til utvikling av tillit (Seegård, 2011).

En annen faktor som ikke fanges opp av dagens resultatmål er deltakernes egen vurdering av kvalitet på tilbudet de får fra kommunen i introduksjonsprogrammet. Dette kan det også være utfordrende å tallfeste, men kan likevel være et godt styringsredskap i lys av forskningsfunnene som viser at brukermedvirkning har effekt på introresultatene, særlig for menn. Djuve og hennes kolleger mener at dette kan henge sammen med at det å gi deltakerne innflytelse på viktige valg kan være helsefremmende og øke motivasjon (Djuve et al, 2017).

Gjennom KS sine *effektiviseringsnettverk* har kommuner samarbeidet om å utarbeide en brukerundersøkelse for deltakere i introduksjonsprogrammet. Formålet med en slik undersøkelse er å få et bilde av kvaliteten på tjenestene slik deltakerne opplever det. En analyse av denne brukerundersøkelsen blant 1100 flyktninger i 33 kommuner, viser at brukermedvirkning og individuell plan er det deltakerne er minst fornøyde med (Tronstad, 2019). Erfaringene fra kommunene som har gjennomført brukerundersøkelsen viser at «*et helhetlig undervisningsopplegg med forberedelse, gjennomføring av undersøkelsen og dialog i etterkant var nyttig – både for kommunen og deltakeren*» (Tronstad, 2019:19). I tillegg vil dialogmøter i etterkant gjøre det mulig å få en større forståelse for resultatene (ibid). Dersom denne, eller en tilsvarende brukerundersøkelse, ble obligatorisk for alle kommuner som er ansvarlige for å gjennomføre et introduksjonsprogram, ville dette kunne benyttes som en måleindikator på deltakernes opplevelse av kvalitet og individuell tilrettelegging i programmet.

2.4 Oppsummering

Som en oppsummering av dette kapittelet om funn fra litteratursammenstillingen av forskning på området, kan det fremheves at måletidspunktet direkte etter, eller 1 år etter avsluttet introduksjonsprogram i verste fall gir et feilaktig bilde av tilknytning til arbeidslivet på sikt. Samtidig gir definisjonen av arbeid (helt ned til 1 time per uke) en misvisende indikasjon på hvor solid tilknytningen til arbeidslivet er. Definisjonen av utdanning (hvor grunnskole ikke teller som måloppnåelse) gir videre et inntrykk av at man ikke er på rett kurs i kvalifiseringsarbeidet i tilfeller der man systematisk satser på grunnleggende kvalifisering ved behov for det. Det er også vesentlig at Introduksjonslovens mål om å bidra til større deltakelse i samfunnet i liten grad fanges opp i målingene.

3. Funn fra den kvalitative undersøkelsen

I dette kapittelet presenterer vi ny empiri som er frembrakt i undersøkelsen, i form av funn fra de kvalitative dybdeintervjuene med kommunene. Vi har valgt å organisere kapittelet rundt fire sentrale problemstillinger i undersøkelsen:

- I hvilken grad gir dagens målinger et godt bilde av faktisk kvalitet og langsiktige resultater av kommunenes integreringsarbeid?
- I hvilken grad erfarer kommunene selv at dagens resultatmål er hensiktsmessige å arbeide utfra?
- Erfarer kommunene utfordringer i spennet mellom krav til raske resultater og behovet for mer langsiktig arbeid?
- Hvilke faktorer ligger innenfor og utenfor kommunenes kontroll når det gjelder integreringsarbeidet?

3.1 Resultater som indikasjon på kvalitet

Resultatmålene fra introduksjonsprogrammet (fra NIR og SSB) både på kommunenivå, fylkesnivå og for næringsregioner blir publisert på IMDis nettsider. Det blir også sendt ut pressemeldinger i forbindelse med publisering av resultater, og disse fører ofte til lokale oppslag med overskrifter som: «Bømlo på integreringstoppen»⁹ og «Gran og Lunner er to av de tre beste i Oppland på å få flyktninger ut i arbeid»¹⁰. Men sier resultatmålet rett etter introduksjonsprogrammet egentlig noe om kvaliteten på hele kommunens integreringsarbeid, og om ikke annet - om kvaliteten på kommunenes introduksjonsprogram?

Datamaterialet i denne undersøkelsen viser at kommunene *ønsker* å bli målt på det arbeidet de gjør i introduksjonsprogrammet, og at de mener at resultatmål er *viktige*. Men samtlige av de vi har intervjuet svarer et klart nei på spørsmålet om dagens målinger gir et godt bilde av kvaliteten på det langsiktige kvalifiseringsarbeidet i kommunene. Til det mener de at dagens resultatmål har for mange begrensninger. Eller som en kommune sier:

Vi synes at dagens resultatmål i stor grad viser et øyeblikksbilde og en dikotomi mellom måloppnåelse og ikke måloppnåelse som verken gir

⁹ Kilde: <https://www.bomlo.kommune.no/aktuelt/bomlo-pa-integreringstoppen.230921.aspx?Print=1>

¹⁰ Kilde: <https://www.gran.kommune.no/gran-og-lunner-er-to-av-de-tre-beste-i-oppland-paa-aa-faa-flyktninger-ut-i-arbeid.6161223-452652.html>

informasjon om de som oppnår målet med intro eller de som ikke oppnår målet.

I samsvar med forskningslitteraturen oppgir kommunene at de største begrensningene ved dagens resultatmål er at det er for lite differensiert og for kortsiktig. Mange kommuner bruker SSB monitoren¹¹ aktivt for å følge med på hvordan det går med tidligere deltakere over tid, og mange har laget egne oversikter og skyggesystemer for å følge med på overgang til arbeid i ulike prosentvise stillinger, andel som begynner på og gjennomfører grunnskole og andel som mottar sosialhjelp.

Først litt om kommunenes syn på dette med målinger over tid. Det er viktig for kommunene å få fram at introduksjonsprogrammet for de fleste deltakerne bare er en liten del av en ofte langvarig prosess for å bli kvalifisert til det norske arbeidslivet. Man mener derfor at det blir urimelig å måle overgang til arbeid og utdanning etter to års program, særlig når en økende andel av de som skal bosettes er overføringsflyktninger, som kommunene erfarer at har liten eller ingen utdanning. Kommunene poengterer derfor at hvis resultatmålet skal si noe om hele kommunens integrerings- og kvalifiseringsinnsats vil det derfor være helt nødvendig at det måles over tid. Når det gjelder selve introduksjonsprogrammet er det viktigst for kommunen å få vite om deltakerne er inne i fornuftige løp som samsvarer med deres kvalifiseringsmål. Kommunene ønsker et mål som kan vise at deltakerne ikke avslutter i et tomrom, men er inne i et målrettet løp som er kommet så langt etter endt program. En av de ansatte i en kommune uttrykte det slik:

Intromålene måler bare livssituasjonen til personen der og da, uten å si noe om vi som kommune har klart å gjøre det vi ønsket å få til.

Dette blir forklart med at dersom en deltaker har en langsiktig plan om å bli ingeniør, men er i et grunnskoleløp med en deltidsjobb når han avslutter introduksjonsprogrammet, kan kommunen registrere overgang til arbeid som avslutningsårsak i NIR. Dette vil telle som måloppnåelse, selv om det ikke har noen sammenheng med deltakernes eget kvalifiseringsmål. For å klare å fange opp dette bildet er det flere kommuner som selv skiller mellom karrieremål og programmål. En deltaker kan ha et langsiktig karrieremål som er urealistisk innenfor introduksjonsprogrammet, men kommunen setter også et eget mål for selve programmet (som ofte vil være et delmål i karrieremålet). Utfra denne tankegangen ville et resultatmål som sier noe om hvorvidt deltakeren følger forventet progresjon i forhold til sitt utgangspunkt og sitt programmål, ha gitt et bedre bilde av kvaliteten på kommunens introduksjonsprogram.

