

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Flyktninger i introduksjonsprogrammet - Hvilke erfaringer har de med å delta?

Kristian Rose Tronstad

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Kristian Rose Tronstad

Flyktninger i introduksjonsprogrammet

- Hvilke erfaringer har de med å delta?

NIBR-rapport 2019:4

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2018:18

**Accumulation of welfare problems
among immigrants in Norway**

NIBR-rapport 2015:2

**Introduksjonsprogram for
flyktninger i norske kommuner**

NIBR-rapport 2014:19

**Komparativ analyse av
introduksjonsprogram i Norge,
Sverige og Danmark**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Tittel: Flyktninger i introduksjonsprogram.
- Hvilke erfaringer har de med å delta?

Forfatter: Kristian Rose Tronstad

NIBR-rapport: 2019:4

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-266-0 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 516021

Prosjektnavn: Effektiviseringsnettverk for bedre integrering av
nyankomne flyktninger (EFF-FLY)

Oppdragsgiver: NAV

Prosjektleder: Kristian Rose Tronstad

Referat: Rapporten inneholder en analyse av flyktninger i
introduksjonsprogram, og deres erfaringer med å
delta i norskopplæring og kvalifisering til arbeid
eller videre utdanning. Videre analyseres
resultatene til flyktninger og gode grep i
organisering og arbeidsretting av
introduksjonsprogrammet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2019

Antall sider: 83

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

For femten år siden ble introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere innført i Norge. I løpet av perioden 2004-2019 er det gjennomført tre større evalueringer og flere forskningsprosjekter og utredninger som har belyst ulike sider av introduksjonsordningen. Et område som i liten grad er berørt er brukernes erfaringer med å delta. Formålet med dette prosjektet er å analysere flyktingers erfaring og tilfredshet med å delta i introduksjonsprogrammet. Videre er det en målsetning å finne ut om flyktingene som fulgte introduksjonsprogram i kommuner som deltok i KS effektiviseringsnettverk 2015-2016 har bedre resultater sammenlignet med flyktinger som deltok i introduksjonsprogram i andre kommuner.

Vi vil benytte anledningen til å takke nettverksveileder Veslemøy Hellem og KS for et godt samarbeid underveis i prosjektet. Takk til alle kommunene som lot oss slippe til på nettverksmøter, som lot oss få lese deres tjenesteanalyser og analysere deres brukerundersøkelser. Takk til de 1 100 anonyme flyktingene som deltok i brukerundersøkelsene og delte sine erfaringer. Uten dere ingen rapport. Takk til IMDi for velvilje, tilrettelegging og utlevering av data fra NIR. Rapporten er finansiert av NAV forsknings- og utviklingsmidler.

Kristian Rose Tronstad har vært prosjektleder og har skrevet rapporten i sin helhet. Forskningsjef Geir Heierstad har vært kvalitetssikrer.

Oslo, Juni 2019

Geir Heierstad
Forskningsjef, NIBR

Innhold

Forord	1
Sammendrag	6
Summary.....	9
1 Formål.....	12
1.1 Bakgrunn	13
1.2 15 års erfaring med introduksjonsprogram	14
1.3 Hva vet vi om resultater?	15
2 Data og metode.....	17
2.1 Brukerundersøkelsen	17
2.2 Brukerundersøkelser når deltakerne har innvanderbakgrunn?	20
2.3 Data fra nasjonalt introduksjonsregister	21
2.4 Dokumentstudier	21
2.5 Kvalitative data.....	21
2.6 Metode.....	21
2.7 Etliske vurderinger med hensyn til gjennomføring av prosjektet	22
3 Hva vet vi fra tidligere forskning om flyktingers erfaring med å delta i introduksjonsprogram	24
3.1 Hva vet vi fra tidligere analyser?	24
4 Resultater fra brukerundersøkelsen. Hva mener flyktingene om introduksjonsprogrammet?	27
4.1 Resultat for brukerne.....	27
4.2 Norskopplæring.....	29
4.3 Individuell plan	30
4.4 Brukermedvirkning	31
4.5 Tilgang på informasjon, tilgjengelighet, pålitelighet og respektfull behandling	32
4.6 I hvilken grad varierer erfaringene med introduksjonsprogrammet mellom ulike flyktinger	34
4.7 I hvilken grad varierer erfaringene med introduksjonsprogrammet mellom ulike kommuner	39
4.8 Hva er en kommunal integreringsindeks?	39
4.9 Hva viser den kommunale integreringsindeksen?	41
4.10 Sammenheng mellom brukernes erfaring med introduksjonsprogram og kommunens resultater	44
5 Effektiviseringsnettverk for introduksjonsprogram – blir resultatene bedre?	47
5.1 Deskriptiv analyse av flyktingenes overgang til arbeid og utdanning	48
5.2 Forklaringsvariabler.....	50
5.3 Hva forklarer forskjellen i integreringsresultater mellom ulike deltakere i introduksjonsprogram	53
5.4 Er resultatene bedre i kommuner som har deltatt i effektiviseringsnettverk?.....	57

5.5	Resultatene i introduksjonsprogrammet har blitt bedre.....	60
6	Hva forteller kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk?	62
6.1	Tjenester under press	62
6.2	(Om)organisering av tjenestene	64
6.3	Samarbeid med andre tjenester i kommunen	65
6.4	Samarbeid med private aktører	67
6.5	Noen konkrete erfaringer	68
7	Konklusjon.....	70
9	Referanser	73
10	Tillegg	75
	Vedlegg 1	75
	Vedlegg 2: Effektiviseringsnettverk.....	81
	Vedlegg 3.....	83

Tabelloversikt

Tabell 2.1: <i>Sammensetningen av respondenter, etter nettverk og individuelle kjennetegn</i>	18
Tabell 4.1: <i>Andel som er enige, etter indikatorer (1-4) i introduksjonsprogram og individuelle kjennetegn</i>	35
Tabell 4.2: <i>Andel som er enige, etter indikatorer (5-8) i introduksjonsprogram og individuelle kjennetegn</i>	36
Tabell 4.3: <i>Bivariat sammenheng mellom ulike indikatorer. Spearmans rho</i>	38
Tabell 4.4: <i>Indikatorer som inngår i kommunal integreringsindeks</i>	40
Tabell 4.5: <i>Kommunal integreringsindeks, total skår og skår på ulike indikatorer, rangert etter totalskår</i>	43
Tabell 5.1: <i>Deskriptiv statistikk. Kjennetegn ved tidligere deltakere</i>	52
Tabell 5.2: <i>Resultat lineær regresjon, i arbeid/utdanning etter endt program. Robuste standardfeil</i>	56
Tabell 5.3: <i>Analyseopplegg diff-in-diff</i>	57
Tabell 5.4: <i>Resultat diff-in-diff, med kontroll for kjønn, alder ved innvandring, spor i norskopplæring, landbakgrunn, tid i program og lokal arbeidsledighet</i>	59

Figurliste

Figur 4.1:	<i>I hvilken grad opplever brukerne at introprogrammet forbereder dem på.....</i>	28
Figur 4.2:	<i>Fornøyd med norskopplæringen</i>	29
Figur 4.3:	<i>Individuell plan</i>	30
Figur 4.4:	<i>Brukermedvirkning.....</i>	31
Figur 4.5:	<i>Deltakernes erfaring med informasjon, tilgjengelighet, pålitelighet og respektfull behandling som deltakere i introduksjonsprogram.....</i>	33
Figur 4.6:	<i>Sammenheng mellom resultater etter introduksjonsprogram og brukertilfredshet</i>	45
Figur 5.1:	<i>Overgang til arbeid og utdanning for ulike avgangskohorter, etter type kommune</i>	49
Figur 5.2:	<i>Diff-in-diff analyse illustrert.....</i>	58
Figur 6.1:	<i>Antall anmodninger om bosetting av flyktninger fra staten, og faktisk bosetting i kommunene, 2006-2018</i>	63

Sammendrag

Formålet med dette prosjektet er å analysere flyktingers erfaring og tilfredshet med å delta i introduksjonsprogram, samt å analysere gode grep med hensyn til organisering og arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Videre er det en målsetning med dette prosjektet å finne ut om flyktingene som fulgte introduksjonsprogram i kommuner som deltok i KS effektiviseringsnettverk fra høsten 2015-2016 har bedre resultater, målt i overgang til arbeid og utdanning, sammenlignet med flyktinger som deltok i introduksjonsprogram i andre kommuner.

De tre overordnede problemstillingene i denne rapporten er:

- Hvordan opplever flyktingene kvaliteten og innholdet i introduksjonsprogrammet som kommunene tilbyr?
- Hvordan lykkes kommuner som deltar i KS effektiviseringsnettverk med å integrere flyktinger i arbeidsmarkedet eller videre utdanning sammenlignet med kommuner som ikke deltar i nettverk?
- Hva kan vi lære av kommunenes egne rapportering (tjenesteanalyser) om muligheter og gode grep i introduksjonsprogrammet?

For å besvare disse spørsmålene utnytter denne rapporten flere ulike datakilder. NIBR har gjennom samarbeid med KS og kommunene i effektiviseringsnettverkene for introduksjonsordningen fått tilgang på brukerundersøkelser gjennomført i 33 kommuner med om lag 1100 deltakere i introduksjonsprogram.

I tillegg har et utvalg av de 33 kommunene utviklet tjenesteanalyser, hvor kommunes ansatte selv har sammenstilt data for sin kommune om ressursbruk, organisering og måloppnåelse. Data fra tjenesteanalysene gir dermed et godt innblikk i hva kommunene selv opplever som muligheter og barrierer med hensyn til implementering og organisering av introduksjonsprogram.

NIBR har også deltatt i nettverkssamlinger med alle kommunene, presentert funn fra brukerundersøkelsene for kommunene og dermed fått innblikk i diskusjonene mellom kommuner og fått direkte tilbakemeldinger fra kommunene angående tolkning av funn.

For å sammenligne resultater over tid og mellom kommuner har vi utnyttet data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Data fra NIR omfatter alle deltakere i registeret i NIR som avsluttet introduksjonsprogram i perioden 2011 til utgangen av 2016.

Deltakerne er minst fornøyd med hvordan de kan påvirke mål og innhold i introduksjonsprogrammet

Analysene av brukerundersøkelsen blant om lag 1100 flyktninger i 33 ulike kommuner over hele landet viser at et stort flertall av flyktningene er tilfredse med tjenestene kommunen tilbyr i introduksjonsprogrammet. Det er små og ikke signifikante forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere når det gjelder deres erfaringer med å delta. Vi finner altså ingen forskjeller i brukertilfredshet mellom kvinner og menn, yngre og eldre, flyktninger med større eller mindre omsorgsoppgaver. Vi finner imidlertid interessante forskjeller mellom kommunene. Disse er presentert i en kommunal integreringsindeks og viser at brukermedvirkning og individuell plan er områdene hvor brukerne er minst tilfredse. Om lag 1/3 opplever at de har begrenset mulighet til å påvirke mål og innhold i introduksjonsprogrammet. 1 av 10 rapporter om at de ikke har en individuell plan slik introduksjonsloven krever.

Bedre resultater over tid

Analysen av data fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) viser at flyktninger som gjennomførte introduksjonsprogram i perioden 2015 og 2016, hadde en estimert høyere overgang til arbeid og utdanning ved avslutning av programmet sammenlignet med flyktninger som avsluttet programmet i perioden 2011 til 2014. I kommunene som deltok i KS effektiviseringsnettverk var den estimerte overgang til arbeid og utdanning om lag 5 prosentpoeng høyere i perioden 2015/16, etter at nettverket ble introdusert, sammenlignet med årene før, 2011-2014. Kommunene som ikke deltok i nettverket hadde imidlertid en tilsvarende bedring i resultatet over tid. Analysen gir derfor ikke støtte til antakelsen om at deltakelse i effektiviseringsnettverk alene kan forklare de bedre resultatene.

Stor variasjon i antall flyktninger som skal bosettes skaper usikkerhet og press på tjenestene

Gjennomgangen av tjenesteanalysene viser at mange kommuner opplevde stort press på de ansatte i perioden 2015-2016 som følge av flyktningkrisen. Kommunene fikk i denne perioden statlige anmodninger om bosetting av et høyt antall flyktninger i årene framover. Samtidig falt asylstrømmen kraftig i 2016. Dette førte til stor usikkerhet blant ledere og ansatte i kommunene. Situasjonen utover 2015 og 2016 med høyt antall flyktninger som skulle bosettes bidro til behov for mer samordning med andre enheter i kommunene. I flere kommuner økte antallet ansatte i flyktningtjenesten, NAV og voksenopplæringen, og flere kommuner omorganiserte tjenestene. Mange kommuner rapporterer om utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner for å få til møteplasser, leksehjelp, språktrening og aktiviteter for flyktningene utover kommunale åpningstider.

NAVs kompetanse etterspurt

Kommunene rapporterer om at NAV spiller en viktig rolle i hele integreringsforløpet, fra bosetting, norskopplæring og kvalifisering til arbeid/utdanning. Flere

kommuner hvor introduksjonsprogrammet ikke er organisert i NAV ser behov for at NAV involveres tidligere i forløpet slik at programrådgivere og deltakere kan få bedre oversikt over hvilke tiltak deltakerne kan dra nytte av. Enkelte kommuner framhever at samarbeidet med NAV er essensielt mot slutten av forløpet både for deltakere som står langt fra arbeidsmarkedet, men også for dem med bedre utsikter til å få seg jobb. Tjenesteanalysen viser at programrådgivere etterspør mer kunnskap om arbeidsmarkedet, bransjer og yrker, og mer kompetanse i kommunikasjon og veiledning.

Summary

The aim of this project is to analyse the refugees' experience and satisfaction with participating in the introduction program, as well as to analyse good practices in the introduction program based on the experience of the municipalities that participated in efficiency-improvement network. Furthermore, it is a goal of this project to find out whether the refugees who followed the introduction program in municipalities that participated in the efficiency-improvement network from 2015-2016 have better results, measured in transition to work and education, compared with refugees who participated in introduction program in other municipalities. The three main research questions in this report are:

- How do the refugees experience the quality and content of the introduction program that the municipalities offer?
- How do municipalities that participate in the KS efficiency improvement network succeed in integrating refugees into the labor market or further education compared to municipalities that do not participate in such a network?
- What can we learn from the municipalities' own reporting about opportunities and good practise in the introduction program?

To answer these questions, this report utilizes several different data sources. Through cooperation with KS (The Norwegian Association of Local and Regional Authorities) and the municipalities in the efficiency-improvement network for the introduction programme, NIBR has gained access to user-surveys carried out in 33 municipalities with approximately 1,100 refugees who were participants in the in the introduction program.

In addition, a sample of the 33 municipalities have developed “service-analyzes”, where municipal employees themselves have compiled data for their municipality on allocation of resources, organization and goal achievement. Data from the service-analyzes thus provide a good insight into what the municipalities themselves experience as opportunities and barriers with regard to the implementation and organization of the introduction program.

NIBR has also participated in the network meetings, with all the municipalities, and have presented findings from the user surveys for the municipalities and thus gained insight into the discussions between municipalities and received direct feedback from the municipalities regarding the interpretation of findings.

In order to compare results over time and between municipalities, we have used data from the National Introduction Register (NIR). Data from NIR includes all participants in the register in NIR who completed the introductory program in the period 2011 to the end of 2016.

Refugees are least satisfied with how they can influence the goals and content of the introduction program

The analyses of the user survey among approximately 1,100 refugees in 33 different municipalities across the country show that a large majority of the refugees are satisfied with the services the municipality offers in the introduction program. There are small, but not significant differences between different groups of immigrants when it comes to their experience of participating in the introductory program. We therefore find no differences in user satisfaction between refugee women or men, younger and older, refugees with no family compared with refugees with a partner and kids. Nevertheless, we find interesting differences between the municipalities. These are presented in a municipal integration index, and show that user participation and individual plan are the areas where the users are least satisfied. About one third report that they have limited opportunity to influence the aim and content in the introduction program. One out of ten reports that they do not have an individual plan as required by the introduction law.

