

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 resultatoppgåelse.

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 innvanderne 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 flyktninger i kommunene, bør resultatmålene i langt større grad kunne fange opp hvordan man lykkes med å gjøre flyktningene økonomisk selvforsørget over tid.

Summary

The overall goal of the Norwegian introduction programme is to increase the participation of newly arrived immigrants in the labour market and social life and to increase their financial

independence. The aim of this project is to analyse to what extent the official results for the introduction programme, measuring transition to employment and education among participants after completion of the programme, is useful for the municipalities to evaluate the quality of the long-term integration efforts in the municipalities. These questions have recently become more relevant as the Ministry of Education and Research has decided that the results of the introduction programme will be given increased weight in the decision of selecting municipalities for the settlement of refugees the following year.

The report is divided into two parts, the first part being a literature study and the second part consisting of new data from qualitative interviews with 17 professionals and leaders in 10 Norwegian municipalities. According to the literature study, previous research has found that effects of the programme measures on the results are quite moderate and vary by target group. When it comes to transition to education or employment, a participant's age upon arrival in Norway has far more significance than what measures they undertake as part of the introduction programme. The average employment rate in the municipality is also of importance for the results. However, neither hallmarks of the participants nor of the municipalities are included in today's measurement of results. The research literature also highlights the following limitations of today's performance results:

- The results are measured immediately after the participants have completed the introduction programme, or one year after, giving limited or even misguided information about the participants' long-term performance in the labour market.
- Employment is defined as having had labour earnings corresponding to 1 hour of work in one week. This definition follows the guidelines of the International Labour Organization (ILO), and is criticized for giving a far too generous measure of employment - including participants with a very loose connection to the labour market.
- Enrolment in education is defined as being enrolled in high school/upper secondary school or higher education. The definition does not include primary education, and as such, the results misleadingly indicate that municipalities are not on the right track when they focus on elementary education for those with no or little formal education from their home country. At the same time, the need for education paths that can give participants formal qualifications is emphasized by the government.
- The introduction programme aims to increase the possibility for newly arrived immigrants to participate in both work and social life, but only the former is included in today's measurements of the results.
- Some participants are employed and enrolled in education at the same time after completing the introduction programme. It is, however, not possible to register two separate end causes in the National Introduction Register (NIR). As a result, municipalities are sometimes forced to choose between registering either a part time job or enrolment in primary education as the end cause, with consequences for their score in the official results.

The qualitative data from interviews in 10 different municipalities to a high degree support the findings in the literature study. The following bullet points were emphasised by the municipalities:

- Today's results and measurements are considered inexpedient, and none of the municipalities included in the study use the result as a management tool in their work.
- The municipalities are never the less concerned with finding ways to measure quality in their work. In lack of useful national result measurements, several municipalities are developing their own measuring indicators and performance targets.
- The pressure of getting a high score in the official results might lead to friction between professionals and politicians, and between a long-term focus and the desire for rapid results.
- Many factors are beyond the control of municipalities, including international conventions, immigration and integration politics, settlement criteria and the local labour market. Ranking municipalities as "good" or "bad" according to the official results, misleadingly indicates that participants' transition to employment or education is solely the responsibility of the municipality.
- Professionals interviewed in the study believe that supported employment should also be included in the definition of employment.

The report concludes that today's performance results only to a very limited extent reflect the overarching goal of the introduction programme, which is that of financial self-reliance. Based on today's result measurements, it is not possible to evaluate whether participants have become financially self-reliant or only have a very fragile and loose connection to the labour market. When it comes to the participants engagement in social life, this is only to a very limited extent included in the results.

For the results to be useful as a management tool for the municipalities, and for deciding which municipalities are best suited for the settlement of newly arrived refugees, they need to be better able to measure whether participants have become financially self-reliant.