¹¹ Viser resultater 1-5 år etter avsluttet program. Tallene offentliggjøres på imdi.no: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>

Men hva vil det si å følge forventet progresjon? Majoriteten av de kommunene vi intervjuet mente at dersom man skal måle progresjon er det viktig å ta hensyn til kjennetegn ved deltakerne. Det blir beskrevet ved at man ikke måler utgangspunkt, bare utgang.

I strukturen i NIR er det ikke mulig å måle både inngang og utgang. Så alt i alt måler de [resultatene] ingenting. Ikke hvem som kom inn, hvilket kvalifiseringsløp som er gjennomført, og hvilket nivå de [deltakerne] er kommet til.

De fleste var enige i at man bør ha ulike resultatmål for ulike grupper, og at det som et minimum bør skilles mellom de tre ulike sporene i norskopplæringen, De såkalte sporene er en måte å organisere ulik tilrettelegging og fremdrift¹²:

- Spor 1: Deltakere som har liten eller ingen skolegang
- Spor 2: Deltakere med noe skolebakgrunn
- Spor 3: Deltakere med god allmennutdanning, påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

Opplæringen skal ta utgangspunkt i at deltakerne i de ulike sporene har ulike forutsetninger, slik at arbeidsmåter, læremidler og gruppestørrelse vil variere. Resultatmålingene tar imidlertid ikke hensyn til disse ulike forutsetningene. Man har de samme kravene til måloppnåelse, uavhengig om du kommer til landet som analfabet eller med fullført universitetsutdannelse. Dette oppleves som lite hensiktsmessig sett fra kommunenes side. Som en av dem kommenterte: «*Har du mange på spor 1 vil det tilsa 2 og 3 år vil ofte være for kort tid for å komme seg over til utdanning og arbeid*».

Man er i den sammenheng opptatt av at det er viktig å skape en solid tilknytning til arbeidslivet, noe som kan ta en tid for deltakere på spor 1. En av kommunene uttrykte det slik:

Resultatmålene som er nå føles litt absurd. Hvis du jobber én time i uka er det måloppnåelse, og det er jo fjollete. Det sier jo ingenting om tilknytning til arbeidslivet. I tillegg bør målene følge opp over lengre tid for å klare å se effektene av det vi gjør

Når det gjelder andre bakgrunnsvariabler, som for eksempel kjønn, var det derimot delte meninger. Noen kommuner mente at det er såpass store forskjeller i resultatoppnåelse mellom kvinner og menn, at dette bør tas hensyn til. Andre på sin side, mente at disse forskjellene vil bli fanget opp dersom man skiller mellom utdanningsbakgrunn eller helst ulike spor. Det var større enighet når det gjaldt å skille mellom ulike alderskategorier. Det

¹² <https://www.imdi.no/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-opplaringen/>

å måle hvorvidt kommunen klarer å jobbe langsiktig for å bidra til at særlig yngre deltakere legger et grunnlag for en langvarig tilknytning til arbeidslivet, ble av flere trukket fram som noe som viser kvaliteten på kommunens kvalifiseringsarbeid.

Kommunene var også, som tidligere nevnt, opptatt av behovet for mer differensiering av måloppnåelse. Når det gjelder overgang til utdanning er kommunene opptatt av at overgang til grunnskole bør inkluderes som et resultatmål av to årsaker. For det første så vil grunnskole for mange være det første steget på en kvalifiseringsprosess som kan ende opp med et fagbrev eller studiekompetanse til høyere utdanning. For det andre er statens signaler at kommunene skal satse på grunnskole, særlig for de under 25 år, men dette følges ikke opp av dagens resultatmål. En av kommunene reflekterte over dette på denne måten:

Staten har lagt tydelige føringer på utdanning, kunnskap og kompetanse, da bør kommunene bli målt på det.

Men overgang til grunnskole kan også være problematisk. Slik regelverket er nå, opplever kommunene at noen søker seg inn på grunnskole for å oppnå kravet om underhold for familiegjengenforening eller permanent oppholdstillatelse¹³. Det blir derfor pekt på at det er fullført grunnskole som har betydning, og hvor mange som går på grunnskole i introduksjonsprogrammet som fullfører videregående skole. Målinger over tid som inkluderer et samarbeid med fylkeskommunen, vil dermed kunne gi et bedre og mer utfyllende bilde av kvaliteten på det kvalifiseringsarbeidet kommunen påbegynte.

Når det gjelder overgang til arbeid er det stor enighet om arbeid definert som en time i uka ikke sier noe om tilknytting til arbeidslivet. Det sier ikke noe om deltakerens kvalifisering, mulighet til å holde på en jobb, eller muligheten til å få seg en ny jobb og tilpasse seg arbeidsmarkedet. Det kommunene ønsker er et resultatmål som sier noe om økonomisk selvstendighet, noe som også samsvarer med det overordnede målet med introduksjonsprogrammet. Kommunene peker på at programmet skal gi grunnleggende kvalifisering, ikke ligne et bemanningsbyrå som får folk ut i små og usikre stillinger. I en av kommunene poengterte man at:

Vi kan få gode resultater dersom vi kjører mange ut i bittesmå deltidsstillinger som de kanskje faller ut av etter kort tid. Men er det bra for noen? Er det bra for kommunen? Er det bra for flyktningen? Er det bra for vår følelse når vi går hjem fra jobb? Når vi bosetter dem får vi jammen meg ta vare på dem og gjøre noe skikkelig for dem, og ikke bare være et samleband ut i mindre usikre stillinger.

¹³ For søknad om permanent oppholdstillatelse og familieinnvandring er det et inntektskrav. Dette kravet kan innfris ved hjelp av blant annet introduksjonsstønad og lån eller stipend man får i forbindelse med utdanning. Se: www.udi.no

Som sitatet over viser er det mye frustrasjon rundt dette at arbeid defineres som en time i uka. Noen mener at det hadde vært bedre å ha et mål som sier noe om inntektskilden, hva personen lever av. De kunne ønske et mål som skilte mellom inntektskilde og aktivitet. Det var også enighet blant kommunene vi snakket med om at lønnstilskudd bør telle som måloppnåelse. Det ble presisert at lønnstilskudd skiller seg fra andre NAV tiltak, da det er basert på en arbeidskontrakt. I tillegg er kommunene opptatt av at dette er et av tiltakene som man gjennom forskning kan si at har effekt. En kommune formulerer det på denne måten:

Lønnstilskudd krever en tilsetningskontrakt. Det må være noen som har sovet i timen når de kan si at det ikke er måloppnåelse.

Et av de viktigste elementene i et introduksjonsprogram er norskopplæring. Kommunene er opptatt av at det i dag ikke finnes noen felles måte å måle deltakernes progresjon i norsk, og at norskresultatene dermed «forsvinner» i de offisielle introresultatene. Språkprøvene som gjennomføres ved de ulike voksenopplæringssettene sier lite om kvaliteten på undervisningen da de inkluderer privatister i tillegg til senterets egne deltakere. I tillegg sier disse prøvene bare noe om deltakernes sluttresultat, og ikke noe om progresjon underveis. Det blir av den grunn påpekt av mange kommuner at det er et behov for standardiserte og jevnlig målinger som viser progresjon i norsk. Flere kommuner er også opptatt av at det i norsk grunnskole ellers gjennomføres nasjonale prøver, som skolene kan bruke for å se elevenes progresjon. Slike redskapet har ikke kommunen for deltakere i introduksjonsprogrammet:

Det stilles mye mindre krav til progresjon i voksenopplæringen [enn i norsk skole ellers]. Vi burde egentlig hatt nasjonale prøver for både norskprogresjon, grunnskole og videregående for voksne.