Results get better over time

The analysis of data from the national introduction register (NIR) shows that refugees who implemented the introductory program in the period 2015 and 2016 had an estimated higher transition to work and education at the end of the program compared to refugees who completed the program in the period 2011 to 2014. In the municipalities that participated in the KS efficiency improvement network, the estimated transition to work and education was about 5 percentage points higher in the period 2015 and 2016, after the efficiency-improvement network was introduced, compared with the years before, 2011-2014. The municipalities that did not participate in the network, however, had a corresponding improvement in the result over time. The analysis therefore does not support the assumption that participation in efficiency improvement networks alone can explain the improved results.

Large variation in the number of refugees to be settled created uncertainty and pressure on the services

The review of the municipalities own evaluations show that many municipalities experienced great pressure on the employees during the period 2015-2016 as a result of the refugee crisis. The government requests for settlement of a high number of refugees in 2016 and the future, simultaneously with a sharp decline in asylum flow in 2016, contributed to great uncertainty in the municipalities. The situation in late 2015 and 2016 with a high number of refugees who were to be settled contributed to the need for more coordination with other units in the municipalities. In several municipalities, the number of employees in the refugee service, NAV and adult education increased, and several municipalities reorganized their services. Many municipalities report extensive cooperation with

non-governmental organizations to create meeting places, homework help, language training and activities for the refugees beyond municipal opening hours.

Demand for NAV's expertise

The municipalities report that NAV plays an important role throughout the integration process, from settlement, Norwegian education and qualification to work and education. Several municipalities, where the introduction program is not organized in NAV, acknowledge the need for NAV to be involved earlier in the process so that program advisers and participants can get a better overview of what measures are beneficiary for the participants. Some municipalities emphasize that cooperation with NAV is essential towards the end of the program both for participants who are far from the labour market, but also for those with better prospects of getting a job. The service analysis shows that program advisers demand more knowledge about the labour market, industries and professions, and more expertise in communication and guidance.

1 Formål

Formålet med dette prosjektet er å analysere flyktingers egne erfaring og tilfredshet med å delta i introduksjonsprogram. Videre er det en målsetning med denne analysen å finne ut om flyktingene som fulgte introduksjonsprogram i kommuner som deltok i KS effektiviseringsnettverk fra høsten 2015-2016 har bedre resultater, målt i overgang til arbeid og utdanning, sammenlignet med flyktinger som deltok i andre kommuner. Er det mulig å spore en effekt av systematisk arbeid med tjenesteutvikling og bedre integreringsresultater?

For å besvare disse spørsmålene utnytter denne rapporten flere ulike datakilder. NIBR har gjennom samarbeid med KS og kommunene i effektiviseringsnettverkene for introduksjonsordningen fått tilgang på brukerundersøkelser gjennomført i 33 kommuner med om lag 1100 deltakere i introduksjonsprogram. Brukerundersøkelsene gir et unikt innblikk i hvordan flytninger opplever ulike sider ved det å delta i introduksjonsprogram. I tillegg har et utvalg av kommunene utviklet tjenesteanalyser, hvor kommunes ansatte selv har sammenstilt data for sin kommune om ressursbruk, organisering og måloppnåelse. Data fra tjenesteanalysene gir dermed et godt innblikk i hva kommunene selv opplever som muligheter og barrierer med hensyn til implementering og organisering av introduksjonsprogram. NIBR har også deltatt i nettverkssamlinger med alle kommunene, presentert funn fra brukerundersøkelsene for kommunene og dermed fått innblikk i diskusjonene mellom kommuner og fått direkte tilbakemeldinger fra kommunene angående tolkning av funn.

For å sammenligne resultater over tid og mellom kommuner har vi utnyttet data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og bruker et kvasi-eksperimentelt design (difference-in-difference) for å teste antakelsen om at effektiviseringsnettverk og læring i og mellom kommuner kan bidra til bedre resultatoppnåelse for deltakerne i introduksjonsprogram. Data omfatter alle deltakere i registeret i NIR som avsluttet introduksjonsprogram i perioden 2011 til utgangen av 2016.

1.1 Bakgrunn

I løpet av 2015 og 2016 kom til sammen 2,6 millioner asylsøkere (1,3 millioner hvert år) til Europa (Eurostat 2018)¹. Til Norge kom mer enn 31 000 asylsøkere bare i 2015 og justert for folketall var det bare Tyskland, Sverige og Østerrike av de europeiske landene som mottok flere asylsøkere (Eurostat, 2016). Samtidig med stor tilstrømning av asylsøkere endret de økonomiske forutsetningene seg i negativ retning her i landet. Lavere oljepriser, redusert handlingsrom i den økonomiske politikken, dempet etterspørsel og økt ledighet bidro til at utsiktene for å få integrert mange nyankomne med lite utdanning og ingen norskkunnskaper framstod som svært krevende. I løpet av 2017 og 2018 har riktignok antallet nye asylsøkere i Europa og til Norge blitt kraftig redusert. Til tross for at tilstrømningen av nye asylsøkere i 2018 og i 2019 har vært på et lavt nivå sammenlignet med for to-tre år siden, så er det antallet som har fått innvilget asyl og som nå er i introduksjonsprogram rekordhøyt.

Denne utviklingen bekymrer og engasjerer. Hvordan skal vi lykkes med å integrere flyktningene slik at de blir netto bidragsyttere til velferdsstaten og ikke passive mottakere av offentlige overføringer? På kort sikt er bosetting og kvalifisering av flyktninger kostbart. På lengre sikt kan flyktninger utenfor arbeidsstyrken føre til press på dagens generøse norske velferdsordninger. På den annen side argumenteres det for at økt innvandring kan bidra til dempe eldrebølgen og fraflyttingen fra norske distriktskommuner. Bosniske flyktninger som kom på 1990-tallet bor spredt over hele landet og har en sysselsettingen som ligner nordmenns. Dersom dagens flyktninger fra Syria får en yrkesdeltakelse og et flyttemønster som ligner på bosniske flyktninger kan konsekvensene være langt mer positive. Integrering av innvandrere, eller mangel på sådan, blir dermed både brukt som en trussel mot og en forutsetning for opprettholdelse av velferdsstaten (Brochmann, 2011).

Høy deltakelse i arbeidsmarkedet er en av bærebjelkene i den norske velferdsstaten. Manglende inkludering av innvandrere i arbeidsmarkedet er først og fremst et tap for den enkelte som ikke får utnyttet sin kompetanse og ressurser. Manglende integrasjon i arbeidsmarkedet innebærer også større sjanse for at levekårsproblemene hopper seg opp på andre områder, med lav inntekt og dårlige boforhold (Tronstad, Nygaard og Bask 2018). Fra et samfunnsperspektiv kan mangel på integrering undergrave innbyggernes tillit til omfordeling, og bidra til forvitring av det "sosiale limet" som er en viktig forutsetning for å opprettholde velferdsstatens fellesskapsløsninger (Brochmann 2011 og 2016)

Også fra et økonomisk perspektiv er inkludering av innvandrere viktig. Innvandring kan øke tilbudet av arbeidskraft, bidra til vekst og med flere i arbeid

¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_drop_in_2017

kan innvandring bidra positivt til offentlige finanser (OECD, 2014). Med manglende arbeidsmarkeds-integrering kan virkningen av innvandring på sikt bli langt mindre positive (Holmøy & Strøm, 2012).

Tidligere analyser fra Norge og våre naboland viser at integrasjonen av innvandrere, og spesielt flyktninger går sakte, og at mange innvandrergreper selv med lang botid ikke kommer i jobb (Blom, 2014; Liebig, 2009; OECD, 2014). For å kvalifisere nyankomne innvandrere til å delta i arbeidsmarkedet og gjøre dem mer økonomisk selvhjulpne har Norge, men også mange andre land, innført obligatoriske introduksjonsprogram (Hernes & Tronstad, 2014; Joppke, 2007).

1.2 15 års erfaring med introduksjonsprogram

Inntil tusenårsskifte var integreringsinnsatsen overfor flyktninger i Norge preget av stor lokal variasjon i innhold, omfang og kvalitet (Berg, 1996). Det var ingen statlige krav til kommunenes integreringsarbeid for nyankomne innvandrere, selv om flere kommuner hadde lokale integreringstiltak. Innføringen av introduksjonsordningen i 2004 innebar at staten påla kommunene, som bosatte flyktninger gjennom avtaler med IMDi, å tilby nyankomne flyktninger et toårig heldags introduksjonsprogram som skulle gi dem grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i yrkeslivet eller videre utdanning. For dette arbeidet mottar kommunene et øremerket introduksjonstilskudd utbetalt over fem år (Hernes & Tronstad, 2014).

Et av målene med innføringen av introduksjonsordningen var at «snillismen» som preget 1990-tallets integreringspolitikk skulle snus, og at staten ved hjelp av ulike virkemidler skulle bidra til at innvandrere ble aktive borgere i motsetning til passive mottakere, samt at integreringstiltakene til innvandrere i kommunene skulle bli mer likeverdige (Djuve, 2011). I 2006 ble også den statlige organiseringen av integreringsarbeidet skilt ut fra UDI, og spesialisert i et eget fagdirektorat, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Formål med omorganiseringen var at «arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere og arbeidet med inkludering og deltakelse for alle skulle gis høyere prioritet, og en skulle få tydelige målsetninger for arbeidet på feltet» (KRD, St.prp. nr. 1 (2005–2006)).

Selv med en spesialisert statlig integreringsinnsats og ny lov med krav om kommunale integrasjonsprogram, åpner introduksjonsloven for et stort kommunalt handlingsrom for organisering og utforming av innholdet i introduksjonsprogrammene (Hernes & Tronstad, 2014). Lokal og individuell tilpasning av programmene skal være nøkkelen til en vellykket integrasjonsinnsats. Ideen er at hver enkelt deltager skal få et skreddersydd program som tar utgangspunkt i deltagerens, og kommunens, egenskaper og muligheter for overgang til selvforsørgelse og integrasjon i lokalsamfunnet.

Mange kommuner har et spesialisert flyktningskontor som har hovedansvar for bosetting og integrering av flyktninger, mens andre kommuner har samordnet flyktnings-tjenesten i den kommunale Voksenopplæringen eller lokale NAV-kontor (Rambøll, 2011; Tronstad, 2015). Uavhengig av organisering har Voksenopplæringen og lokale NAV kontor en sentral rolle i introduksjonsprogram, og samordning mellom disse aktørene er nødvendig. NAV har ansvar for å bidra med arbeidsrettede tiltak i programmet, samt bistå kommunen i vurderingen av muligheter for realkompetansevurdering (Tronstad, 2015).

Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger er myndighetenes viktigste virkemiddel for kvalifisering og integrering av flyktninger og deres familie. Selv om det er et statlig krav, regulert i Introduksjonsloven, at kommunene må tilby introduksjonsprogram til den aktuelle målgruppen, er det kun flyktninger som er bosatt gjennom frivillige avtaler mellom kommunen og IMDi som har rett til et introduksjonsprogram. Flyktninger som bosetter seg selv har ikke rett på program, men kommunen kan velge å åpne for deltakelse i et introduksjonsprogram hvis kommunen ønsker. I så måte kan denne tjenesten sees på som en oppgave kommunen velger å påta seg, i motsetning til noe som påtvinges fra staten (Hernes & Tronstad, 2014).

1.3 Hva vet vi om resultater?

Tidligere analyser viser at det er store forskjeller i kommunenes resultatoppgjør etter innføringen av obligatorisk introduksjonsprogram. Flere av disse analysene fokuserer på sammensetningen av deltakerne for å forklare forskjeller i resultatoppgjør, mens en evaluering fra Fafo, to rapporter fra SSB og en fra NIBR også trekker inn lokale arbeidsmarkedsforhold (Blom & Enes, 2016; Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017; Lillegård & Seierstad, 2013; Tronstad, 2015). Andre analyser fokuserer på organisering av introduksjonsprogram og innholdet i introduksjonsprogram som tilbys (Djuve, Hagelund, & Kavli, 2011; Djuve et al., 2017; Kavli, Hagelund, & Bråthen, 2007; Rambøll, 2011; Tronstad, 2015).

Tidligere forskning har pekt i to ulike retninger når det gjelder organisering av introduksjonsprogram i NAV. Argumentene mot å organisere introduksjonsprogram NAV har dreid seg om begrenset handlingsrom for å drive tett oppfølging i NAV-systemet og at det er uheldig at deltakerne har nærhet til sosial- og trykdesystemet (Kavli et al., 2007). På den andre siden har det vært argumentert for at NAV-organisering muliggjør en oppfølging av deltakerne over en lengre tidsperiode, gjør det lettere å dra nytte av kompetansen og virkemidlene i NAV-systemet, samt kan gi en mer smidig overgang til andre arbeidsrettede tiltak i NAVs regi etter endt introduksjonsprogram (Ideas2Evidence, 2014; Kavli et al., 2007). Tronstad (2015) finner ingen effekt av organisering, i eller utenfor NAV, for flyktingenes overgang til arbeid og utdanning etter endt program.

En utfordring med de statistiske analysene er at det er vanskelig å få fram variasjonen i kommunal organisering på en tilstrekkelig måte. På individnivå er data rike på informasjon om deltakerne, mens på kommunenivå er det mindre variasjon i dataene. I denne analysen vil vi derfor kombinere kvantitative data og kvalitative data fra brukerundersøkelser, nasjonalt introduksjonsregister og tjenesteanalyser samt utnytte informasjon fra kommunenes egne analyser og diskusjoner.

2 Data og metode

Analysene i denne rapporten baserer på data fra 33 kommuner som deltok i KS effektiviseringsnettverk i 2015 og 2016. Effektiviseringsnettverk er en metode utviklet av KS for norske kommuner med tre hovedkomponenter, måling, sammenligning og nettverk (Asplan 2006). Kort sagt innebærer metoden at kommunene får presentert sammenlignbare tjenestedata på et utvalgt tjenesteområde, og gjennom gjensidig erfaringsutveksling på nettverkssamlinger identifiserer konkrete forbedringer. NIBR rolle i effektiviseringsnettverkene var å sammenstille, sammenligne og analysere data som er samlet inn i de deltakende kommunene gjennom nettverkssamlinger. Dataene fra brukerundersøkelsene har altså vært analysert og presentert for kommunene på nettverkssamlinger mens prosjektet pågikk. I tillegg til data fra brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogram, utnyttet registerdata fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), samt tjenesteanalyser fra et knippe kommuner som deltok i KS effektiviseringsnettverk. Tjenesteanalysene bygges opp med en ressursanalyse (hvor mye ressurser legger kommunen inn i tjenesten) og en kvalitetsanalyse (hvordan er kvaliteten på tjenesten), og disse sammenfattes i en avsluttende del med vurdering av egen resultat effektivitet. I denne rapporten bruker vi tjenesteanalysene til å supplere funn fra brukerundersøkelsen.

2.1 Brukerundersøkelsen

Effektiviseringsnettverkene var delt i tre ulike grupper etter kommunestørrelse; små, mellomstore og store kommuner. Nettverk 1 besto av mellomstore kommuner, nettverk 2 av store kommuner og nettverk 3 av de store kommunene. Tanken bak denne inndelingen var at kommunenes størrelse med hensyn til innbyggertall, størrelsen på kommunale tjenester og antall bosatte flykninger var viktigere enn geografisk nærhet.

Inndelingen av nettverkene ved oppstart var som følger:

Nettverk 1: Gran og Lunner, Ås, Sørum, Melhus, Askim, Voss, Aurskog Høland, Førde, Flora, Bømlo, Søgne, Fauske, Flekkefjord, Ulstein og Songdalen

Nettverk 2: Bærum, Bodø, Porsgrunn, Moss, Halden, Ski, Lier, Harstad, og Oslo ved – Bydel Østsjø, Bydel Nordstrand og Bydel Søndre Nordstrand.

Nettverk 3: Midtre- Gauldal, Eid, Gloppen, Nærøy, Tjøme, Sauda, Sauherad, Drangedal, Suldal, Overhalla, Aure, Lom, Lødingen, Hamarøy og de tre numedalskommunene Flesberg, Rollag og Uvdal.