Også når det gjelder kompetanse opplever kommunene at det stilles mindre krav til lærere i norskopplæring og grunnskole for voksne, enn det gjør for annen utdanning i Norge. Flere av kommunene mente at det burde stilles krav til at de som underviser i grunnskole har pedagogisk utdanning og at de som underviser i norsk har norsk som andrespråk. Kompetansekrav for lærere som underviser introdeltakere i norsk er et av forslaget i utkast til *Integreringsloven* som nå er på høring. En kommune foreslår at fram til dette eventuelt blir et krav bør kommunen rapportere på prosentandelen lærere med den kompetansen, og denne indikatoren bør inkluderes i et resultatmål som sier noe om kvaliteten på introduksjonsprogrammet:

Djuve [Djuve et al., 2017] så en effekt når det gjelder om lærere som underviser i norsk har utdanning i norsk som andrespråk. Dette burde vi måle. Dette måler vi og er lovpålagt i andre utdanningsbiter, men i intro er vi det ikke.

Tidligere mottok kommunene et resultatstilskudd for hver deltaker som bestod norskprøve 2 og 3. Noen av kommunene i vår undersøkelse trekker fram dette som en god løsning.

Selv om slike incitament kan føre til at lærere fokusere på å øve til prøver, så lærer jo deltakerne allikevel norsk. En kommune mener også at man i et arbeid med å utvikle nye indikatorer og målesystemer, bør snu alle steiner, og diskutere om også deltakere som har rask progresjon i norsk bør få en form for belønning. Enkelte deltakere kan oppleve det som om de blir straffet hvis de lærer fort, fordi de da blir skrevet ut av introduksjonsprogrammet som for mange oppleves som trygge rammer. Som en kommune formulerte det: «Kanskje det er på tide med noen gulerøtter?»

Som nevnt tidligere har introduksjonsprogrammet to mål, å bidra til deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Når det gjelder målet om samfunnsdeltakelse er det stor enighet blant kommunene i denne undersøkelsen om at dette målet burde fått større fokus. Dette både for å bidra til deltakernes følelse av tilhørighet og mulighet til å bruke ressursene sine, men også fordi de opplever at samfunnsdeltakelse i stor grad henger sammen med arbeidsdeltakelse. Kommunenes opplevelser av en slik sammenheng er også dokumentert gjennom studier som viser at det er større sannsynlighet for å være i jobb dersom du har opparbeidet deg et nettverk gjennom frivillig arbeid (Søholt et al., 2015). Selv om det er et ønske fra kommunenes side om at også samfunnsdeltakelse blir en del av resultatmålet for introduksjonsprogrammet, er de usikre på hvordan dette bør operasjonaliseres. Flere påpeker at det må tas hensyn til at folk er forskjellige og at ikke nødvendigvis alle skal delta i frivillige aktiviteter. Det viktigste for kommunen er at deltakerne knytter noen kontakter ut i samfunnet og ikke lever i «sin egen boble». En kommune oppsummerer det slik:

Hvis vi hadde blitt målt på dette [samfunnsdeltakelse] ville det kanskje ha gitt en ekstra push til å ha et sterkere fokus på det. Hensikten med intro er jo å få flyktninger ut i samfunnet. Dette henger jo også sammen med regjeringens tanker om hverdagsintegrasjon.

Noe annet kommunene er opptatt av, og som ikke reflekteres i dagen resultatmål, er i hvilken grad de får frem deltakernes opplevelser av programmet og bruker disse for å utvikle og forbedre tilbudet. Samtlige kommuner oppgir at brukermedvirkning er noe de ønsker å ha, men mange oppgir at de famler med å få dette til på en strukturert måte. Det blir ofte prosjektrettet og ikke videreført over tid. En kommune reflekterte over dette på denne måten:

Det [brugermedvirkning] er vanskelig, men jeg tenker at vi er nødt til å gjøre det. Hvis vi klarer å jobbe på en sånn måte at de [introduksjonsdeltakerne] føler at de er herre i sitt eget liv, da har vi gjort en god jobb. Det burde vi bli målt på.

Mange opplever at det kan være utfordrende å få deltakere til å reflektere over tilbudet de får i programmet. De har erfart at deltakerne ofte svarer mest av høflighet, maktforskjellen mellom lærer og deltakere kan føre til at deltakerne ikke gir ærlige svar og noen mangler ordforråd til å uttrykke det de mener. På samme tid mener også flere av

kommunene at på tross av at dette kan være utfordrende, er brukermedvirkning viktig fordi det er en opplæring i demokrati for deltakerne og noe kommunen er pålagt i alt annet de holder på med: *«Hvis man tenker at brukere ikke klarer å vurdere sin egen situasjon blir det litt overformynderi».*

Men det presiseres at brukermedvirkning ikke behøver å være spørreundersøkelser. Noen kommuner er opptatt av at dette helst bør gjennomføres som samtaler, og gjerne med tolk eller morsmålsassistenter, eller som en kombinasjon av brukerundersøkelser og samtaler. Det siste samsvarer med erfaringene fra kommunene som har benyttet brukerundersøkelsen utviklet gjennom KS effektiviseringsnettverk (Tronstad, 2019). En kommune i vår undersøkelse foreslår at kommunene uansett bør måles på om de har en form for brukermedvirkning, uavhengig av hvilken metode de benytter, som handler om tilbudet i introduksjonsprogrammet generelt. Tanken er her at det å bli målt på noe i seg selv kan skape en bevissthet og kanskje det lille presset som skal til for å gjennomføre det.

3.2 Resultatmålene som styringsredskap

Ingen av kommunene som inngår i undersøkelsen oppgir at de bruker resultatmålene som et aktivt styringsredskap i sitt integreringsarbeid. Årsaken er helt enkelt en erfaring av at resultatmålene ikke er hensiktsmessige å arbeide utfra, og at de til og med kan føre til feilslåtte prioriteringer. I Kristiansand kommune ga de for eksempel uttrykk for dette slik:

De offisielle resultatene har aldri styrt tilbudet her. La oss si at vi hadde satset maksimalt på praksis ute, noe som er så dårlig dokumentert at det har virkning. Det kunne jo ha vært uheldig og fått enda færre til videregående. Og vi ser jo de som kommer inn relativt tidlig men med lite jobb, detter fort ut igjen.

Som i sitatet ovenfor er kommunene i hovedsak opptatt av dokumentert virkning og kunnskapsbasert arbeid. Selv om introduksjonsprogrammets obligatoriske karakter gjør at evidensforskning ikke er en mulighet, legger kommunene stor vekt på forskning, statistikk og andre former for dokumentasjon. Som vi allerede har sett i denne rapporten, gir forskningen på området betydelig grunn til å ta forbehold ved å bruke de offisielle resultatene som styringsverktøy. Ved Kongsgården skolesenter i Kristiansand har man for eksempel, som sett i sitatet ovenfor, vært opptatt av at forskningen ikke finner holdepunkter for at arbeidspraksis gir gode resultater. Man har snarere valgt å satse systematisk på grunnskoleopplæring for å gi grunnleggende kvalifisering til de som har behov for det. Dermed har man vært «illojale» til kommunal ledelse som har hatt tro på arbeidsretting, samtidig som at man har måttet akseptere lavere resultatmål ettersom grunnskole ikke teller som måloppnåelse.

Til gjengjeld innledet kommunen et flerårig samarbeid med et forskningsmiljø med finansiering fra IMDi KUM-midler¹⁴. Ved hjelp av et omfattende datasett utlånt av SSB og skolesenteret, kunne man finne ut hvordan det gikk med tidligere deltakere som hadde tatt grunnskole ved skolesenteret. Forskningsundersøkelsen slo fast at deltakere som har fullført grunnskole i Norge i langt større grad er sysselsatt enn de som ikke har fullført grunnskole i Norge, men dette blir først synlig etter mange år (Mølland et al., 2018). Dette har gitt kommunen forsterket tillit til at satsingen er riktig, selv om den altså slår negativt ut i resultatmålingene.

Oslo er et eksempel på en annen kommunene som har tatt grep for å utarbeide redskaper de kan bruke til å forbedre tilbudet i introduksjonsprogrammet. I mangel på nasjonale norsktester, holder nå kommunen på å utvikle et eget prøvingsverktøy. Målet er å etablere prøver som både kan brukes av lærere til å måle progresjon underveis, men også brukes ved avslutning. Ideen er å ha noe som ligner dagens norskprøve, men som man kan ta oftere. I tillegg til at voksenopplæringen da vil kunne måle progresjon, kan dette være gunstig for NAV dersom de trenger en rask vurdering av norsknivå i forbindelse med et arbeidstilbud eller tiltak.

Kommunene peker også på begrensninger i NIR, spesielt i forhold til oppgitt avslutningsårsak hvor man kun har anledning til å oppgi én årsak, selv om en deltaker for eksempel både kan være i deltidsarbeid og i grunnskoleopplæring samtidig. Man har etterlyst føringer fra IMDi på registreringen på dette området, uten å oppleve å få gode retningslinjer. Et av problemene er som tidligere nevnt at hva man velger å registrere vil kunne ha stor betydning for resultatoppnåelse i kommunen:

Det eneste som har en reell verdi i resultatmålingene er utdanning, det vil si videregående skole og oppover, og om man er i jobb. Alt annet har jo i utgangspunktet i denne målingen ingen verdi. Det har jo en verdi, men ikke i utfallet av målingene

Man er opptatt av å unngå en situasjon der kommunene blir «opportunistiske» i registreringen for å komme godt ut av målingene. Dette betraktes som en avsporing fra det primære behovet, som er å ha gode styringsredskaper i integreringsarbeidet.

En av utfordringene sett fra kommunens side er knyttet til behovet for mer finmaskede målinger som gir kommunene større innsikt i sitt eget integreringsarbeid. Dette behovet gjør at kommunene i stor grad velger å overse resultatmålingene og heller legge ned arbeid i egne analyser. I Kristiansand har man for eksempel laget en omfattende sammenligning mellom kommunen og 10 andre kommuner i forhold til 20 variabler basert på tilgjengelig statistikk. I Oslo har man utviklet en såkalt Oslostandard for

¹⁴ Kommunale utviklingsmidler. Ordningen er nå erstattet av *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*.

introduksjonsprogrammet. Dette er et politisk dokument med føringer for bydelenes, NAV-kontorenes og voksenopplæringens arbeid med introduksjonsprogrammet. I tillegg er det utviklet en kvalitetsveileder som er et praktisk oppfølgingsverktøy for bydeler/NAV-kontor og voksenopplæringen. Kvalitetsveilederen er et verktøy for egnevaluering som bidrar til å sikre kvalitet i organisering av og arbeid med introduksjonsprogrammet, samt at man jobber i tråd med de politiske føringene. Denne skal implementeres og testes i alle bydeler høsten 2019.

Velferdsetaten i Oslo kommune har også fått i oppdrag å utrede hvordan kommunen selv kan følge med på langsiktige resultater av introduksjonsprogrammet, spesielt varig og stabilt arbeid, og er i dialog med SSB for å finne ut hva slags datasett som kan kjøpes av dem. Selv om det er kommunene som må stå for selve registreringsarbeidet, er de avhengig av SSB for å produsere aggregerte tall og statistiske analyser av hvordan det går med introduksjonsdeltakere i tiden etter program, noe man i kommunen oppfatter som utfordrende. I mindre kommuner har man for så vidt hatt muligheten til å lage egne Excel-ark med oversikter over tidligere deltakers situasjon i arbeidsmarkedet basert på kjennskap til lokalsamfunnet og ringerunder. Men det er likevel en utfordring å gjøre gode analyser hvis tallene er for små, slik de også blir om man bryter dem ned på bydelsnivå i de store kommunene.

I Bamble kommune har man innbakt et incentiv for langsiktig integreringsarbeid i kommunen i den økonomiske fordelingsnøkkelen for integreringstilskuddet. Virksomheten VIVA (Virksomhet for Innvandring, Voksenopplæring og Aktivisering) har ansvar for kvalifisering av innvandrere og flyktninger gjennom opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltagelse i introduksjonsprogrammet. VIVA har også ansvar for å organisere grunnskole, spesialundervisning for voksne og aktivisering av eldre og frivillige. I utgangspunktet disponerer virksomheten hele integreringstilskuddet, men dekker 50 prosent av sosialhjelpsutgifter for hver enkelt deltaker etter 5 år. Som et redskap i arbeidet har virksomheten laget egne indikatorer som måler hvor mange av de som er bosatt som mottar sosialhjelp utover 5 år etter intro.

Et annet eksempel på kommuner som forplikter seg til en mer langsiktig kvalifiseringsmodell er Trondheim, hvor en har fattet vedtak om en ny måte å jobbe med kvalifisering på. Den såkalte KIPE-modellen har fått navnet etter et bæreredskap fra Vestlandet som du kunne ta på ryggen for å ta med det du trengte i ulendt terreng. Navnet skal symbolisere at en kvalifiseringsprosess handler om å fylle på i sekken din. I tillegg står bokstavene i KIPE for:

- K – kompetanse, kvalifisering lengre løp
- I – individuelt, differensiering, innbygger, involvering, integrering
- P – presentasjon, krav, muligheter
- E – eierskap, egeninnsats, frivillighet, dugnad

I KIPE-modellen er det karrieremålet til den enkelte som avgjør hvilke tiltak som settes inn underveis. Kommunen ønsker å skrive inntil fem-års kontrakt med deltakerne i introduksjonsprogrammet som vil sikre formell kompetanse til den enkelte, i tråd med den individuelle planen. I disse kontraktene forplikter både kommune, fylkeskommune og stat seg til å følge opp deltakeren i fem år. Så lenge deltakeren følger opp sine utdanningsmål, må det offentlige følge opp sine forpliktelser.

Kommunene er også opptatt av at det må være et større samsvar mellom det forskningen viser gir effekt, og det som måles. «*Det å måle ting som ikke har en effekt er bare tull*», konkluderte man for eksempel i en av kommunene. Det ble vist til at Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet viser at tiltak som norsk utdanning, brukermedvirkning og kompetanse hos lærerne er noe av det som gir effekt – men at ingenting av dette fanges opp i resultatmålingene. Dermed er resultatene av lite nytte som styringsredskap. I kommunen ønsker man derfor å utvikle en innbyggerundersøkelse der man kan måle i hvilken grad alle innbyggerne i kommunen er fornøyd med og benytter seg av ulike kommunale tjenester. Innbyggerne vil bli bedt om å krysse av for om de er deltakere eller tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, slik at undersøkelsen blant annet kan måle brukermedvirkning. Planen er også at undersøkelsen skal inneholde spørsmål om i hvilken grad respondentene deltar i foreldreutvalg og andre styreverv, er tillitsvalgte i fagforeninger, deres barns deltakelse i fritidsaktiviteter. Dette muliggjør sammenligninger mellom deltakerne i introduksjonsprogrammet og andre innbyggere for å få en forståelse av samfunnsdeltakelse. For å sikre en høy svarprosent ser man på muligheten for at alle som deltar i introduksjonsprogrammet svarer på innbyggerundersøkelsen i undervisningstimene.