Høsten 2015 gjennomførte 33 kommuner en brukerundersøkelse blant i overkant av 1 300 deltakere i introduksjonsprogrammet. Av de 1 300 som fikk anledningen til å delta var det 1 100 som gjennomførte og svarte på brukerundersøkelsen. Dette gav en svarprosent på 83 prosent.

Ser vi på fordelingen av deltakerne på demografiske kjennetegn viser Tabell 2.1 at det er små forskjeller i utvalgene. Om lag 7 av 10 er i de tre nettverkene er i alderen 18-35 år, det er noe flere menn enn kvinner, halvparten har ingen barn og det er 40 prosent som er enslige.

Tabell 2.1: *Sammensetningen av respondenter, etter nettverk og individuelle kjennetegn*

		Nettverk			
		Nettverk 1	Nettverk 2	Nettverk 3	I alt
Alder	18-35 år	73%	67%	73%	71%
	36-54 år	25%	31%	25%	27%
	55 år eller eldre	2%	1%	2%	2%
Kjønn	Kvinne	42%	47%	39%	43%
	Mann	58%	53%	61%	57%
Hvor mange barn har du?	Ingen barn	49%	44%	48%	47%
	1-3 barn	38%	37%	33%	36%
	4 barn eller flere	14%	19%	18%	17%
Sivilstand	Enslig	40%	41%	43%	41%
	Gift/samboer	60%	59%	57%	59%

Med høy svarprosent, små forskjeller i utvalgene mellom de ulike nettverkene, sammen med stor geografisk spredning utover landet mellom store og mindre kommuner antar vi at utvalget er representativt utover de 33 kommunene som her er representert.

Spørreskjemaet består av to hoveddeler. En innledende del med kjennetegn på respondenten, sånn som kjønn, alder, botid, sivilstand og antall barn.

Hoveddelen av spørreskjemaet omhandler temaene:

- Resultat for brukeren
- Brukermedvirkning
- Individuell plan
- Respektfull behandling
- Informasjon
- Tilgjengelighet
- Pålitelighet

I spørreskjemaet blir deltakeren i introduksjonsprogrammet bedt om å ta stilling til ulike påstander knyttet til tjenesten hun/han mottar. I skjemaet svares det ved å krysse av på en 5-delt Likert-skala hvor 1 er «Helt uenig» og 5 er «Helt enig» og med et midtpunkt 3 «Både litt enig og litt uenig». Man kan også svare «vet ikke/ikke aktuelt». Formuleringen av det som skal være en nøytral midtkategori er uheldig. Intuitivt er det ment å være en nøytral midtkategori mellom de positive alternativene hvor man skal si seg enig og de negative hvor man skal si seg uenig, men det ville vært bedre om alternativet var formulert «hverken enig eller uenig».

I veilederen for brukerundersøkelsen anbefales det at det brukes tid før undersøkelsen gjennomføres på å forklare skalaen og hvordan man skal forstå den. Flere av kommunene som gjennomførte undersøkelsen har inkludert brukerundersøkelsen i undervisningsopplegget i norsk og samfunnsfag. Slik har programdeltakerne fått kunnskap om begreper som innbyggerinvolvering og brukermedvirkning. De har fått informasjon om brukerundersøkelser generelt, om frivillighet til å si nei til å delta, og om garantien for anonymitet dersom de velger å delta. Erfaringer fra pilotkommuner viser at et helhetlig undervisningsopplegg med forberedelse, gjennomføring av undersøkelsen og dialog i etterkant var nyttig – både for kommunen og deltakerne. Dialogmøte i etterkant av undersøkelsen gjorde det mulig å gå i dybden på resultatene, og lære mer om hva deltakerne mente om introduksjonsprogrammet. I tillegg kan et dialogmøte være en måte å vise brukerne at deres mening blir tatt på alvor og fulgt opp (KS 2017). Gjennomgangen av tjenesteanalysene viser at flere kommuner brukte resultatene aktivt i etterkant for å konkretisere hvordan de kunne bli bedre på f.eks. tilgjengelighet og brukermedvirkning.

2.2 Brukerundersøkelser når deltakerne har innvandrerbakgrunn?

Alle utvalgsundersøkelser har flere potensielle feilkilder. I en undersøkelse som retter seg mot relativt nyankomne innvandrere med svært begrensede norskkunnskaper er sjansen større for at misforståelser og feil kan oppstå.

I sin veileder i brukerundersøkelser når innvandrere er brukere, skisserer Djuve & Gulløy (2010) noen feilkilder som har relevans i alle typer brukerundersøkelser. I denne sammenheng er det spesielt målefeil vi er opptatt av, eller at vi ikke måler det vi tror vi måler, eller hadde tenkt å måle.

En annen typen målefeil handler om at de som er spurt og som har svart ikke ligner på dem som ikke har svart. Det kan oppstå skjevheter i materialet fordi vi ikke får svar fra alle i utvalget, eller fordi noen ikke svarer på alle spørsmålene (fracfallsfeil). Vi har liten grunn til å frykte denne type målefeil i vårt materiale siden svarprosenten er høy, og utvalget er relativt like på tvers av geografi og kommunestørrelse.

Den andre typen målefeil oppstår når respondentene misforstår, gjetter eller bevisst svarer feil. Når spørreskjemaets eller spørsmålenes utforming gjør at respondentene tolker spørsmålene på forskjellig måte, eller at deler av utvalget systematisk misforstår visse spørsmål, er dette også målefeil (Djuve & Gulløy, 2010). Denne type målefeil er det vanskelig å rette opp i etter at data er samlet inn. Kommunene som har gjennomført brukerundersøkelsene har i mange tilfeller brukt tid i forkant av undersøkelsen på å informere om formålet og om temaer og spørsmålsformuleringer i undersøkelsen.

Likert-skalaen som ble benyttet i undersøkelsen, med fem verdier som gjenspeiler to negative (uenig, litt uenig) og to positive (litt enig, enig) svaralternativer og med et nøytralt midtpunkt er en intuitivt enkelt og velbrukt svaralternativ i brukerundersøkelser. Utfordringen med hensyn til målefeil er sannsynligvis i større grad knyttet til hvordan påstandene som brukerne skal ta stilling til er formulert. Begrep som brukermedvirkning, tilgjengelighet, respektfull behandling er «kronglete» begrep å bruke selv når brukerne har norsk som morsmål. I disse brukerundersøkelsen har respondentene bare vært i Norge kort tid og er avhengige av tolk eller annen hjelp.

Er målingene konsistente? Og måler vi det vi tror? Disse spørsmålene handler om undersøkelsen reliabilitet og validitet. Å gi et bastant svar på dette er ikke mulig. Kommunene som gjennomførte undersøkelsen har gjort mye for å høyne kvaliteten på undersøkelsen ved å informere og tolke. Likevel er det ganske sikkert enkelte respondenter som har vært i tvil om hva de egentlig har svart på.

I et notat om tilgang på brukererfaringer for deltakere i introduksjonsprogram basert på ulike datakilder problematiserer Tyldum (2018) KS brukerundersøkelse. Det etterspørres mer detaljert informasjon om klasse, gjennomført norskeksamen

og hvilket spor deltakeren følger i norskopplæringen. Uten slik informasjon vil det være vanskelig for kommunene å følge opp undersøkelsen ovenfor den enkelte klasse og lærer (Tyldum 2018). Basert på intervju med tre kommuner og representanter fra KS problematiseres også utvalget. I følge Tyldum (2018) var det ikke de samme gruppene som deltok i hver kommune. I noen kommuner var det bare deltakere i spor 2 og 3 som deltok, og i andre kommuner alle. Dette gjør sammenligning på tvers krevende (Tyldum 2018)

2.3 Data fra nasjonalt introduksjonsregister

I tillegg til data fra brukerundersøkelsen vil vi utnytte data fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) i perioden 2011-2016. Dataene omfatter alle deltakerne i introduksjonsprogram i alle kommunene som bosetter flyktninger, og inneholder informasjon om bakgrunn (kjønn, alder, landbakgrunn, utdanning/spor i norskundervisning og programkommune), innhold i introduksjonsprogram og resultater (overgang til arbeid/utdanning ved avsluttet program). I analysene skiller vi mellom kommuner som deltok i KS' effektiviseringsnettverk i perioden 2015-2016 og andre kommuner som ikke deltok.

I tillegg til informasjon om deltakerne som inngår i NIR, har vi koblet på data om arbeidsledighet i de ulike kommunene

2.4 Dokumentstudier

Flere av kommunene som deltar i effektiviseringsnettverkene utarbeidet tjenesteanalyser. Tjenesteanalysene bygges opp med en ressursanalyse og en kvalitetsanalyse, og disse sammenfattes i en avsluttende del med vurdering av egen resultat effektivitet. I denne rapporten bruker vi disse dokumentene til å komplimentere de statistiske analysene, av brukernes erfaring og resultater, med kommunenes erfaringer. NIBR vil gjennomgå tjenesteanalyser som utarbeides så fremt kommunen samtykker til det.

2.5 Kvalitative data

NIBR har deltatt på nettverksmøter i alle de tre nettverkene høsten 2016 og 1. kvartal 2017. Deltakende observasjon på disse nettverksmøtene gav kjennskap til hvilke utfordringer og løsninger små, mellomstore og store kommuner, har for å tilby et godt introduksjonsprogram for flyktningene.

2.6 Metode

Gitt prosjektets tre overordnede problemstillinger har vi benyttet ulike metoder. Vi har gjort bivariate og multivariate analyser for å sammenligne hvordan ulike grupper av flyktninger er mer eller mindre tilfredse ved ulike sider av

introduksjonsprogrammet, og hvordan ulike indikatorer på kvalitet i introduksjonsprogrammet korrelerer.

For den andre problemstillingen om gode grep i organiseringen og kvalifiseringen er analysen basert på dokumenter fra kommunenes tjenesteanalysene i kombinasjon med funn fra brukerundersøkelsene. For problemstilling tre som handler om effekten av effektiviseringsnettverk forsøker vi å forklare forskjeller i resultat mellom kommuner og over tid ved å sammenligne deltakere som har gjennomført introduksjonsprogram i en kommune som har gjennomført effektiviseringsnettverk med deltakere i andre kommuner.

Det er metodisk vanskelig å identifisere kausale sammenhenger innenfor samfunnsvitenskap. En måte å forsøke å finne forklaringer er å utnytte kvasi-eksperimentelle design, hvor vi stiller et kontrafaktisk spørsmål: hva ville skjedd dersom noe ikke hadde inntruffet. I denne sammenheng er vi interessert i å finne ut om kommuner som deltar i effektiviseringsnettverkene får bedre resultater for sine deltakere, sammenlignet med tilsvarende kommuner som ikke har deltatt i slike nettverk. En teknikk for å nærme seg denne problemstillingen er en metode som heter *Difference in difference* (diff-in-diff), hvor vi sammenligner observasjoner fra minst to tidspunkt, hvor noen enheter er utsatt for en endring (deltakelse i nettverk) løpet av perioden, mens andre ikke har blitt utsatt for samme stimuli. En forutsetning for denne type analyser, er at tiltaket (deltakelse i effektiviseringsnettverk) er noe nytt, og at de som ikke får tiltaket er en klar motsetning eller kontrast til dem som får tiltaket.

2.7 Ethiske vurderinger med hensyn til gjennomføring av prosjektet

Prosjektet kombinerer data på individ og kommunenivå. Det krever varsomhet med hensyn til personvern. Prosjektet er meldt og tilrådd av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) personvernombud for forskning.

Prosjektet kom i stand etter at KS hadde initiert effektiviseringsnettverkene og kommunene hadde meldt seg på og var tildelt en plass i et av tre nettverk. Det var med andre ord ingen av kommunene som deltok i effektiviseringsnettverkene som visste, da de søkte om å få bli med i nettverket, at det ville bli satt i gang ett forskningsprosjekt som skulle benytte data fra deres brukerundersøkelser, lese deres egne vurderinger av kvaliteten på tjenestene og samtidig være «flue på veggen» da de diskuterte utfordringer med programmet.

Som forsker var det derfor viktig å opprette et tillitsforhold både til KS som arrangør, og til deltakerne i nettverkene fra de ulike kommunene. Formålet med prosjektet ble derfor presentert på et av nettverksmøte i alle tre nettverkene og en e-post ble sendt ut til alle kommunene med informasjon om prosjektet og formålet. Analyse av brukerundersøkelsen som kommunene hadde gjennomført er en viktig del av prosjektet og tilgang til disse var derfor essensielt. For å få

tilgang til disse kom vi til enighet om at kommunene ikke skulle identifiseres i forbindelse med brukerundersøkelsene og tjenesteanalyser.

Spørreskjemaet som ble benyttet i brukerundersøkelsen er ikke utformet av forskeren, men av KS. NIBR hadde heller ikke kontroll over selve datainnsamlingen. Datainnsamlingen allerede var gjennomført da forskningsprosjektet ble startet opp. På den annen side har KS mye erfaring med å utvikle brukerundersøkelser ovenfor innbyggere i norske kommuner. Det at kommunen selv gjennomførte undersøkelsen bidro til at kostandene med å samle inn data ble fordelt på mange aktører. Ulempen det er å ikke ha full kontroll over hele prosessen med utvikling av spørreskjema, utvalgstreking og gjennomføring av datainnsamlingen må dermed avveies med hensynet til å få tilgang på et omfattende og unikt datasett.

Brukerundersøkelsene som kommunene gjennomførte inneholder som nevnt få personopplysninger, og variabler som for eksempel alder og botid er gruppert for å minske risikoen for å identifisere respondenter og ivareta anonymitet. Det er ingen koblingsnøkkel tilgjengelig slik som for eksempel fødselsnummer eller lignende i data fra brukerundersøkelsen eller fra NIR. Data fra brukerundersøkelsen og fra NIR er derfor ikke mulig å koble sammen på individnivå.

3 Hva vet vi fra tidligere forskning om flyktningers erfaring med å delta i introduksjonsprogram

Mange analyser og evalueringer av introduksjonsprogrammet er som nevnt ovenfor gjennomført i løpet av de siste femten årene. I følge Fafo-rapporten «Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere» vet vi mye om implementeringen av introduksjonsprogrammet og resultatene for brukerne etter endt program. Et område som i liten grad er analysert er brukernes perspektiv, og spesielt sammenhengen mellom brukermedvirkning og resultater er et av kunnskapshullene som trekkes fram (Djuve og Kavli 2015).

Å kartlegge brukernes erfaringer og medvirkning av tilbudet de har fått er viktig. Brukernes egne erfaringer kan bidra til å gjøre programmene mer motiverende, bedre tilrettelagt og til syvende og sist mer effektive. Deltakernes erfaringer og vurderinger av introduksjonsprogram kan videre gi kunnskap om hvordan ordningene fungerer, som andre aktører i mindre grad kan formidle (Djuve og Kavli 2015).

Informasjon fra deltakere om hva slags informasjon, tilbud og oppfølging de har fått, kan både gi utfyllende kunnskap og være en viktig balansering av hva de som er ansvarlige for utformingen og iverksettingen av programmet rapporterer. I obligatoriske og omfattende kvalifiseringsprogram, sånn som for eksempel introduksjonsprogrammet, er det essensielt at deltakere blir hørt og behandlet med respekt. Dette kan vanskelig undersøkes uten å spørre dem det gjelder (Djuve og Kavli 2015).

3.1 Hva vet vi fra tidligere analyser?

Tidligere er det gjennomført et knippe av kvalitative studier av brukernes erfaringer i introduksjonsordningen. Enkelte av analysene retter seg mot utvalgte grupper i introduksjonsprogrammet eller én utvalgt kommune. I rapporten «*Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*» (Djuve, Hagelund & Kavli 2011) ble 31 kvinnelige deltakere i introduksjonsprogram intervjuet. De hadde bakgrunn fra Irak, Somalia eller Afghanistan og hadde gjennomgående lav utdanning og store omsorgsoppgaver. En av konklusjonene var at deltakernes hadde stort behov for

oppfølging underveis i introduksjonsprogrammet, og utsiktene til lønnet arbeid ikke var særlig gode.