Når det gjelder målet om samfunnsdeltakelse er det mange kommuner som jobber aktivt og godt med å informere og rekruttere deltakere inn i frivillig aktivitet, og flere var opptatt av å finne måter å måle dette på. I en kommune ønsker man å gjennomføre en fast kvalitativ undersøkelse av tidligere deltakere, som også inkluderer spørsmål om deltakelse i frivillige organisasjoner, foreldremøter, leksehjelp til barn, deltakelse på dugnader og så videre. Som den eneste kommunen i vårt utvalg, har Bamble allerede utviklet en systematisk oversikt over programdeltakeres deltakelse i lag og foreninger. De har oversikt over hvor mange som er med i en aktivitet, fordelt på kjønn og alder (over og under 18 år).

3.3 Krav til raske resultater

Informantene i undersøkelsen er opptatt av at når resultatmål blir brukt for å avgjøre hvilke kommuner som skal bosette flyktninger, er det en viss fare for at kommunens politikere pålegger fagfolk å innrette programmet for å øke resultatoppnåelsen, uavhengig av langsiktige konsekvenser. En kommune reflekterer rundt dette slik:

Dilemmaet med å ta resultatmål så bokstavelig, og særlig dersom det skal telle når det gjelder hvor mange flyktninger du får bosette fremover, så styrer jo dette kommunen til å legge ekstra vekt på slike resultater. Dette er jo dilemmaet med alle slike målinger dersom de gjøres sterkt styrende og ikke bare som en tilbakemelding for å se hvor du står. Og så er det dine egne kvalitative forklaringer som gir hele bildet.

Flere kommuner i vår undersøkelse opplever at spennet mellom de store kravene til formell kompetanse i det norske arbeidslivet og den såkalte arbeidslinja med fokus på å få flyktningene raskt i arbeid, i noen tilfeller får utfall av en spenning mellom flyktningetjenesten, voksenopplæringen og den kommunale ledelsen. I noen kommuner skildres det situasjoner der sistnevnte har «*presset på*» for å få gjennomført en arbeidslinje med vekt på arbeids- og språkpraksis og med mål om raske resultater, uten støtte for dette i forskningen på området. Følgelig har fagpersonene heller valgt å satse på mer langsiktige utdanningsløp fremfor en arbeidslinje som har liten støtte i forskningen på området. Som en av kommunene uttrykte det:

Vi drev jo dette i en del år nærmest på bakgrunn av ulydighet. På grunn av at vi skulle ha et helt annet fokus enn dette [...] altså det var, bare kom deg ut i jobb, liksom.

Men det er også en del kommuner som opplever at politisk og administrativ ledelse i liten grad etterspør resultater. Flyktningetjenestene i disse kommunene oppgir at de ønsker mer resultatstyring og flere krav på dette feltet.

Jeg opplever generelt at det er for lite målstyring i kommunene. Vi kunne absolutt ha mer resultatmål og fått etterspurt mer resultater. Politikerne fokuserer 90% på økonomi og litt på sykefravær. Jeg har ikke opplevd press på hvorfor vi har dårlige resultater når vi har det. Jeg passer på å levere en forklaring på tallene, men det er lite interesse for dette. Det det er fokus på er sosialhjelpsbudsjettet, men også her er det lite langsiktig tenkning.

Behovet for mer differensierte målinger gjør seg også gjeldende i dialogen mellom kommunens administrasjon og politiske ledelse:

I vår dialog med politikere sier vi at dette er de offisielle tallene som omhandler direkte overgang til arbeid og utdanning, men hvis vi tar med grunnskole får vi disse tallene og med lønnstilskudd blir det disse tallene. Så vi prøver å differensiere resultatene i dialog med administrasjonen og politikerne. For de offisielle tallene blir på mange måter så misvisende.

Mange opplever også at politikerne har stor tillit til hvordan introduksjonsprogrammet organiseres, men at de mangler kunnskap som gir dem mulighet til å ha en kritisk distanse til informasjonen de blir presentert. En kommune mente at det nærmest oppleves som

devaluerende for hele feltet at man ikke har nasjonale krav til kompetanse for lærere, ikke har prøveverktøy som nasjonale prøver for å måle progresjon, og at kommunens ledelse i liten grad er opptatt av å få en bred oversikt over kvaliteten på kommunens introduksjonsprogram.

Dersom politisk og administrativ ledelse skal opparbeide seg egen kunnskap om introduksjonsprogrammet i sin kommune må de ha tilgang til informasjon. Slik det er i dag kan det være utfordrende å få en oversikt over hvilke resultatmål som er gjeldene, ettersom resultatet direkte etter introduksjonsprogrammet og ett år etter introduksjonsprogrammet ofte brukes om hverandre. I nyhetsaken som omhandler resultatmålene for 2018 (publisert på imdi.no i juni 2019) er det resultatmålene direkte etter programmet som fremheves. Det vises til at 55 prosent av deltakere gikk over til arbeid eller utdanning og at dette er det beste resultatet i introduksjonsordningens historie¹⁵. I IMDIs årsrapport for 2018 er det derimot resultatene ett år etter avsluttet program som framheves. Det at staten i sine offentliggjøringer bruker ulike mål, bidrar til forvirring og gjør resultatmålene enda mindre tilgjengelige for politikere og administrasjonen. Dette, i tillegg til de tidligere beskrevne begrensingene ved målingene, fører til at politikere og administrativ ledelse er helt avhengig av tilleggsinformasjon fra avdelingene som har ansvar for introduksjonsprogrammet for å klare å danne seg et bilde av kvaliteten på kommunens tjeneste.

3.4 Utenfor kommunens kontroll

Kommunenes rolle i mottaket av flyktninger er bare ett av svært mange ledd i en lang kjede av aktører. Internasjonale avtaler som FNs Flyktningkonvensjon, den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen og FNs Barnekonvensjon forplikter Norge til å ta imot flyktninger som har behov for beskyttelse. Det er de nasjonale myndigheter som har ansvaret for behandling av asylsøknader og dermed avgjør hvor mange personer som skal få status som flyktninger hvert år. Nasjonalt utvalg for bosetting fastsetter hvert år bosettingsbehov i kommunene basert på prognoser for antall flyktninger og overføringsflyktninger som forventes å bli bosatt. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvar for å bosette flyktninger, og sender anmodningsbrev til kommuner basert på det nye settet av kriterier for fordeling av flyktninger til kommunene som er utarbeidet av Kunnskapsdepartementet basert på innspill fra Nasjonalt utvalg for bosetting, som består av representanter fra IMDi, UDI, Bufdir, KS, Fylkesmannen, Husbanken, kommuner og ved behov også NAV, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet. Fremover vil dette bildet bli ytterligere komplisert ved at Fylkeskommunene også skal få en rolle i anbefalingen av hvilke kommuner som skal bosette flyktningene.