Rambøll gjennomførte i 2009 fokusgruppeintervjuer med deltakere i introduksjonsprogram i tre kommuner. Rapporten konkluderer med at deltakerne i all hovedsak var godt fornøyd med å få tilbud om introduksjonsprogram. Deltakerne påpeker at programmet hjelper dem til å forstå språk og samfunn bedre gjennom å få et innblikk i regler, samt den kultur og erfaring som kreves i arbeidslivet (Rambøll, 2009). Enkelte deltakere trakk frem at programmet gir en økonomisk trygghet som bidrar til at man lærer språk raskere og dermed kan komme i jobb tidligere. Flere deltakere opplevde programmet, og de ansatte man forholder seg til gjennom programmet, som et viktig støtteapparat (Rambøll, 2009). Funn fra fokusgruppe-intervjuene viste at sammensetningen av klassene i norskundervisningen sprikte mye med hensyn til språknivå og utdanningsnivå. Deltakerne opplevde de store forskjellene i forutsetninger for læring som hemmende for læringsutbyttet. Ifølge en stor andel deltakere fører mangel på individuell tilpasning til mange gjentakelser og treg språkutvikling. Et annet sentralt funn fra fokusgruppene var at norskundervisning var meget viktig for deltakerne. Samlet sett fokuserte deltakerne på behovet for mer intensiv norskopplæring og bedre opplæringsmetoder. Flere deltakere mente at de fikk lite utbytte av andre aktiviteter før de får et akseptabelt norsknivå (Rambøll, 2009).

Rapporten fra Rambøll ligger noen år tilbake i tid, men noen av funnene gjenspeiles også i et nyere kvalitativt studie fra Fafo og i deres oppsummering kunnskapsstatus etter ti år med introduksjonsprogram (Djuve & Kavli, 2015; Lillevik & Tyldum, 2018). I rapporten «En mulighet for kvalifisering» ble det gjennomført i en brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet i 4 utvalgte kommuner (Lillevik & Tyldum, 2018). Undersøkelsen hadde som målsetning å vise bredden i muligheter, strategier og erfaringer som deltakere forteller om, og peke på faktorer de selv trekker fram som motiverende, og som gjør at de lærer norsk og blir bedre kvalifisert for norsk arbeidsliv. Forskerne framhever at mange brukere er fornøyd med individuell tilpasning og innholdet i introduksjonsprogrammet. Fokus i denne rapporten er likevel knyttet til problemene og vanskene som flyktningene opplever i forbindelse med individuell tilpasning, veiledning, brukermedvirkning samt innholdet i introduksjonsprogrammet (norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak).

Lillevik & Tyldum (2018) framhever at flyktninger som har fått beskyttelse i Norge og som blir bosatt i en kommune har et stort behov for råd og veiledning. De trenger noen som kan fortelle dem om muligheter og strategier for å lykkes i det norske samfunnet. Det gjør at programrådgiveren, flyktningkonsulenten, eller veilederen som flyktningene får gjennom introduksjonsprogrammet har en viktig rolle. Lillevik & Tyldum (2018) oppsummerer med at *veiledningsrelasjonen* er et potensielt sårbart punkt. Deltakere i introduksjonsprogrammet har krav på et

program som er tilpasset den enkelte ut fra bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsetninger. Den kvalitative kartleggingen viser at det er stor variasjon mellom ulike kommuner på hvordan de tilrettelegger for kvalifisering, men ifølge Lillevik og Tyldum (2018) gjenspeiles ikke dette i samme grad i programinnhold. Mange deltakere har en individuell plan, men det betyr ikke nødvendigvis at de har et individuelt tilpasset introduksjonsprogram. I enkelte kommuner og regioner er det få egnede kurs for den enkelte deltakere, og man risikerer at man får tilbud om samme kurs to ganger (Lillevik & Tyldum, 2018).

Lillevik og Tyldum (2018) viser til eksempler på deltakere som har fått godt tilpasset introduksjonsprogram, både med hensyn til nivå- og progresjonstilpasset undervisning. For disse brukerne oppleves tilbudet som meningsfullt og kvalifiserende. Andre brukere hadde svært negative erfaringer og opplevde tvang for å være til stede i undervisningssituasjoner de hadde lite utbytte av. Dette opplevde de som nedverdiggende og lite motiverende for læring.

Felles for kartleggingene til Rambøll (2009) og Fafo (Lillevik & Tyldum, 2018) er at begge har et begrenset utvalg. Mens Fafo gjennomførte sine kvalitative intervjuer i fire kommuner, gjennomførte Rambøll sine fokusgruppe intervjuer i tre kommuner. Begge analysene gir likevel verdifulle bidrag til å forstå deltakernes erfaringer med å delta i introduksjonsprogram.

4 Resultater fra brukerundersøkelsen. Hva mener flyktingene om introduksjonsprogrammet?

Det er overordnede spørsmålet vi ønsker å besvare i denne kapittelet er hvilke erfaringer flyktingene har med å delta i introduksjonsprogrammet. Mer spesifikt vil vi analysere i hvilken grad de mener at introduksjonsprogram forbereder dem på å få seg en jobb, ta videre utdanning og å delta i samfunnslivet. Vi vil også gå nærmere på i hvilken grad deltakerne opplever at de kan bidra og påvirke innholdet og målsetningen med deltakelse i programmet. Brukermedvirkning skal i henhold til introduksjonsloven konkretiseres i en individuell plan. Har flyktingen en slik plan og har de mulighet til å påvirke innholdet i denne? Tidligere analyser viser at flyktingene, spesielt i oppstartsfasen, har stort behov for informasjon (Rambøll, 2009). I hvilken grad opplever deltakerne at de får tilstrekkelig og forståelig informasjon? Til sist vil vi analysere noen forhold som angår deltaker og kontaktpersonen i kommunene som gjerne er programrådgiver eller lærer. Er forholdet kjennetegnet av respektfull behandling? Er programrådgiveren eller flyktingkonsulenten tilgjengelig og er vedkommende interessert i å høre på det deltakeren har å spørre om?

Avslutningsvis i dette kapittelet presenterer vi resultatene fra en kommunal integreringsindeks. Indeksen ble utviklet underveis i prosjektet av to grunner. For det første for å sammenstille et stort datamateriale og mange ulike spørsmål i et mer oversiktlig og tilgjengelig format. På hvilke områder skårer kommunene bra, og hvilke områder tyder brukerundersøkelsen på at kommunen kan bli bedre? For det andre; hvordan skårer kommunene på ulike indikatorer av introduksjonsprogrammet i forhold til andre kommuner?

4.1 Resultat for brukerne

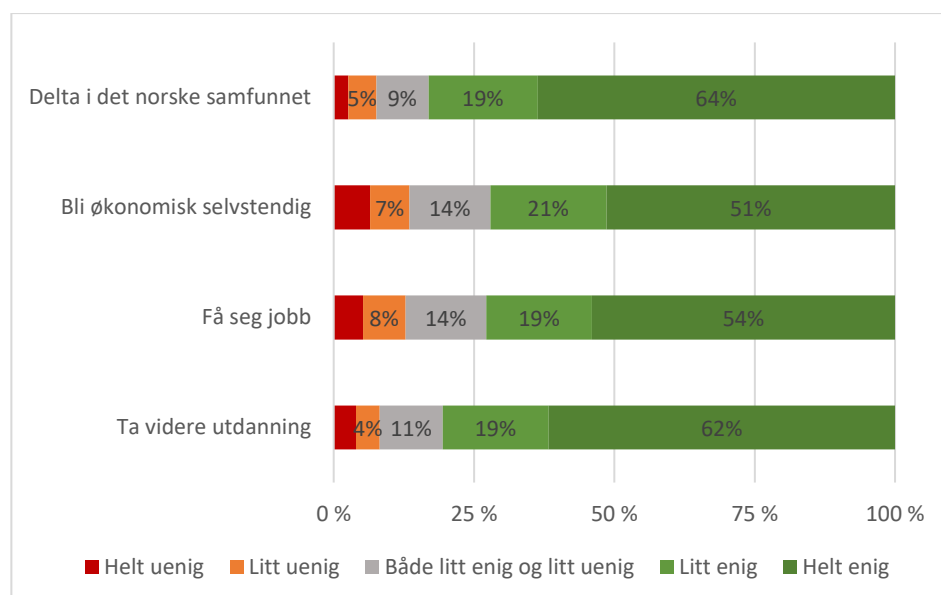
Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Nyere studier viser at flyktingers integrasjon arbeidsmarkedet i land med omfattende introduksjonsprogram, som i de skandinaviske landene, går raskere enn i andre land med mindre omfattende kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktinger (Liebig & Tronstad, 2018).

Selv om mange flyktinger, både menn og kvinner, kommer seg i jobb etter noen få år i Norge, viser analyser av tidligere kohorter at integreringen målt i andel

sysselsatte stagnerer etter ca. 7-10 år og at overføringene igjen stiger (Bratsberg, Raaum, & Røed, 2017). Målet om økonomisk selvstendighet er derfor ikke enkel eller oppnåelig for alle med flyktningsbakgrunn. Årsakene til at for få kommer i arbeid og for mange får ett for dårlig fotfeste i arbeidslivet er sammensatte. Et av de sentrale virkemidlene for å forberede flyktingene på økonomisk selvstendighet og videre samfunnsdeltakelse er introduksjonsprogrammet.

I brukerundersøkelsen ble respondentene spurt om de opplever at programmet forbereder dem til å delta i samfunnet, fortsette med videre utdanning, eller å få seg en jobb.

Figur 4.1: *I hvilken grad opplever brukerne at introprogrammet forbereder dem på....*



Figur 4.1 viser at 64 prosent er helt enig og 19 prosent er litt enige i at programmet forbereder dem på å delta i det norske samfunnet. Andelen som opplever programmet som egnet til å forberede brukeren på å få seg jobb og bli økonomisk selvstendig er også svært høy. Om lag 3 av 4 oppgir at de er enig eller helt enig i at programmet forbereder på deltakelse i arbeidsmarkedet. Andelen som oppgir at programmet forbereder dem på videre utdanning er enda høyere (19% litt enige + 62 % enige).

Det er grunn til framheve at en overveiende stor andel av deltakerne opplever at introduksjonsprogrammet forbereder dem på å delta i det norske samfunnet, i arbeidsliv eller videre utdanning. Andelen som er inntar et midtposisjon (både litt enig og litt uenig) er om lag like stor (9%-14 %) som andelen som er uenig i at introduksjonsprogrammet oppleves som en forberedelse til integrasjon i det norske samfunnet. For å finne ut av hva som ligger bak disse erfaringene ser vi videre på ulike deler av introduksjonsprogrammet og relasjonen mellom bruker og kontaktperson.

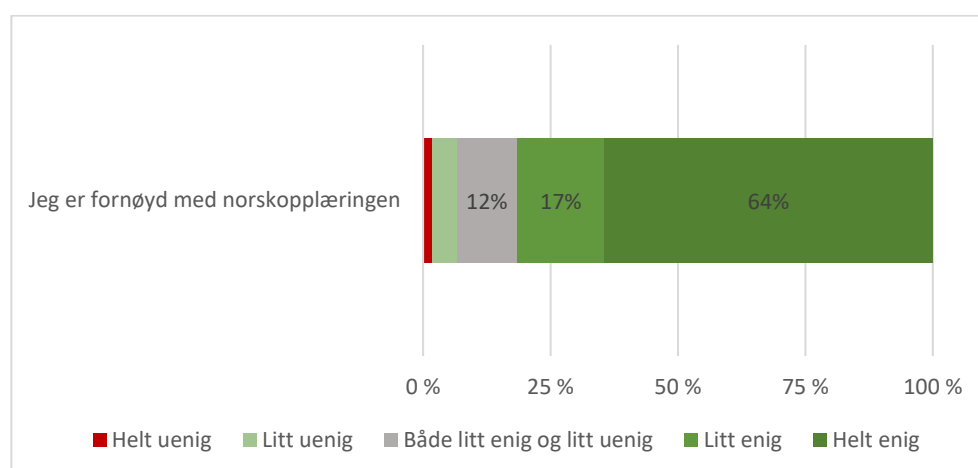
4.2 Norskopplæring

Introduksjonsprogrammet har som mål å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i arbeidslivet. I henhold til introduksjonsloven skal kommunene innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen sørge for tilbud om norskopplæring i norsk.

Inntil 2012 hadde deltakere i introduksjonsprogrammet rett og plikt på 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fra og med 1. januar 2012 ble timeantallet økt fra 300 timer til 600 timer.

At opplæringen skal være gratis innebærer at den enkelte deltaker ikke selv skal måtte dekke utgifter til selve opplæringen eller til undervisningsmateriell. Rett til opplæring innebærer også at deltakeren har krav på opplæring opp til nivå B2 hvis dette nivået kan nås innenfor de pliktfestede 600 timene, og opp til nivå B1 hvis dette nivået kan nås innen den totale rammen på 3000 timer (BLD, 2015). En viktig del av norskopplæringen, utover det å utvikle ferdigheter, er at deltakerne i introduksjonsprogrammet må ha gjennomført den lovpålagte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap dersom hun eller han senere ønsker å søke om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Norge. I en tidligere studie fant Tronstad (2015) at deltakerne i introduksjonsprogrammet i gjennomsnitt hadde om lag 1 100 timer norskopplæring, nesten dobbelt så mange timer som de etter introduksjonsloven har krav på. Den samme studien fant ingen sammenheng mellom antall timer norskopplæring og bedre integreringsresultater, også når det ble kontrollert for at deltakerne fulgt ulike spor i norskopplæringen.

Figur 4.2: *Fornøyd med norskopplæringen*



Figur 4.2 viser at henholdsvis 17 prosent og 64 prosent, tilsammen 81 prosent, er fornøyd eller veldig godt fornøyd med norskundervisningen. Andelen som ikke er fornøyd med norskundervisningen utgjør til sammen 7 prosent, mens andelen som inntar en mellomposisjon, både litt enig og litt uenig, er 12 prosent. Brukerundersøkelsen tyder med andre ord på at enn stor majoritet av brukerne er

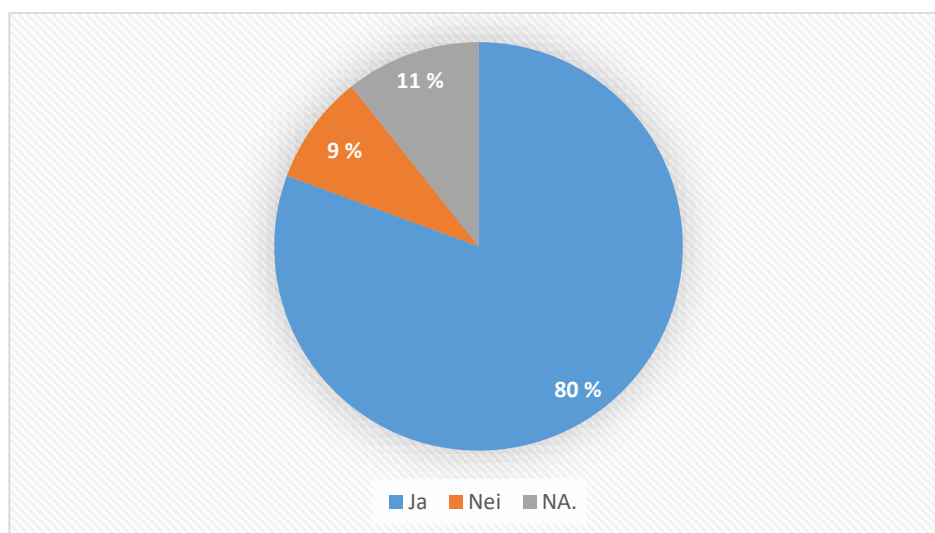
fornøyd med undervisningen. Basert på funn fra kvalitative undersøkelser som påpeker at det er utfordringer med manglende differensiering av norskopplæringen i mange kommuner, så tyder disse resultatene på at det store bildet er at deltakerne er fornøyd med språkopplæringen de tilbys (Lillevik & Tyldum, 2018)

4.3 Individuell plan

I henhold til introduksjonsloven §6 så skal deltakerne ha en individuell tilrettelagt plan. Det er ganske omfattende krav til en individuell plan. Planen skal utarbeides i samråd med den enkelte deltaker og med bakgrunn i den enkeltes opplæringsbehov og hvilke tiltak brukeren kan ha nytte av. Det er meningen at planen skal bygge videre på tiltak og opplæring som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Planen skal minst inneholde tidspunkt for oppstart, tidsfaser og en spesifisering av tiltakene i programmet. Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet (BLD, 2015). Planen skal jevnlig vurderes og eventuelt revideres og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet.

I brukerundersøkelsen svarer 80 prosent at de har en individuell plan. 9 prosent svarer at de ikke har en individuell plan, og 11 prosent har ikke svart på spørsmålet. Om de 11 prosentene som ikke har svart har en individuell plan kan vi ikke vite sikkert.

Figur 4.3: *Individuell plan*



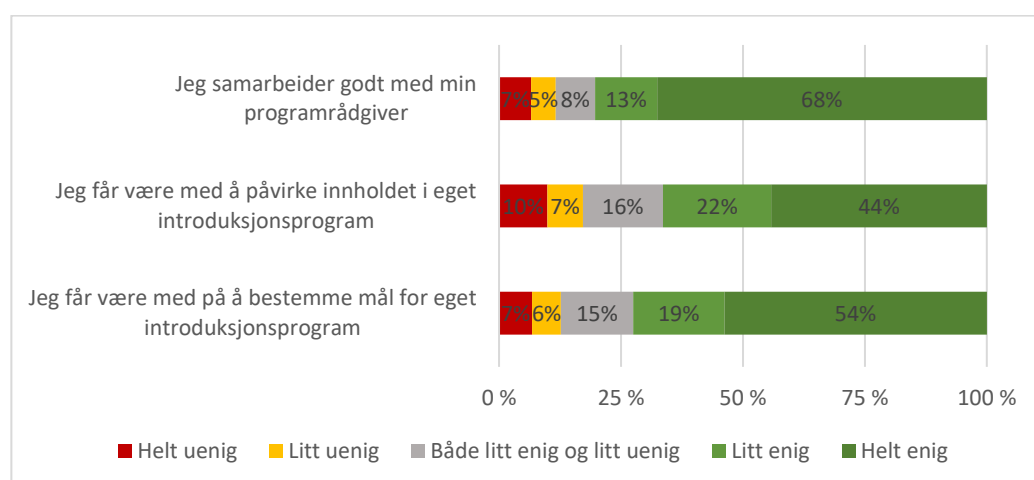
4.4 Brukermedvirkning

Introduksjonsloven forplikter kommunen til å tilrettelegge for brukermedvirkning gjennom å kreve at den enkelte deltaker skal være med på å utvikle og følge opp egen individuell plan. Ut over dette er det opp til kommunen å definere hvordan brukermedvirkning skal foregå og hvilke beslutninger deltakerne skal involveres i (IMDi, 2009). Rundskriv til introduksjonsloven slår fast at det er et felles ansvar for alle etater som er involvert i arbeid med introduksjonsprogram å tilrettelegge for brukermedvirkning (Justisdepartementet, 2016). For deltakeren er det trolig helheten i kvalifiseringsløpet som er av betydning, ikke om det er NAV, voksenopplæringen eller flykningetjenesten som har ansvaret, men brukermedvirkning er et virkemiddel for å oppnå målsettingen med overgang til arbeid eller utdanning (IMDi, 2009).

I sin evaluering av introduksjonsprogrammet konkluderer Fafo med at oppslutning om individuell plan og brukermedvirkning blant programrådgiverne er redusert i perioden 2007 til 2016. Nesten halvparten av programrådgiverne og norsklærerne mente at en skikkelig utarbeiding av individuell plan vil ta for mye tid vekk fra andre og mer sentrale oppgaver (Djuve et al., 2017). Dette funnet tolkes som et uttrykk for økende tidspress, og illustrerer at brukernes medvirkning kan være vanskelig og tidkrevende spesielt om det er uenighet om innholdet og tiltakene i planen (Djuve et al., 2017).

I denne rapporten er det brukerne selv som er spurt om deres samarbeid med programrådgiver og i hvilken grad de opplever at de kan påvirke innhold og mål for introduksjonsprogrammet.

Figur 4.4: *Brukermedvirkning*



Figur 4.4 illustrerer at en høy andel, om lag 8 av 10, svarer bekreftende på påstanden om at de samarbeider godt med sin programrådgiver. 68 prosent er helt enig og 13 prosent enig i påstanden. Det er bare om lag 1 av 10 deltakere som oppgir at de ikke samarbeider godt med programrådgiveren.

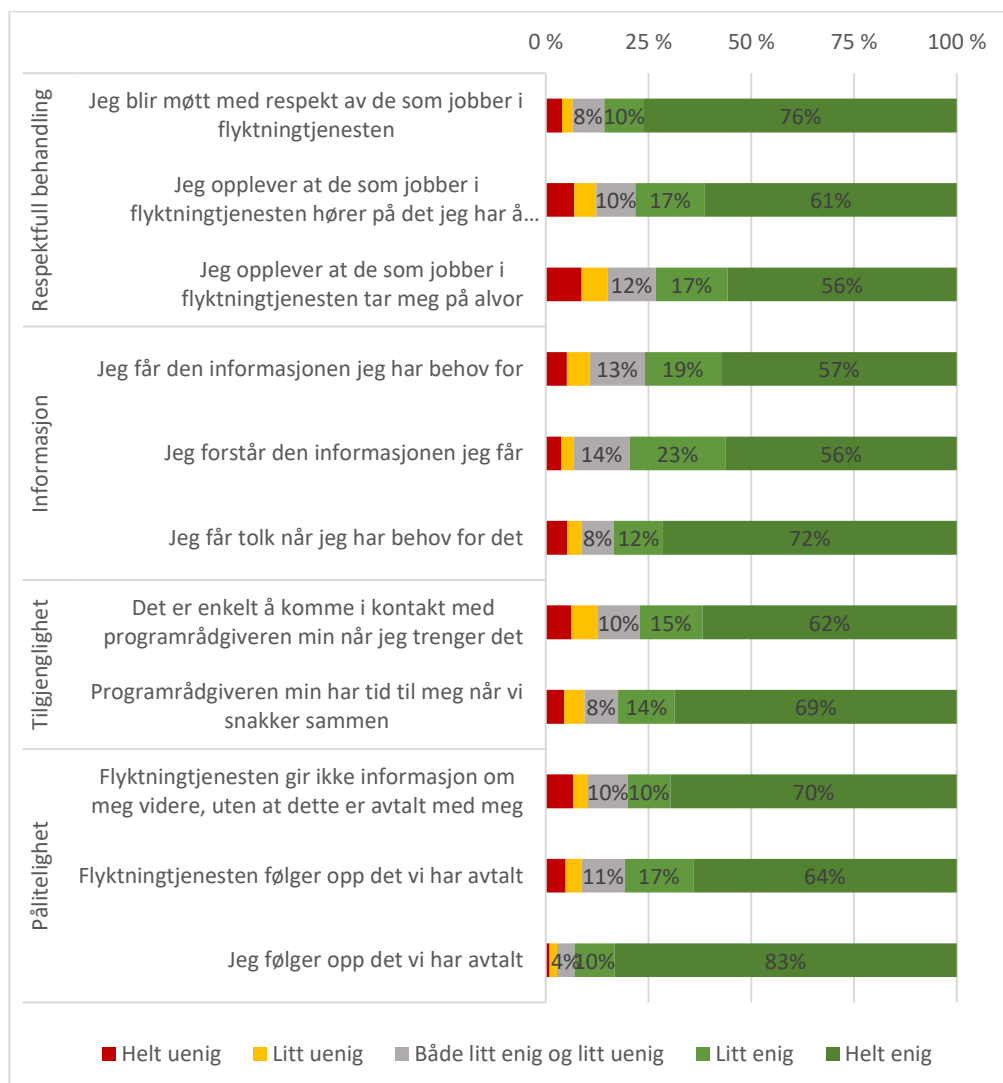
De to påfølgende påstandene handler mer konkret om hvordan brukerne opplever at de kan påvirke innholdet og/eller mål for deltakelse i programmet. Svarene i Figur 4.4 viser at også for disse to påstandene er det en stor overvekt av deltakere som opplever at de får medvirke i innhold og målsetning. Andelen som opplever at de får påvirke innholdet er i programmet, men også målet med programmet, er likevel mye lavere enn det vi fant for den mer generelle påstanden om at samarbeidet fungerer godt. Til tross for at vi ikke har en brukerundersøkelse å sammenligne med fra tidligere så kan disse svarene tyde på at en ikke ubetydelig del av deltakerne (om lag en av ti) enten ikke har en individuell plan (jf Figur 4.3) slik de skal etter loven og at om lag en av tre opplever at de har begrenset med mulighet til å påvirke innholdet i introduksjonsprogrammet (jf. Figur 4.4).

4.5 Tilgang på informasjon, tilgjengelighet, pålitelighet og respektfull behandling

For at flyktninger i introduksjonsprogram skal få reell medvirkning så må de som minimum få relevant informasjon og veiledning. I henhold til forvaltningsloven §§ 11 og 17 skal deltakerne få informasjon og veiledning slik at vedkommende kan ta informerte valg (Justisdepartementet, 2016). Bruk av tolk er et eksempel på tiltak som i mange tilfeller vil være nødvendig for å sikre at deltakerens medvirkning er reell. Tolk kan også kunne være nødvendig for å sørge for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning og informasjon om formålet med og innholdet i den individuelle planen. Dersom det ikke benyttes tolk når det er nødvendig, vil kravet om brukermedvirkning i realiteten ikke være oppfylt. Introduksjonsloven pålegger derfor kommunen å gjennomføre en vurdering av behovet for tolk ved hver kartleggingsamtale (IMDi, 2009).

Figur 4.5 viser at 72 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet opplever at de får tolk når det er nødvendig. 12 prosent av de spurte er litt enig i påstanden om at de får tolk ved behov. I underkant av 10 prosent svarer negativt på utsagnet om at de får tolk ved behov. Andelen som oppgir at de får tolk ved behov er imidlertid høyere enn andelen som oppgir at de får tilstrekkelig med informasjon og at de forstår den informasjonen som blir gitt (jf. Figur 4.5). Henholdsvis 56 og 57 prosent er helt enige i at de får den informasjonen de trenger og at de forstår informasjonen, mens 19 og 23 prosent av deltakerne er litt enig i at informasjonen er tilstrekkelig og forståelig. Det er bare om lag 10 prosent av deltakerne som svarer direkte at de er uenig i påstandene om informasjonen de tilbys er forståelig og tilstrekkelig.

Figur 4.5: *Deltakernes erfaring med informasjon, tilgjengelighet, pålitelighet og respektfull behandling som deltakere i introduksjonsprogram*



Tidligere forskning tyder på at tett oppfølging av deltakerne er viktig for overgang til arbeid eller utdanning (Hernes & Tronstad, 2014). Brukerundersøkelsen gir informasjon om hvorvidt deltakeren opplever tilstrekkelig oppfølging i programmet og om programrådgiver er tilstrekkelig tilgjengelig. Figur 4.5 viser at en stor andel av brukerne, om lag 2 av 3, svarer bekreftende på at programrådgiver er enkel å få tak i og at vedkommende har tid til å snakke med deltakeren ved behov. Om lag 2 av 3 er også enige i påstanden om at programrådgiveren følger opp det som er avtalt.

På spørsmål som handler om pålitelighet svarer hele 83 prosent av deltakerne at de selv følger opp det som er avtalt, mens 64 prosent av brukerne er enig i at programrådgiveren følger opp det som er avtalt. Flyktingene er med andre ord langt mer fornøyd med egen oppfølging enn med kontaktpersonens oppfølging av avtaler. Et stort flertall av brukerne, 70 prosent, er enige i påstanden om at

programrådgivere ikke gir videre informasjon om brukeren uten dens samtykke. 10 prosent er litt enige om påstanden, mens de resterende 20 prosent forholder seg nøytrale eller uenige i påstanden.

4.6 I hvilken grad varierer erfaringene med introduksjonsprogrammet mellom ulike flyktninger

Tidligere forskning viser at overgangen til arbeid eller utdanning varierer sterkt avhengig av individuelle kjennetegn på deltakerne i introduksjonsprogrammet. Menn, unge voksne og flyktninger med høy medbragt utdanning har f.eks. mye større sannsynlighet for å komme i jobb sammenlignet med kvinner, de som innvandrer i godt voksen alder og de som har lite eller ingen medbragt utdanning (Tronstad, 2015).

I denne rapporten er vi interessert i å finne ut om erfaringene fra introduksjonsprogrammet varierer mellom de samme gruppene. Er for eksempel kvinner mye mindre tilfreds med det introduksjonsprogrammet sammenlignet med menn? Er deltakere med omsorgsoppgaver (de som har barn) mindre tilfredse med introduksjonsprogrammet enn deltakere som ikke har barn?

Ideelt sett kunne vi ønske oss at det var mange kjennetegn på deltakerne i data. Av hensyn til personvern og publisering av data på kommunenivå for den enkelte kommune som deltar i effektiviseringsnettverk så er det få individuelle kjennetegn tilgjengelige på deltakerne. Kjønn, alder (gruppert), antall barn og sivilstand er variabler som er registrert. Det ville vært interessant å skille mellom ulike spor i norskopplæringen og ulike landbakgrunner men dette er informasjon som det ikke er spurt om.

For å gjøre rapporteringer her noe mindre plasskrevende er spørsmålene slått sammen i indikatorene, *resultat for brukere, norskopplæring, brukermedvirkning, individuell plan, respektfull behandling, informasjon, tilgjengelighet, pålitelighet*. For å se hvilke spørsmål som inngår i hver dimensjon (se vedlegg 1 spørreskjema). Spørsmålene inneholder 5 svarkategorier, fra (1) uenig, (2) litt uenig, (3) både litt enig og uenig, (4) litt enig og (5) enig. For å forenkle framstillingen har vi kodet variablene til et binært utfall, hvor svar fra 1-3 kodes (helt eller delvis uenig) som 0 og svar 4 og 5 (litt eller helt enig) kodes som 1.

Tabell 4.1 illustrer andelen som svarer positivt på de ulike 4 første dimensjonene, resultat for brukeren, norskopplæring, individuell plan og brukermedvirkning, forfordelt på individuelle kjennetegn på deltakerne og i hvilke nettverk de har deltatt i.

Tabell 4.1: *Andel som er enige, etter indikatorer (1-4) i introduksjonsprogram og individuelle kjennetegn*

		Resultat for brukeren	Norskopplæring	Brukermedvirkning	Individuell plan
Total		76 %	81 %	72 %	80 %
Kjønn	Kvinne	77 %	82 %	72 %	78 %
	Mann	76 %	81 %	73 %	81 %
Alder	18-35 år	76 %	81 %	72 %	82 %
	36-54 år	77 %	82 %	73 %	75 %
	55 år eller eldre	79 %	76 %	76 %	71 %
Hvor mange barn har du?	Ingen barn	75 %	78 %	70 %	83 %
	1-3 barn	77 %	84 %	74 %	77 %
	4 barn eller flere	78 %	86 %	73 %	76 %
Sivilstand	Enslig	73 %	80 %	70 %	81 %
	Gift/samboer	79 %	83 %	74 %	80 %
Nettverk (kommunetype)	Mellomstore	78 %	82 %	74 %	77 %
	Store	76 %	83 %	73 %	84 %
	Små	74 %	76 %	68 %	78 %

Alt i alt er deltakerne mest positive til norskopplæringen, og minst positive til brukermedvirkning. Det er imidlertid svært små og ikke signifikante forskjeller mellom kvinner og menn, ulike aldergrupper og for deltakere med eller uten barn med hensyn til andel med positive erfaringer. De eldre (over 55 år) deltakerne rapporterer gjennomgående noe mindre positivt til de ulike dimensjonene i introduksjonsprogrammet, men dette er en svært liten gruppe (n=13) og forskjellene er ikke signifikante.