¹⁵ Kilde: <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/resultater-for-flyktninger-som-avsluttet-introduksjonsprogram-i-2018/>

Slik det er nå, har ikke IMDi anledning til å pålegge kommunene bosetting av flyktninger, men man legger til grunn en solidaritetsmodell som er basert på at dersom en kommune svarer nei til bosetting av flyktninger (eller vedtar å bosette færre enn anmodet), må antallet flyktninger fordeles på andre kommuner.

Kommunene har altså relativt lite innflytelse over hvor mange flyktninger som skal bosettes i kommunen hvert år, utover å fatte vedtak basert på anmodningene. Men det er kommunene som ifølge Introduksjonsloven har ansvar for å sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen, innen tre måneder etter bosetting. Solidaritetsmodellen ga grunnlag for høy bosetting i kommunene forbindelse med den såkalte flyktningkrisen som startet i 2015, noe som blant annet medførte oppskalering av kapasitet i form av nyansatte lærere, veiledere og undervisningslokaler i kommunene. Men som en følge av Europeisk grensekontroll og nasjonale innstramminger bosettes det nå langt færre flyktninger, og mange kommuner har følgelig bedt IMDi om *flere* flyktninger enn de blir anmodet om.

Slik det kommer frem i intervjuene i vår undersøkelse, er kommunene opptatt av en rekke problemstillinger knyttet til sin begrensede rolle i denne omfattende aktørkjeden. For det første er mange opptatt av menneskerettighetsperspektivene i situasjonen, og viser blant annet til at det er vanskelig å få aksept for at det er flyktninger - og ikke arbeidsinnvandrere det er snakk om: «*Det blir veldig politisert og moralsk, ikke sant? 'Kom deg i jobb for faen', det er liksom litt sånn*». I en av kommunene argumenterer de for at:

Flyktninger er jo en humanitær kostnad. Det vil si at stortinget og kommuner gjør politiske vedtak med kvoter og bosetting og sånn og sånn, og det er en humanitær kostnad som kommunen tar. Og så kaller de det dugnad og spleising og vi må ta ansvar og ha noe sånne greier omkring det. Men så øker da utgiftene i kommunen, og det er politisk vedtatte utgifter, og så øker sosialhjelpen, og det er politisk vedtatt sosialhjelp, [men så] skylder de på introprogrammet.

I dette perspektivet er kommunene opptatt av at resultatmålene, med sitt eksklusive fokus på arbeid og kvalifisering til arbeid, bidrar til å forsterke fokuset på flyktninger som arbeidsinnvandrere. Det er for eksempel ingen indikatorer på bedret livskvalitet eller deltakernes opplevelser av introduksjonsprogrammet i målingene.

For det andre er kommunene opptatt av hvor krevende det er å opp- og nedskalere kapasiteten i kommunen i arbeidet med introduksjonsprogrammet når tallene for bosetting svinger som de gjør. I de nye kriteriene for bosetting skal det tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling. Kommunens kapasitet og kompetanse skal vektas med 40 prosent i vurderingen. Man kan stille spørsmålsteget ved om ikke følgene av regjeringens innvandringspolitikk her føres over på den enkelte kommune. For kommunene betyr regjeringens valg om å bosette færre flyktninger i verste fall nedbemanning og

stillingsusikkerhet som igjen kan føre til at dyktige ansatte søker nye stillinger for å sikre seg:

Det har noe med kompetanse å gjøre, vi jobber i disse tider for å beholde kompetanse, det er klart vi er i nedbemanningstider og det merker vi på kompetansen, at det er ekstra viktig å beholde de gode folka, men de søker seg litt bort, så det er klart at vi mister jo noen.

Situasjonen når denne rapporten skrives er slik at mange av kommunene står rustet til, og ønsker å ta imot et større antall flyktninger enn de anmodes om, samtidig som at de for første gang siden introduksjonsprogrammet ble innført, har innfridd de nasjonale resultatkravene. Men avgjørelsen om hvor mange flyktninger som skal bosettes i landet hvert år, ligger utenfor kommunenes kontroll.

I noen tilfeller ligger det også til grunn interkommunalt samarbeid om gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Arendal Voksenopplæring har for eksempel ca. 20 prosent deltakere fra Froland, Tvedestrand og Aamli, ettersom man i disse småkommunene ikke organiserer eget opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dersom disse kommunene får mindre bosetting av flyktninger, vil det dermed også få konsekvenser i forhold til kompetanse og kapasitet ved Arendal Voksenopplæring.

I forbindelse med bosettingsprosessen er det også vesentlig for kommunene at IMDi utelukkende måles på hvor *raskt* bosettingen gjennomføres. Tidligere var kriteriene både *rask* og *god* bosetting, der sistnevnte inkluderte muligheter for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet, samt stabilitet slik at omfanget av sekundærflytting reduseres. Etter hvert har imidlertid dette med *god* bosetting blitt tonet ned (Guribye et al., 2014). Analyser har vist en dreining til en mer pragmatisk tilnærming med primært fokus på *rask* bosetting (Hidle og Vangstad, 2008). Dette har medført en viss interessekonflikt der kommunene er mer opptatt av *god* bosetting enn *rask* bosetting, ikke minst ettersom det er de som må ta de langsiktige kostnadene dersom man ikke lykkes godt nok med integreringsarbeidet (Guribye et al., 2014).

Flere kommuner peker i den sammenheng på betydningen av lokalt arbeidsmarked, som jo er noe kommunen ikke kan kontrollere fullt og helt:

Man kan jo ikke telle det, men det er klart at arbeidsmarkedet, ulike bedrifter, ulike næringer og bransjer som er bedre tilpasset flyktninger, det er noe som bør tas inn i en vurdering av hvem som skal få tildeling.

Kommuner etterlyser dermed en bedre analyse av flyktingenes kvalifikasjoner og integreringsmuligheter i lokalt arbeids- og utdanningsmarked. Flere peker på at svingninger i resultater fra år til år ofte fremstår som uforståelige for kommunene selv, og at de i mange tilfeller kan handle om at man har fått bosatt flyktninger som mer eller

mindre tilfeldigvis «passet» eller «ikke passet» til det lokale arbeidsmarkedet, med de følger det får for resultatoppgåelse.

I de nye kriteriene skal muligheten for å få arbeid i regionen tillegges større vekt, men det er uklart hvordan man skal vurdere dette. Man kunne kanskje tenke seg at resultatene de tre siste årene, som skal vektet med 60 prosent, i seg selv er en indikator på en match mellom de bosatte flyktingene og det lokale arbeidsmarkedet? Som vi har vist tidligere er dessverre ikke punktmålingene av resultater ett år etter avsluttet introduksjonsprogram nødvendigvis en god indikator for stabil tilknytning til arbeidslivet over tid. Dersom noen faller ut av arbeidsmarkedet igjen etter måletidspunktet, er det kommunene som må ta kostnadene av det. Kommunene anbefaler derfor et lengre tidsperspektiv i målingene:

Jeg ville gjerne anbefalt at de så på noen [indikatorer] som har litt... over lenger tid, og at de kanskje så på flere indikatorer, gjerne ett år etter, jeg syntes ikke det er så dumt utgangspunkt, men så kanskje en til da, for eksempel 3 år etter, og så sett på dette i 3 år tilbake, sånn at du får litt mer nyanser i det.

Et annet forhold som ligger utenfor kommunens kontroll er de nasjonale myndigheters satsing på formell kompetanse i arbeidslivet gjennom mange år. I St. meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*, slås det for eksempel fast at «for å lykkes med arbeidslinja, må vi først lykkes med utdanningslinja». I Meld. St. 16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjans* – *Samordnet innsats for voksnes læring*, legges det opp til en mer helhetlig politikk som skal føre frem til at flere skal få en kompetanse som gjør at de kan komme i stabilt arbeid.