Tabell 4.2: *Andel som er enige, etter indikatorer (5-8) i introduksjonsprogram og individuelle kjennetegn*

		Respektfull behandling	Informasjon	Tilgjengelighet	Pålitelighet
	Total	78 %	78 %	79 %	79 %
Kjønn	Kvinne	80 %	80 %	83 %	83 %
	Mann	76 %	77 %	76 %	75 %
Alder	18-35 år	76 %	78 %	78 %	78 %
	36-54 år	81 %	80 %	82 %	81 %
	55 år eller eldre	84 %	75 %	79 %	85 %
Hvor mange barn har du?	Ingen barn	75 %	76 %	77 %	76 %
	1-3 barn	78 %	79 %	80 %	80 %
	4 barn eller flere	85 %	82 %	81 %	81 %
Sivilstand	Enslig	74 %	76 %	78 %	77 %
	Gift/samboer	81 %	80 %	79 %	80 %
Nettverk (kommunetype)	Mellomstore	77 %	79 %	79 %	80 %
	Store	78 %	79 %	76 %	80 %
	Små	79 %	77 %	83 %	76 %

Tabell 4.2 viser tilsvarende fordeling for de neste fire dimensjonene i brukerundersøkelsen; respektfull behandling, informasjon, tilgjengelighet og pålitelighet. Den øverste raden i tabellen viser totalen, og illustrerer at det er liten forskjell på hvor tilfredse brukerne er på disse områdene. Henholdsvis 78 og 79 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram oppgir at de har positiv erfaring med hensyn til informasjon, pålitelighet, tilgjengelighet og respektfull behandling.

Deltakere med mange barn har gjennomgående noe høyere tilfredshet på alle fire dimensjonene sammenlignet med flyktninger uten barn. Deltakerne som følger introduksjonsprogram i små kommuner er også noe mer tilfreds med programrådgivernes tilgjengelighet sammenlignet med deltakere i store kommuner.

Ved å sammenholde informasjonen i henholdsvis Tabell 4.1 og Tabell 4.2 er inntrykket at et stort flertall av brukere i introduksjonsprogrammet er tilfredse med innholdet sånn som norskopplæring, hvordan programmet forbereder dem på arbeid, utdanning eller samfunnsdeltakelse, og på behandlingen og samarbeidet de har med programrådgiverne. Det er med andre ord små eller ingen forskjeller mellom ulike grupper av brukere. En regresjonsanalyse med brukernes samlede tilfredshet (sum av de 8 dimensjonene) bekrefter funnene i Tabell 4.1 og Tabell 4.2 (se vedlegg 3).

Analysene i dette kapittelet har fokusert på ulike sider av introduksjonsprogrammet og hvordan deltakere svarer på ulike påstander knyttet til innhold, brukermedvirkning og kontakt med programrådgiver. Tabellene som er presentert gir univariate fordelinger og forteller således lite om forholdet mellom variablene. For å undersøke forholdet mellom variablene har vi gjennomført en bivariat analyse. Spearmans korrelasjonskoeffisient er spesielt godt egnet for bivariat analyse av variabler på ordinal nivå, det vil si verdier som er gjensidig utelukkende og som kan rangeres. Korrelasjonskoeffisienter har verdier på en skala fra -1 til +1 som uttrykk for henholdsvis negativ og positiv korrelasjon, der verdien 0 angir ingen korrelasjon².

Tabell 4.3 viser at det er en positiv korrelasjon mellom de ulike dimensjonene i brukerundersøkelsen. Dette betyr at respondentene har en tendens til å rangere de ulike dimensjonene på samme måte. Dette er ikke uventet, gitt at mange av de ulike dimensjonene i brukerundersøkelsen skårer høyt blant en stor andel av brukerne. Som tommelfinger regel vurderes bivariate sammenhenger mellom ,0- ,19 som veldig svake, ,20-,39 som svake, ,40-,59 som moderate, ,60-79 som sterke og ,80-1,0 som veldig sterke. Tabell 4.3 tyder på at de fleste bivariate sammenhengene er i intervallet svak til moderate.

Sterkest sammenheng finner vi mellom *informasjon* og *respektfull behandling* (,503) og *tilgjengelighet* og *respektfull behandling* (,487), samt *tilgjengelighet* og *informasjon* (,459). Det er ikke overraskende at det er sammenheng mellom dimensjonene informasjon, tilgjengelighet, respektfull behandling og pålitelighet (jf Tabell 4.3). Disse sidene av brukerundersøkelsen omhandler alle forhold knyttet til deltakernes kontakt og erfaring med programrådgivere. En av de sterkeste sammenhengene finner vi mellom brukermedvirkning og erfaringen av at programmet forbereder på videre integrasjon i arbeid-, utdanning eller samfunnsliv (,456). Dette tyder på det at de som opplever at de selv har mulighet

² Spearman $R > 0$ innebærer positiv korrelasjon mellom rangeringen
Spearman $R < 0$ innebærer negativ korrelasjon (eller korrelasjon i omvendt retning)

til å medvirke innhold og målsetning i programmet også har mer tro på at introduksjonsprogrammet kvalifiserer dem til å delta på ulike arenaer i samfunnet.

Tabell 4.3: *Bivariat sammenheng mellom ulike indikatorer. Spearmans rho*

	Indikator1 Intro forberedelse	Indikator2 Norskopplæring	Indikator3 Brukermedvirkning	Indikator4 Individuell plan	Indikator5 Respektfull behandling	Indikator6 Informasjon	Indikator7 Tilgjengelighet	Indikator8 Pålitelighet
Indikator1 Intro forberedelse	1	,350**	,456**	0,054	,307**	,285**	,210**	,302**
Indikator2 Norskopplæring	,350**	1	,306**	0,018	,282**	,241**	,250**	,223**
Indikator3 Brukermedvirkning	,456**	,306**	1	,125**	,401**	,369**	,392**	,371**
Indikator4 Individuell plan	0,054	0,018	,125**	1	,090**	,118**	,087**	0,028
Indikator5 Respektfull behandling	,307**	,282**	,401**	,090**	1	,503**	,487**	,434**
Indikator6 Informasjon	,285**	,241**	,369**	,118**	,503**	1	,459**	,421**
Indikator7 Tilgjengelighet	,210**	,250**	,392**	,087**	,487**	,459**	1	,374**
Indikator8 Pålitelighet	,302**	,223**	,371**	0,028	,434**	,421**	,374**	1
	1104	1104	1104	1104	1104	1104	1104	1104
**Korrelasjon signifikant på 0.01 nivå (2-sidig).								

En av indikatorene i Tabell 4.3 som ikke er korrelert, eller veldig svakt korrelert med de andre indikatorene er individuell plan (indikator 4). En av grunnene til at denne i liten grad er korrelert med de andre indikatorene skyldes at indikatorene ikke er en påstand som brukeren skal si seg mer eller mindre enig i. Det er med andre ord ikke en rangering av intensitet, men snarere en kartlegging av saksopplysning. Har vedkommende en individuell plan eller ikke? Funnene her tyder på at det å ha en individuelle plan ikke henger klart sammen med andre sider av introduksjonsprogrammet sånn som brukermedvirkning, og kontakten med programrådgiver. Det må kunne sies å være overraskende. Individuell plan innebærer, eller burde etter intensjonen, henge ganske tett sammen med brukermedvirkning. Individuell plan kan sees på som en skriftliggjøring av det opplegget som programrådgiver og deltaker kommer fram til i felleskap basert på deltakernes ønsker, forutsetninger og programrådgiverens anbefalinger og råd.

4.7 I hvilken grad varierer erfaringene med introduksjonsprogrammet mellom ulike kommuner

Foregående kapittel viste at det var liten observerbar variasjon mellom deltakerne med hensyn til hvilke erfaringer de hadde med ulike sider av introduksjonsprogrammet. Denne observasjonen er ikke et tegn på at det ikke er noe variasjon blant deltakerne. Men, det er et funn som tyder på at vi ikke kan forklare disse forskjellene med at noen grupper systematisk svarer mer positivt eller negativt enn andre. Menn og kvinner, yngre og eldre, enslige og gifte, småbarnsforeldre og flyktninger uten barn rapporterer ganske likt på ulike indikatorer for introduksjonsprogrammet.

En alternativ innfallsvinkel er å analysere de ulike indikatorene på kommunenivå. Hvilke erfaringer har flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet i den *enkelte kommune* og hvordan skårer kommunene på de ulike indikatorene *relativt til hverandre*. For å sammenligne kommunene internt på ulike indikatorer og kommunene med hverandre har vi utviklet en kommunal integreringsindeks.

4.8 Hva er en kommunal integreringsindeks?

Den kommunale integreringsindeksen som vi presenterer her er inspirert av SSBs likestillingsindeks (Kjeldstad & Kristiansen, 2001). En indeks innebærer å lage en variabel basert på en kombinasjon av informasjon fra et sett av flere indikatorer eller variabler. Indeksen vi lager her er basert på brukernes svar på de ulike påstandene, samlet i 8 indikatorer (jf. Tabell 4.4).

Tabell 4.4: Indikatorer som inngår i kommunal integreringsindeks

Indikatorer	Påstander
Norskopplæring	Jeg er fornøyd med norskopplæringen
Resultat for brukeren	Introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan ta utdanning
	Introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan få jobb
	introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan bli økonomisk selvstendig
	Introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan delta i det norske samfunnet
Brukermedvirkning	Jeg får være med på å bestemme mål for eget introduksjonsprogram
	Jeg får være med å påvirke innholdet i eget introduksjonsprogram
	Jeg samarbeider godt med min programrådgiver
Individuell plan	Har du en individuell plan?
Respektfull behandling	Jeg blir møtt med respekt av de som jobber i flyktingetjenesten
	Jeg opplever at de som jobber i flyktingetjenesten hører på det jeg har å fortelle
	Jeg opplever at de som jobber i flyktingetjenesten tar meg på alvor
Informasjon	Jeg får den informasjonen jeg har behov for
	Jeg forstår den informasjonen jeg får
	Jeg får tolk når jeg har behov for det
Tilgjengelighet	Det er enkelt å komme i kontakt med programrådgiveren min når jeg trenger det
	Programrådgiveren min har tid til meg når vi snakker sammen
Pålitelighet	Flyktingetjenesten gir ikke informasjon om meg videre, uten at dette er avtalt med meg
	Flyktingetjenesten følger opp det vi har avtalt

Respondentenes svar på de enkelte påstandene i de ulike kommune summeres og gir en kommunal skår på den enkelte indikator. Kommunenes skår rangeres i kvartiler og gis poeng basert på hvor de plasserer seg i fordelingen fra dårligst til best. Kommunene med de 25 prosent dårligste resultatene på en indikator får skår 1 på denne indikatoren, mens kommunene som skårer blant de 25 prosent beste får 4 poeng på samme indikator. Indeksen varierer dermed mellom 1 og 4.

Det er verdt å merke at brukerne i de fleste kommuner gjennomgående er fornøyde med de fleste deler av introduksjonsprogrammet. At en kommune skårer 1 betyr derfor ikke at et flertall av brukerne opplever norskopplæringen som dårlig, eller at programrådgivernes for eksempel behandler flyktningene respektløst. Skåren er relativ og innebærer at på de ulike indikatorene rangeres kommunene i forhold til andre kommuner, og lav skår betyr at kommunen er blant de 25 prosent dårligste på dette området.

I indeksen er kommunen som deltok i effektiviseringsnettverkene anonymisert (jf. Tabell 4.5). Kommunenes deltakelse i effektiviseringsnettverkene har som formål at kommunens ansatte og ledelse skal jobbe analytisk og systematisk for å forbedre tjenestene sine. Som forsker og deltaker i flere av møtene i alle de tre nettverkene har rapportens forfatter fått tilgang til dataene om flyktningenes erfaringer og men også kommuneansattes tolkninger. Det er ikke et formål med kommunenes deltakelse i nettverkene, og heller ikke med denne rapporten, å stille enkelte kommuner og medarbeidere i et dårlig lys.

4.9 Hva viser den kommunale integreringsindeksen?

Tabell 4.5 viser alle 33 kommunene rangert etter total skår på integreringsindeksen. For å forenkle tolkningen er skåren på de ulike indikatorene delt inn i fargekoder, hvor grønn farge innebærer skår over gjennomsnittet, og rød farge under gjennomsnittet. Mørk grønnfarge innebærer høyere skår, mens mørkerød innebærer lavere skår. Skår som ligger rundt gjennomsnitt markeres med hvit farge.

Kommunen med best skår (nr 21) har 3,9 i totalskår, mens kommune nr. 13 har 1,3 i totalskår. Siden kommunene fordeles i kvartiler (verdiene som deler utvalget i fire like store grupper) vil gjennomsnittet av alle skårene (alle kommuner) være 2,5 som er midtpunktet mellom 1 og 4.

Ved å studere skåren til den enkelte kommune horisontalt kan den respektive kommune få et innblikk i hvordan deres brukere vurderer kvaliteten på tjenestene på ulike indikatorer. Ved å studere tabellen horisontalt kan kommunene vurdere ulike sider av introduksjonsprogrammet i forhold til andre kommuner.

Kommunene som rangeres helt i toppen har indikatorer som nesten utelukkende er mørkegrønne med enkelte lysegrønne skår. Tilsvarende finner vi i bunnen av rangeringen kommuner med nesten utelukkende rød indikatorer som indikerer at kommune skårer under gjennomsnittet på alle indikatorene. Det er grunn til å tro at topp og bunn av denne rangeringen fanger opp reelle kvalitetsforskjeller i introduksjonsprogrammet. Kort sagt, brukerne i kommunene på toppen av rangeringen opplever introduksjonsprogrammet og de ulike sidene ved tjenestene som mye bedre enn brukerne i kommunene i bunnen av rangeringen.

Kommunene som skårer like over eller like under gjennomsnittet i totalskår bør vi være mer varsom med å konkludere bastant om. Vi vet at det store flertallet av brukere er tilfredse med ulike sider av introduksjonsprogrammet, og det å komme like over eller like under gjennomsnittet i totalskår fanger ikke nødvendigvis opp substansielle forskjeller i kvalitet mellom kommunene.

Det som imidlertid er interessant med kommunene som befinner seg like over og under gjennomsnittet er at det er mye større variasjon i hvilke sider av tjenestene de skårer høyt og lavt på. Dette betyr at kommunene får en pekepinn på hvilke deler av tjenesten hvor de har et forbedringspotensial. Kommune 17 har gjennomgående over gjennomsnittet skår på alle indikatorene med unntak av individuell plan hvor de skårer lavt (mørk rød). Dette tyder på at mange brukere enten ikke har en individuell plan eller ikke er kjent med at de har en slik plan. Tilsvarende skårer kommune 29 lavt på individuell plan, men også brukermedvirkning og resultat for brukeren, mens de skårer over gjennomsnittet på pålitelighet, tilgjengelighet, informasjon og respektfull behandling. Den kommunale integreringsindeksen (jf. Tabell 4.5) illustrerer at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder brukernes mulighet til påvirke programmet innhold, og at for få har eller er klar over at de har en individuelt tilrettelagt plan. Kommune 33 som befinner seg like over gjennomsnittet i total skår er i annen situasjon. Kommunen skårer gjennomgående over snittet på norskopplæring, resultat for bruker, brukermedvirkning og individuell plan, men skårer relativt sett dårlig på tilgjengelighet og informasjon. Med denne type informasjon som integreringsindeksen viser har kommunen mulighet til å gå tilbake til arbeidskollegaer og brukerne for å finne ut hvordan de kan forbedre disse sidene ved introduksjonsprogrammet.