Arbeidsmarkedet har utviklet seg slik at manglende kompetanse er en av de viktigste grunnene til utenforskap (NOU 2018:2), noe som i særlig grad påvirker ungdom, innvandrere og andre personer med lav kompetanse. Personer som ikke har fullført videregående opplæring har mer ustabil tilknytning til arbeidslivet, har høyere andeler på trygd og høyere arbeidsledighet (Bratsberg et al., 2010). Selv om det kan virke attraktivt å velge arbeid fremfor videregående opplæring på kort sikt, er det i praksis svært krevende å oppnå en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet på den måten. Sammenlignet med andre OECD-land, har vi en mindre andel innvandrere som jobber i lavkompetanseyrker som renhold, landbruk, fiske, bygg og anlegg, transport, service og salg (NOU 2019:2). Disse trekkene ved arbeidsmarkedet og de sentrale myndighetenes føringer på området ligger utenfor kommunenes kontroll, men en systematisk satsing på grunnskoleopplæring for de som trenger grunnleggende kvalifisering, fremstår som et fornuftig tilsvar.

Grunnskolen er også innenfor kommunenes ansvarsområde, mens videregående opplæring er Fylkeskommunens ansvar. Det generelle bildet er at på tross av et «driv» mot høyere utdanning, har elever med innvandrerbakgrunn dårligere karakterer og mindre grad av gjennomstrømning i videregående opplæring enn annen ungdom (Steinkellner, 2017; Bakken & Elstad, 2012). På dette feltet er man derfor avhengig av et

godt samarbeid mellom kommune og Fylkeskommune for å sikre at kommunen har bedre kontroll over resultatene.

3.5 Oppsummering

Som en oppsummering av dette kapittelet kan man si at kommunene vurderer at dagens resultatmål er både utilstrekkelige og delvis misvisende som et bilde på kvaliteten på kommunenes langsiktige integreringsarbeid. Dette gjelder også i forhold til kvaliteten på introduksjonsprogrammet. Kommunene ønsker at resultatmålet i større grad reflekterer den prosessen et kvalifiseringsløp er, ved at det inkluderer både deltakernes utgangspunkt og avslutning og sier noe om progresjon underveis. Det er også stor enighet om at det å måle noe, kan ha betydning for hvordan programmet blir lagt opp og organisert. Det å benytte indikatorer som viser hvordan kommunen jobber med samfunnsdeltakelse, brukermedvirkning og kompetanse blant lærere, kan føre til at dette blir prioritert høyere.

Dagens målesystem vurderes av kommunene som lite hensiktsmessig som styringsredskap. Derfor er kommunene opptatt av å utvikle indikatorer og målesystemer som kan gi dem bedre styringsredskap i integreringsarbeidet enn det resultatmålingene gir i dag.

I noen tilfeller kan også ønsket om gode resultatmål føre til spenninger mellom flyktningsetjenesten, voksenopplæringen og den kommunale ledelsen, og mellom langsiktig satsing på kvalifisering og behovet for raske løsninger. På den andre siden er det også kommuner som opplever at det i for liten grad stilles krav om resultater, og at politikere og kommunenes ledelse i liten grad er opptatt av, har kunnskap om og ambisjoner på dette fagfeltet.

Det er også flere forhold som ligger utenfor kommunenes kontroll i det helhetlige integreringsarbeidet, fra internasjonale konvensjoner, til innvandringspolitikk, organisering av bosettingsarbeidet, egenskaper ved brukerne, ansvarsfordeling i utdanningssystemet, trekk ved det norske arbeidslivet, og ikke minst regjeringens integreringspolitikk. Når vi lager rangeringer over hvilke kommuner som er de «beste» og «dårligste» til å integrere flyktninger, mister vi på mange måter disse dimensjonene av syne og dytter hoveddelen av ansvaret over på kommunene.

4. Konklusjon

Bakteppet for denne undersøkelsen var et ønske om å vurdere om kommunene opplever at dagens resultatmålinger i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er egnet for kvalitetsutvikling i tjenestene. Dette er ikke minst relevant når de nye kriteriene for bosetting av flyktninger i kommunene legger vekt på at resultatene, som måles direkte etter eller ett år etter avsluttet introduksjonsprogram, skal tillegges mer vekt i bosettingsarbeidet. Dette kan i utgangspunktet fremstå som en fornuftig løsning, men dette fordrer at resultatmålene gir en god indikasjon på den langsiktige kvaliteten på kommunenes helhetlige integreringsarbeid. Undersøkelsen viser i all tydelighet at dette er dagens resultatmål dårlig egnet til.

Sett fra kommunenes perspektiv er resultatmålene dårlig egnet som styringsredskap, og blir i praksis ikke brukt som styringsredskap. I den grad det kan tenkes at det foreligger en seleksjonsbias i utvalget av kommuner som inngår i denne studien, kan det være aktuelt å følge opp denne kvalitative undersøkelsen med en mer omfattende kvantitativ spørreundersøkelse i et større utvalg av kommuner. Men funnene understøttes også sterkt av litteratursammenstillingen av tidligere forskning på feltet. Resultatmålene har betydelige svakheter med hensyn til *når* det måles, *hvordan* det måles, og *hva* som måles. Kommunene som står for selve registreringsarbeidet som danner grunnlag for målingene, peker også på visse begrensninger i det Nasjonale Introduksjonsregisteret (NIR). Blant annet lar det seg ikke gjøre å registrere mer enn én sluttårsak, slik at kommunene blir tvunget til å velge mellom for eksempel deltidsarbeid og grunnskoleopplæring. I mangel på klare retningslinjer er det sannsynligvis store forskjeller i forhold til hva som prioriteres å registreres i den enkelte kommune, noe som igjen har konsekvenser for resultatene.

En av hovedutfordringene er at resultatmålene representerer en lite tilfredsstillende operasjonalisering av *integrering*, forstått som et øyeblikksbilde av hvor mange nyankomne innvandrere som er i arbeid eller utdanning på et visst tidspunkt. En kanskje mer hensiktsmessig definisjon av integrering er at det handler om at *urimelige og ikke selvalgte forskjeller mellom minoritet og majoritet på viktige områder minker, over tid og mellom generasjoner* (Østby, 2016:7). Dagens resultatmål er ikke i stand til å fange opp en slik forståelse av integrering som en mer langsiktig prosess. Som Pedersen og Salomonsen (2018) poengterer, har introresultatenes opprinnelige hensikt som en punktmåling, blitt utvidet til å skulle si noe om hele kommunens integreringsarbeid. Det gjør den ikke.

Det ligger utenfor denne undersøkelsens rammer å utrede et fullgodt alternativ til dagens resultatmål. Dette bør anses som en separat, og mer omfattende oppgave. Forskere har poengtert at det kan være fornuftig å inkludere flere indikatorer (Djuve & Kavli, 2015; Mølland et al., 2017; Enes, 2014; Pedersen og Salomonsen, 2018) selv om det kan være krevende å for eksempel måle mer myke indikatorer (Hanche-Olsen, 2011). Proba (2019) har anbefalt en operasjonalisering rundt fem dimensjoner for integrering:

integreringskapasitet, økonomisk integrering, politisk integrering, sosial integrering og opplevd integrering. Dette er langt på vei i tråd med kommunenes egne behov for indikatorer som kan fungere som et bedre styringsredskap for dem i integreringsarbeidet. Kommunenes behov for bedre måleindikatorer har også resultert i at kommunene selv har utviklet målinger som kan supplere dagens resultatmål. Dersom man skal utvikle nye indikatorer, vil det være lurt å se nærmere på noe av dette. Kommunene er også opptatt av behovet for ulike resultatkrav for deltakere med ulike bakgrunner, reflektert gjennom inndelingen i spor i introduksjonsprogrammet.

Kommunene anbefaler at omfanget av arbeid i større grad bør differensieres i målingene. En mulighet er å som et minimum skille mellom deltids- og fulltidsarbeid. Videre anbefaler de at overgang til grunnskole og arbeid med lønnstilskudd bør telle som resultatoppgjør. Disse anbefalingene understøttes, som vi har vist i litteratursammenstillingen, av tidligere forskning på feltet. Resultatene gir også kun svært grove indikasjoner på deltakelse i yrkeslivet, og sier ingenting om øvrig deltakelse i samfunnslivet, noe kommunene er opptatt av å finne måter å måle på¹⁶.

Som et minstemål bør resultatmålene være bedre operasjonalisert i forhold til Introduksjonsloven, som har som formål å styrke *nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*. I forslaget til den nye Integreringsloven er formålet

at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Det er interessant at det nye i formålsbeskrivelsen er at man legger vekt på «tidlig» integrering, samtidig som at målet om økonomisk selvstendighet beholdes, sammen med mål om varig tilknytning til arbeidslivet. Her står man i praksis ovenfor en utfordring ettersom vi simpelthen ikke i stand til å avgjøre hvorvidt innvandrerne er økonomisk selvstendige på bakgrunn av dagens resultatmålinger – selv om målingstidspunktet ser ut til å ligge tett opp til dette med «tidlig» integrering. Spørsmålet om økonomisk selvstendighet og varig tilknytning til arbeidslivet fordrer imidlertid et mer langsiktig perspektiv, i tråd med Østby (2016) sin definisjon av integrering, slik den ble gjengitt ovenfor.

I alle tilfelle er det på bakgrunn av både litteratursammenstillingen og den nye empirien som er frembrakt i denne undersøkelsen hevet over enhver tvil at resultatmålene slik de

¹⁶ Dersom teksten i lovforslaget til den nye Integreringsloven står seg, vil ambisjonen om deltakelse i samfunnslivet være betydelig nedtonet. Loven skal ikke lenger bidra til å styrke *deltakelse* i samfunnslivet, men snarere bidra til å gi *kunnskap om* norsk kultur og samfunnsliv. Dette er en betydelig forskjell som bør være interessant nok i seg selv å følge opp i andre sammenhenger.

er operasjonalisert i dag hverken er et hensiktsmessig styringsverktøy i kommunene, eller er egnet som et kriterium for bosetting av flyktninger i kommunene. Hensikten med denne ordningen er god, men fordrer at resultatmålene i langt bedre stand kan fange opp hvordan man lykkes med å gjøre flyktningene økonomisk selvforsørget over tid.

Referanser

Bakken, A., & Elstad, J. I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. NOVA rapport 07/2012

Barth, E., Bratsberg, B., & Raaum, O. (2004). Identifying earnings assimilation of immigrants under changing macroeconomic conditions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(1), 1-22.

Berg, L. (2015). *Voksenlæreres kompetanse og kompetansebehov*. VOX Nasjonale fagorgan for kompetansebehov

Blom, S. & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapporter 2015/36, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, K. & Gjefsen, H. M. (2010). *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: Hvor havner ungdom som slutter i skolen i ung alder?* Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Rapport 3/2010.

Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2016a). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(03), 185-207.

Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2016b). *Job loss and immigrant labor market performance*. IZA Discussion Paper No. 9729.

Damm A. P. og Rosholm, M. (2010): Employment effects of spatial dispersal of refugees. *Review of Economics of the Household*, 8(1)

Djuve, A. B., Kavli, H.C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.

Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.

Dørken, R. (2005). *Ikke-vestlige indvandreres integration på arbejdsmarkedet i Danmark og Norge. Om forskellene i niveauet af Arbejdsmarkedsintegration på tværs af kommunerne*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Eide, T.H. og Bjerck, M. (2018). *Veiledning i introduksjonsprogrammet*. Østlandsforskning Rapport 04/2018.

Eimhjellen, I. og Arnesen, S (2018). *Organisasjonsengasjement blant innvandrere*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2018:3

Enes, A. W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011*. SSB Rapporter 2014/15.

Enes, A. W. (2017). *Deltakere i introduksjonsordningen - Veien til vellykket integrering?* Statistisk Sentralbyrå. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>

Enes, A. W., & Wiggen, S. K. (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013*. SSB Rapporter 2016/24.

Godøy, A. (2016). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*, 1-28.

Guribye, E., Ellingsen, W. & Hidle, K. (2014). *Underskudd i bosettingen av flyktninger. En analyse av saksfremlegg og kommunale vedtak i Region Sør*. Agderforskning FoU-rapport 3/2014.

Hanche-Olsen, M. S. B. (2011). *En vitenskapsteoretisk problematisering av kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk*. Møreforskning: Notat 2/2011.

Hernes, V., Arendt, J. N., Joona, P.A. og Tronstad, K.R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes*. TemaNord 2019:529

Hidle, K. & Vangstad, A. (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk*. FoU-rapport 3/2008. Agderforskning.

Kavli, H., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 2007:34.

Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater*. Rapport 2013:55. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Lunde, H. og Lysen, J.G. (2018): *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2011-2015*. Statistisk Sentralbyrå Rapporter 2018/38

Mølland, E., Guribye, E. & Salomonsen, J. (2018). *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjons-programmet for flyktninger i Agder og Telemark*. Agderforskning FoU-Rapport 1/2018.

NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II. Utfordringer for kompetansepolitikken.*

NOU 2018:2 *Fremtidige kompetansebehov I. Kunnskapsgrunnlaget.*

NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit— Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.*

Pedersen, H. E. M. & Salomonsen, J. (2018). *Integrert med makt. Dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet.* Mastergradsavhandling. Fakultet for samfunnsvitenskap, Institutt for statsvitenskap og institutt for sosiologi- og sosialt arbeid.

Proba (2019). *Hvordan måle integrering. Forslag til helhetlig indikatorsett for måling av integrering i Norge.* Rapport 2019-3

Rambøll. (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen.* FOU-prosjekt. Lastet ned 23. 9. 2019 fra:

<http://www.ramboll.no/presse/publikasjoner/2011/introduksjonsordningen>

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger.* Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Røhnebækk, M og Eide, T.H. (2016). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Drivere, barrierer og mulighetsrom. Rapport fra prosjektets første fase. Østlandsforskning. ØF Rapport 04/2016*

Segaard, S. B. (2011): *Frivillig sektor og innvandrere.* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Steinkellner, A. (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen? I: T. Sandnes (red.), Innvandrere i Norge 2017 (Vol. 155, pp. 78 - 95).* Oslo- Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Søholt, S., Tronstad, K. R. & Vestby, G. M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering.* NIBR-rapport 2015:20.

Tronstad (2019). *Flyktninger i introduksjonsprogrammet. Hvilke erfaringer har de med å delta?* NIBR Rapport 2019:4

Tronstad. (2015). *Introduksjonsprogram for yktninger i norske kommuner, Hva betyr organiseringen for over gangen til arbeid og utdanning?* NIBR rapport 2015:2

Tronstad, K. & Hernes, V. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.* NIBR-rapport 2014:19

Østby, L. (2016). Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015. I *Samfunnspeilet* 4/2016, Statistisk sentralbyrå



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no