Tabell 4.5: Kommunal integreringsindeks, total skår og skår på ulike indikatorer, rangert etter totalskår

	Total skår	Norsk-opplæring	Resultat for brukeren	Bruker-medvirkning	Individuell plan	Respektfull behandling	Informasjon	Tilgjengelighet	Pålitelighet
Kommune 21	3,9								
Kommune 22	3,8								
Kommune 25	3,6								
Kommune 3	3,3								
Kommune 10	3,3								
Kommune 6	3,1								
Kommune 17	2,9								
Kommune 8	2,9								
Kommune 32	2,9								
Kommune 29	2,8								
Kommune 12	2,7								
Kommune 19	2,7								
Kommune 27	2,7								
Kommune 33	2,6								
Kommune 31	2,5								
Alle kommuner	2,5								
Kommune 28	2,4								
Kommune 9	2,4								
Kommune 4	2,4								
Kommune 23	2,3								
Kommune 20	2,3								
Kommune 26	2,1								
Kommune 15	2,0								
Kommune 30	2,0								
Kommune 7	2,0								
Kommune 14	1,9								
Kommune 16	1,9								
Kommune 2	1,9								
Kommune 1	1,8								
Kommune 11	1,8								
Kommune 18	1,6								
Kommune 24	1,6								
Kommune 5	1,4								
Kommune 13	1,3								

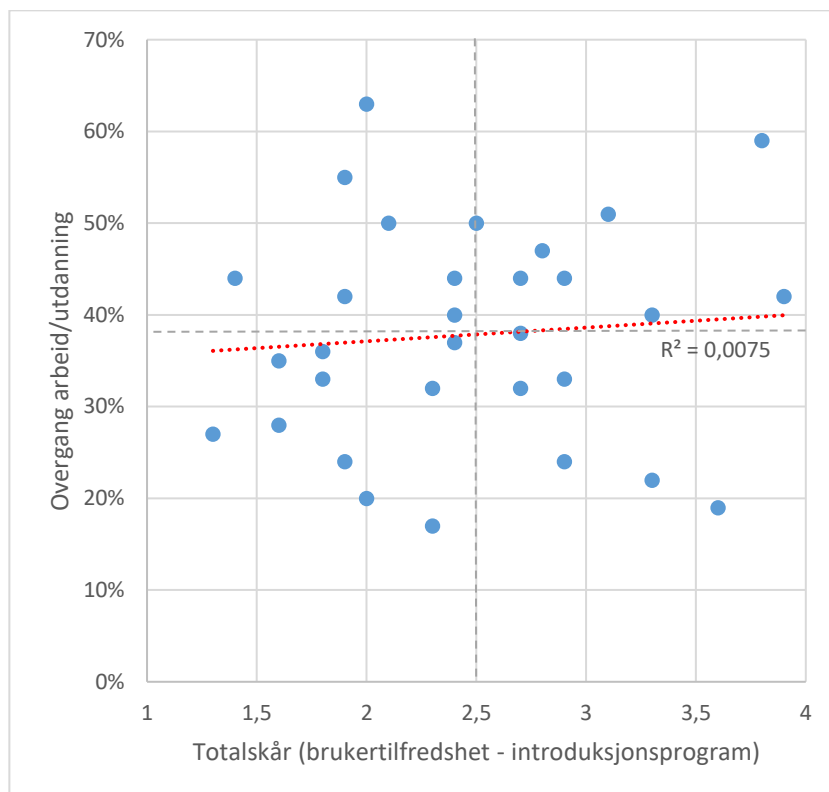
4.10 Sammenheng mellom brukernes erfaring med introduksjonsprogram og kommunens resultater

Deltakerne i brukerundersøkelsen har gjennomført introduksjonsprogrammet i perioden fra ca. 2014-2017. Siden deltakerne svarer anonymt har vi ikke mulighet til å måle tilfredshet i introduksjonsprogrammet og hvordan den enkelte lykkes med å komme i videre arbeid og eller utdanning etter endt program. Det er derfor ikke mulig å måle sammenhengen mellom brukertilfredshet og integreringsresultater direkte. Dersom vi likevel antar at brukernes tilfredshet med ulike sider av programmet fanges i deres samlede skår på den kommunale integreringsindeksen så kan vi sammenstille denne informasjonen med kommunenes resultater målt i overgang til arbeid og utdanning på kommunenivå. Siden mange av kommunene er små har vi valgt å sammenstille overgang til arbeid og utdanning over tid (2012-2017). Det gir et mer robust mål på deltakernes overgang til arbeid og utdanning siden antallet observasjoner per kommune blir langt flere, og store variasjoner fra et år til ett annet blir jevnet ut.

I Figur 4.6 viser den horisontale aksene hvordan kommunene skårer på brukertilfredshet. Skalaen går fra 1-4 hvor skår 1 innebærer at kommunene er blant de 25 prosent dårligste kommunene på alle de 8 dimensjonene, mens en skår på 4 innebærer at kommunen har en skår i øverste kvartil (25 prosent beste) på alle (jf. Tabell 5.5). På denne aksene varierer skåren fra 1,3 til 3,9, og gjennomsnittskår er 2,5 (jf. stiplede linje)

Den vertikale aksene viser kommunens integreringsresultater målt i overgang til arbeid direkte etter endt introduksjonsprogram. I gjennomsnitt er det 37 prosent av deltakerne i kommunene (jf stiplede grå linje) som går direkte over i arbeid eller utdanning. Kommunene med best integreringsresultater har i gjennomsnitt en suksessrate på 63 prosent overgang til arbeid eller utdanning. Bare 17 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet går rett i jobb eller videre utdanning i den kommunen med dårligst integreringsresultater.

Figur 4.6: *Sammenheng mellom resultater etter introduksjonsprogram og brukertilfredshet*



Ideelt sett kunne man ønske seg, eller forvente, at kommuner som hadde tilfredse brukere som opplever medvirkning, er fornøyd med norskopplæringen, informasjonen, tilgjengeligheten til programrådgivere er god, også skulle ha integreringsresultater som var bedre enn kommuner med mindre tilfredse brukere. Hvis det var tilfeller ville de blå prikkene (i Figur 4.6) plasseres langs en diagonal fra nede i venstre hjørne hvor både brukertilfredsheten og overgangen til arbeid og utdanning er lav, og opp til det øvre høyre hjørnet hvor både brukertilfredsheten og integreringsresultatene er på høy. Den røde stiplede linjen i denne figuren viser regresjonslinjen, og er et uttrykk for den lineære sammenhengen mellom observasjonene på de to aksene. R^2 er et uttrykk for hvor mye av variasjonen i y (overgang til arbeid og utdanning) som kan forklares av x (brukertilfredshet). R^2 viser 0,0075, og det betyr at mindre enn 1 prosent (0,75 prosent) av variasjonen er forklart, og det at linjen er nesten helt horisontal viser at det ikke er noe sammenheng mellom brukertilfredshet og integreringsresultater.

I Figur 4.6 ser vi at den kommunen som har best integreringsresultater (63 % overgang til arbeid og utdanning) skårer 2, det vil godt under gjennomsnittet på den kommunale integreringsindeksen om brukertilfredshet. Tilsvarende finner vi nederst i høyre hjørne i (Figur 4.6) at enkelte av kommunene med høyest brukertilfredshet har svært lav overgang til arbeid og utdanning for sine brukere. Selv ved å holde disse to observasjonene utenfor analysen finner vi at

kommunene plasserer seg om hverandre på de to aksene og sammenhengen mellom brukertilfredshet og integreringsresultater er i beste fall svært svak.

5 Effektiviseringsnettverk for introduksjonsprogram – blir resultatene bedre?

I 2017 ble det gjennomført en omfattende evaluering av introduksjonsordningen og norskopplæringen (Djuve et al., 2017). Blant konklusjonene i evalueringen ble det framhevet at det var stor variasjon mellom kommunene i deres bruk av virkemidler og resultater. Virkemidlene implementeres i ulik grad og mange av tiltakene har begrenset effekt. En av hovedkonklusjonene var at programmet i for liten grad inneholder virkemidler som fører til reell kvalifisering for arbeid. Samtidig påpeker evalueringen at det betydelig rom for forbedring innenfor de nåværende rammene. Heldagsprogram, god brukermedvirkning, gode arbeidsrettede tiltak og god norskopplæring virker. Evalueringen konkluderer med at mange kommuner har mye å gå på for å få disse elementene på plass (Djuve et al., 2017). Kapittel 4 i denne rapporten illustrerer noe av det samme sett fra brukernes perspektiv. Mye fungerer bra i mange kommuner, men for mange flyktinger mangler en individuell plan og opplevelse av at de har reell brukermedvirkning. Samtidig viser den kommunale integreringsindeksen at «kvalitet» i kommunale tjenestene målt i høy brukertilfredshet ikke nødvendigvis henger sammen med gode integreringsresultater (jf. Figur 4.6).

I denne delen av rapporten skal vi analysere hvordan flyktingene som har gjennomført introduksjonsprogram i kommuner som har deltatt i KS effektiviseringsnettverk har klart seg sammenlignet med flyktinger som har gjennomført introduksjonsprogram i andre kommuner. Vår antakelse er at kommuner som jobber systematisk med å forbedre kvaliteten i kommunale tjenester vil ha bedre resultater for sine brukere enn kommuner som ikke deltar i denne type nettverk³.

Vår hypotese er derfor:

H1: Kommuner som deltar i effektiviseringsnettverk får bedre resultater for sine brukere etter at de har begynt systematisk kvalitetsarbeid, sammenlignet med tidligere og sammenlignet med andre kommuner.

For å teste denne antakelsen følger vi resultatene for brukere i ulike kommuner over tid, både flyktinger som deltok i introduksjonsprogram før effektiviseringsnettverk ble innført og etter. Ved å følge utvikling over tid har man

³ For en kort innføring i metoden, se vedlegg 2 effektiviseringsnettverk.

bedret mulighetene til å nærme seg kausale effekter sammenlignet med å analysere integreringsresultater på et tidspunkt. En av årsakene til at estimatene over tid er mer troverdig enn ved å analysere situasjonen på ett tidspunkt, er at vi ved å følge utviklingen kan fjerne variasjon i den avhengige variabelen som skyldes faktorer som er konstante over tid. En teknikk som gjerne brukes når man har observasjoner på minst to tidspunkter og kontrollerer for enhetsfaste forskjeller kalles difference-in-difference (diff-in-diff) (Angrist & Pischke, 2009; Finseraas & Kotsadam, 2013).

En betingelse for å gjennomføre diff-in-diff analyser er at man har observasjoner fra minst to tidspunkt, hvor enkelte enheter er utsatt for en endring i løpet av perioden, mens andre ikke er det. Diff-in-diff er derfor en utbredt teknikk innen evalueringstudier. For å nærme seg en kausal tolkning ved hjelp av denne teknikken så kalkulerer man først forskjellen i den avhengige variabelen. I denne sammenhengen er avhengig variabel flyktingenes overgang til arbeid eller utdanning på tidspunktet de avslutter introduksjonsprogram.

For å måle forskjeller («within difference») kalkulerer man overgang til arbeid og utdanning før og etter effektiviseringsnettverk ble introdusert i kommunene. Deretter sammenligner man denne forskjellen for de flyktingene som gjennomførte program i en kommune som ikke deltok i effektiviseringsnettverk ("between-difference").

Med andre ord, har den gruppa som opplevde en endring i X (gjennomført introduksjonsprogram i en kommune med effektiviseringsnettverk en utvikling i Y (overgang til arbeid eller utdanning) som er vesensforskjellig fra utviklinga i den gruppa som ikke opplevde endring?

	Før	Etter
Kontrollgruppe	\bar{Y} kontroll før	\bar{Y} kontroll etter
Tiltaksgruppe	\bar{Y} tiltak før	\bar{Y} tiltak etter

Logikken bak denne type analyse er kontrafaktisk. Antagelsen er at gruppa som opplevde endring i X ville utviklet seg identisk som gruppa uten endring i X. For mer detaljert redegjørelse av metoden, se (Angrist & Pischke, 2009)

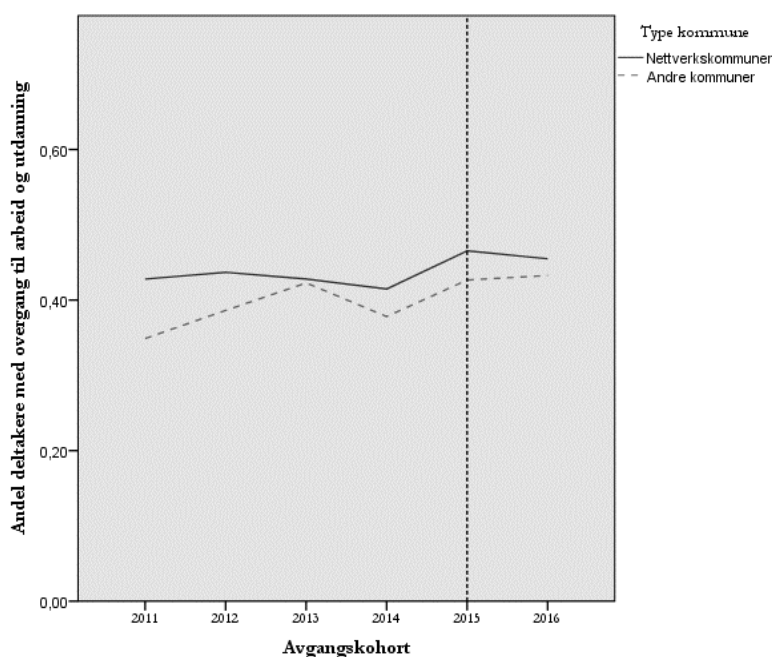
5.1 Deskriptiv analyse av flyktingenes overgang til arbeid og utdanning

Dataene som benyttes i denne analysen er uttrekk fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR). NIR er hjemlet av introduksjonsloven § 25, og pålegger kommunene å registrere personopplysninger og innhold i introduksjonsprogram. Dataene er gjort tilgjengelig av IMDi og personvernombud for forskning Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) har gitt sin tilrådning til å utnytte data fra NIR til denne analysen.

I NIR registreres startdato og sluttdato i introduksjonsprogram, samt årsak til at introduksjonsprogram ble avsluttet. Analysen omfatter dermed alle tidligere deltakere i introduksjonsprogram. Deltakere som fremdeles var i program da data ble gjort tilgjengelig er utelatt fra analysen.

Den enkeltes deltakers overgang til arbeid eller utdanning på videregående nivå eller høyere ved avslutning av program måles som suksesskriterium, og kodes med verdien 1. Andre årsaker til å ha avsluttet introduksjonsprogram kodes 0. Ved å sammenholde andel som har gått over i arbeid eller utdanning over tid, ser vi av Figur 5.1 at flyktningene som har gjennomført introduksjonsprogram i kommunene som i deltok i KS effektiviseringsnettverk i perioden 2015-2016 jevnt over har hatt noe høyere overgang til arbeid og utdanning for sine brukere, sammenlignet med andre kommuner.

Figur 5.1: Overgang til arbeid og utdanning for ulike avgangskohorter, etter type kommune



Figur 5.1 angir overgangen for ulike avgangskohorter (året de avsluttet introduksjonsprogram) i perioden 2011 til 2016. I 2011 var overgangen til arbeid og utdanning i nettverkskommunene 43 prosent, mot 35 prosent i andre kommuner. Den heltrukne mørkegrå linjen holder seg ganske stabilt fram til 2014 da andelen flyktninger som gikk over i arbeid eller utdanning var 41 prosent. Andelen av kohorten som avsluttet programmet i 2015 og gikk rett i jobb eller utdanning utgjorde 47 prosent. For kommunene som ikke deltok i effektiviseringsnettverk i perioden 2015 og 2016 er trenden ganske lik, men på et litt lavere nivå. Unntaket er 2013 hvor andelen flyktninger som gikk rett i arbeid eller videre utdanning var identisk med 43 prosent. Den stiplede grå linjen viser at

også kommunen som ikke deltok i effektiviseringsnettverk hadde bedre resultater for sine brukere i 2015 sammenlignet med 2014.

Den enkle deskriptive analysen tyder på at resultatene etter 2015 er noe bedre enn før 2015, både for kommuner som deltok i effektiviseringsnettverk og kommuner som ikke deltok i effektiviseringsnettverk. Forskjellen før og etter, og mellom kommuner i og utenfor effektiviseringsnettverk er imidlertid ikke store. Dette peker i retning av at resultatene ikke er blitt vesentlig bedre i kommunene som har deltatt i effektiviseringsnettverk. Før vi kan konkludere, må vi sammenligne sammensetningen av flyktninger i de ulike kommunene og lokale arbeidsmarkedsforhold. Det er ikke usannsynlig at enkelte kommuner bosetter mange flyktninger med lite eller ingen utdanning og har et regionalt arbeidsmarked som i liten grad etterspør arbeidskraft. For å konkludere om trender over tid mellom kommuner som deltok i effektiviseringsnettverk må vi se nærmere på slike forklaringsvariabler.

5.2 Forklaringsvariabler

Tidligere analyser tyder på at en relativt stor andel av variasjonen i resultater mellom kommunene skyldes forskjeller i sammensetningen av deltakere (Lillegård & Seierstad, 2013; Tronstad, 2015). Kvinner har gjennomgående lavere overgang til arbeid og utdanning enn menn. Dette kan skyldes at mange flyktningkvinner har utsatt barnefødsler mens de var på flukt og at mange får barn i løpet av de første årene i Norge. Dette tyder på at integreringsprosessen blir satt på vent (Liebig & Tronstad, 2018).

Flyktninger som kommer som er unge voksne har også vesentlig bedre integreringsresultater sammenlignet med flyktninger som er i førti- og femtiårsalderen ved innvandring (Blom & Enes, 2016; Tronstad, 2015). Videre viser tidligere forskning, ikke uventet, at utdanningsnivå er avgjørende for om man kommer seg raskt i jobb. Flyktninger uten utdanning eller med grunnskole som høyeste fullførte utdanning har mye lavere sjanse for å komme i jobb sammenlignet med flyktninger som har høyere utdanning eller er på videregående nivå og som er faglærte (Blom & Enes, 2016). Kommuner som bosetter flyktninger med vesentlig lavere utdanning vil dermed ha en vanskeligere jobb enn kommuner som har bosatt flyktninger med høyere utdanning. I denne analysen har vi ikke informasjon om deltakernes høyeste fullførte utdanning. Som en erstatning for utdanningsnivå bruker vi spor i norskopplæringen. Spor i norskopplæringen er en innplassering av deltakerne etter deres alfabetiseringsnivå, og er basert på medbragt kompetanse og utdanning. Spor 1 inkluderer deltakere med lite eller ingen utdanning, spor 2 deltakere med noe utdanning, mens spor 3 omfatter deltakere med god allmennutdanning, påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

Hvor flyktingene kommer fra er også en variabel som har forklaringskraft i de fleste analyser av integrasjon. Flyktinger fra Eritrea har tidligere vist seg å ha langt bedre integreringsresultater enn flyktinger fra for eksempel Somalia og Afghanistan med tilsvarende utdanning og kjennetegn. En analyse av kommunenes integreringsresultater bør derfor ta høyde for at flyktinger med ulike landbakgrunn bosettes i ulike kommuner.

Ikke bare hvem, men også *hvor* og *når* har betydning for om flyktingene sjanse for å lykkes etter introduksjonsprogrammet (Åslund & Rooth, 2007). Tidspunktet for når flyktingene kommer til landet og hva slags arbeidsmarked som finnes i regionen på det tidspunktet de skal ut i arbeidsmarkedet er også av betydning for deres mulighet til å komme i jobb. Siden etterspørselen etter arbeidskraft varierer i regionale arbeidsmarkeder over tid har vi i denne analysen inkludert lokal arbeidsledighet på det tidspunktet flytningene avslutter introduksjonsprogram som en forklaringsvariabel.

Tabell 5.1 viser den deskriptive statistikken for de ulike forklaringsvariablene i analysen. Totalt omfatter analysen 23 000 flyktinger. Nærmere 5 000 har fullført introduksjonsprogrammet i en av kommunene som deltok i KS effektiviseringsnettverk i perioden 2015-2016. Kommunene deltok i tre ulike nettverk. Et for små og mindre sentrale kommuner, et nettverk for mellomstore kommuner og mindre byer, og et tredje nettverk for store og mer sentrale kommuner. Kommuner fra både by og land og store deler av landet var altså med i effektiviseringsnettverkene. For oversikt over kommunene som deltok se delkapittel 4.3. De resterende 18 000 flyktingene har fullført introduksjonsprogram i en av de andre kommunene i landet.

Tabell 5.1 viser at sammensetningen av deltakere er svært lik i kommunene som deltok og ikke deltok i effektiviseringsnettverk. Om lag 45 prosent av deltakerne var kvinner. Om lag 3 av 4 deltakere var under 35 år. Veldig få deltakere (ca. 7 prosent) var over 45 år, og det er ubetydelig forskjeller i aldersfordelingen mellom kommunene. Sammenholder vi observasjoner om spor i norskopplæringen er det noe færre deltakere i spor 1 (30 prosent) blant kommunene i effektiviseringsnettverk sammenlignet med andre kommuner (34 prosent).

Tabell 5.1: Deskriptiv statistikk. Kjennetegn ved tidligere deltakere.

	Nettverks- kommuner	Andre kommuner	Total
Kjønn			
Kvinne	48	45	45
Mann	52	55	55
Alder ved innvandring			
Under 24 år	28	29	29
25-34 år	45	44	44
35-44 år	20	20	20
45 år og over	7	7	7
Spor i norskopplæring			
Spor 1	30	34	33
Spor2	60	52	53
Spor3	7	9	9
Ukjent	3	5	5
Landbakgrunn			
Eritrea	25	29	28
Somalia	25	22	22
Afghanistan	11	10	10
Iran	4	4	4
Irak	6	4	5
Syria	3	4	4
Sudan	3	3	3
Etiopia	6	4	4
Andre	18	20	19
Avgangskohort			
2011	14	16	15
2012	17	17	17
2013	16	17	17
2014	16	17	17
2015	17	15	16
2016	20	18	19
Tid i program			
Antall måneder (median)	24	24	24
N=	4 705	18 327	23 032

Landbakgrunnen til flyktningene er også ganske lik (jf. Tabell 5.1). Andelen med somalisk bakgrunn er noe høyere og andelen med eritreisk bakgrunn er noe lavere i kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk. Dette skulle tilsi at integreringsoppgaven er noe vanskeligere i nettverkskommunene, siden både

spor i norskopplæringen og sammensetningen av deltakere er noe mer favorabel i de andre kommunene.

I begge grupper av kommuner er det 2016 som er året hvor flest flyktninger har avsluttet programmet med henholdsvis 20 og 19 prosent av alle som har avsluttet over en seksårsperiode. Det er verdt å merke seg at dette er avslutningskohorter og ikke oppstartsår. Det kom vesentlig flere flyktninger i 2015 og 2016 enn årene før. De fleste av de som kom i 2015 og 2016 hadde imidlertid ikke rukket å avslutte programmet. Dette gjenspeiles også i den lave andelen med syrisk bakgrunn. Dette illustrerer en utfordring med slik analyse. Det tar tid fra asylsøkere kommer, til de får behandlet sin søknad og får opphold, blir bosatt og kommer i gang med kvalifisering. Hvordan det egentlig gikk med alle de som kom i 2015 og 2016 er det derfor litt for tidlig å konkludere med basert på disse dataene.

Når vi sammenholder informasjon om starttidspunkt og stopptidspunkt for deltakerne kan vi kalkulere hvor lenge deltakerne er i programmet i gjennomsnitt. Medianen viser den verdien som skiller utvalget i to. Tabell 7.1 viser at medianen for tid i program i alle kommuner er 24 måneder. Gjennomsnitt tid i program (ikke vist her) er nær medianen, og henholdsvis 26 måneder i kommunene med effektiviseringsnettverk og 25 i andre kommuner.

Den deskriptive analysen viser at det for hele perioden 2011-2016 er små forskjeller i sammensetningen av flyktninger som er bosatt i kommuner i og utenfor effektiviseringsnettverk. Andelen som er innplassert i spor 1 i norskopplæringen er noe høyere i kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk, noe som tilsier at integreringsoppgaven er vanskeligere. Samtidig er andelen i spor 3, som vanligvis har en lettere vei inn i arbeidsmarkedet eller videre utdanning, litt større i disse kommunene.

5.3 Hva forklarer forskjellen i integreringsresultater mellom ulike deltakere i introduksjonsprogram

For å analysere hvordan ulike kjennetegn ved flyktingen og ved det lokale arbeidsmarkedet påvirker overgang til arbeid og utdanning i kommuner som har og ikke har deltatt i effektiviseringsnettverk, har vi gjennomført en multivariat analyse. Avhengig variabel er (som beskrevet i delkapittel 7.1), hvorvidt flyktingene har kommet direkte ut i arbeid eller utdanning på videregående nivå eller hørere ved endt introduksjonsprogram. Dette er en variabel med binært utfall (0 eller 1). Vanligvis tilsier binære utfall at en logistisk regresjon er å foretrekke. Ifølge Hellevik (2003) kan lineær regresjon (minste kvadraters metode) likevel være godt egnet og enklere å formidle. Årsaken til det er at koeffisienter fra lineær regresjonsanalyse av binære variabler kan forstås som forskjell i sannsynlighet for å ha en bestemt verdi på den avhengige variabelen.

Dette gjør at resultatene av en empirisk analyse har en enkel og lett forståelig tolkning, noe en vanskelig kan si gjelder for loglineære mål som for eksempel odds-rater.

Hellevik argumenterer for at lineær regresjon gjør det enklere å formidle forskningsresultater til et bredere publikum. Forskningsrapporter innenfor temaer som mange er opptatt av bør kunne leses med utbytte av journalister, politikere og andre som er interessert i det aktuelle temaet. I følge Hellevik bør meningsinnhold tillegges større vekt og statistisk raffinering mindre. Analysen som vist i Tabell 5.2 er også gjennomført med logistisk regresjon, og gir tilsvarende resultater med hensyn til retning og styrke i sammenhenger.

Resultatene av den multivariate analysen er presentert i Tabell 5.2. 22 000 tidligere introdeltakere er inkludert i analysen. R^2 (nederst i tabell 7.2) sier noe om hvor godt modellen passer til dataene. R^2 forteller oss hvor mye usikkerheten er blitt redusert etter at vi estimerte modellen. Forklaringskraften i modellen (R^2) varierer mellom 0 og 1, hvor 0 indikerer ingen forklaringskraft og 1 indikerer at modellen forklarer all variasjon i den avhengige variabelen. R^2 i denne modellen er 0,124 og viser at variablene i modellen forklarer 12,4 prosent av variasjonen i avhengig variabel.

Ved å se på de enkelte koeffisientene i Tabell 7.2 kan vi få et inntrykk av hvor mye endring i sannsynlighet for å være i jobb eller utdanning etter introduksjonsprogram endres når vi endrer verdi på en variabel, og holder de andre variablene konstant. Koeffisientene viser at flyktingemenn, kontrollert for de andre variablene i modellen, har estimert 15 prosentpoeng større sannsynlighet for å være i jobb eller utdanning etter introduksjonsprogram sammenlignet med kvinner.

Effekten av høyere alder ved innvandring og overgang til arbeid/utdanning er klart negativ. De yngste (mellom 16-24 år) har vesentlig større sjanse for å komme ut i arbeid eller utdanning enn alle de andre eldre aldergruppene. Utdanningsnivået, målt i spor i norskopplæringen, viser at deltakere i spor 3 har estimert 22 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å lykkes i introduksjonsprogram sammenlignet med deltakere i spor 1. Også landbakgrunn skiller deltakerne integreringsresultater. Flyktninger fra Eritrea har betydelig større sjanse for å komme i arbeid eller videre utdanning enn flyktninger med bakgrunn fra Afghanistan, Irak, Somalia og Sudan.

Tabell 7.2 viser at hver avgangskohort etter 2011 (som er referansekategori) har hatt en estimert høyere overgang til arbeid og utdanning sammenlignet med den først avgangskullet. Den deskriptive analysen (jf. Figur 5.1) viste at overgangen til arbeid og utdanning var ganske stabil mellom ulike kohorter, med en liten nedgang omkring 2014 og en svak økning mot slutten av perioden (2015-2016). Den estimerte økningen i overgang til arbeid/utdanning er imidlertid ikke stor, omlag 0,5-1 prosentpoeng for hver kohort.

Videre viser Tabell 2 at flyktninger som bruker lengre tid i programmet minsker sjansen for å komme i jobb. Effektstørrelsen er liten $-0,005$ men signifikant. Dette fordi variablene er kontinuerlig og viser at sjansen for å komme rett ut i jobb eller utdanning blir lavere litt lavere for hver måned deltakerne blir i programmet utover de 2 årene som er normert.

Etterspørselen etter arbeidskraft i kommunen viser seg også å ha en klar sammenheng med integreringsresultatene. I kommuner hvor den lokale arbeidsledigheten er høyere synker sjansen for å komme ut i arbeid/utdanning betraktelig. Nederst i regresjonsanalysen viser vi resultatene for kommuner i de tre effektiviseringsnettverkene sammenlignet med andre kommuner. Resultatet viser at resultatene i de store kommunene (nettverk 2) gjennomgående er bedre enn i de andre kommunene. For de små og mellomstore kommunene (nettverk 1 og 3) er det ingen signifikante forskjeller sammenlignet med andre kommuner.

Tabell 5.2: *Resultat lineær regresjon, i arbeid/utdanning etter endt program. Robuste standardfeil.*

Kjønn (ref. kvinne)	Koeffisienter
Mann	0.146*** (0.00656)
Alder (ref. 16-24 år)	
25-34 år	-0.0916*** (0.00779)
35-44 år	-0.189*** (0.00929)
45 år eller eldre	-0.319*** (0.0116)
Spor i norskopplæring (ref. spor 1)	
Spor 2	0.119*** (0.00713)
Spor 3	0.216*** (0.0125)
Ukjent spor	0.0679*** (0.0149)
Landbakgrunn (ref. Eritrea)	
Somalia	-0.160*** (0.00903)
Afghanistan	-0.0324*** (0.0118)
Iran	0.0203 (0.0168)
Irak	-0.0611*** (0.0156)
Syria	-0.0135 (0.0174)
Sudan	-0.0562*** (0.0194)
Etiopia	0.00255 (0.0163)
Andre	-0.0493*** (0.00952)
Avgangskohort (ref. 2011)	
2012	0.0413*** (0.0110)
2013	0.0808*** (0.0112)
2014	0.0547*** (0.0111)
2015	0.104*** (0.0115)
2016	0.0986*** (0.0115)
Tid i programmet	-0.00504*** (0.000374)
Lokal arbeidsledighet (log)	-0.0283*** (0.0104)

Effektiviseringsnettverk (ref. ikke i nettverk)	
Nettverk 1 - mellomstore kommuner	-0.00443 (0.0220)
Nettverk 2 - store kommuner	0.0836*** (0.00901)
Nettverk 3 - små kommuner	-0.0210 (0.0202)
Konstant	0.472*** (0.0181)
<hr/>	
N=	22 009
r ²	0.124
Standardfeil i parantes	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

5.4 Er resultatene bedre i kommuner som har deltatt i effektiviseringsnettverk?

Så langt har vi vist hvordan individuelle kjennetegn ved deltakerne, og lokalt arbeidsmarked påvirker flyktingenes sjanse for å komme i jobb og utdanning umiddelbart etter introduksjonsprogram. Den deskriptive analysen (Figur 5.1) og multivariate analysen (Tabell 5.2) viste også at integreringsresultatene har vært ganske stabile, men med noe bedre resultater over tid. Alt i alt var det ingen signifikante forskjeller i mellom de ulike kommunene og deres resultater når vi så hele perioden under ett. Unntaket var de store kommunene som deltok i effektivisering nettverk som hadde noe bedre resultater enn de små og mellomstore, og andre kommuner.

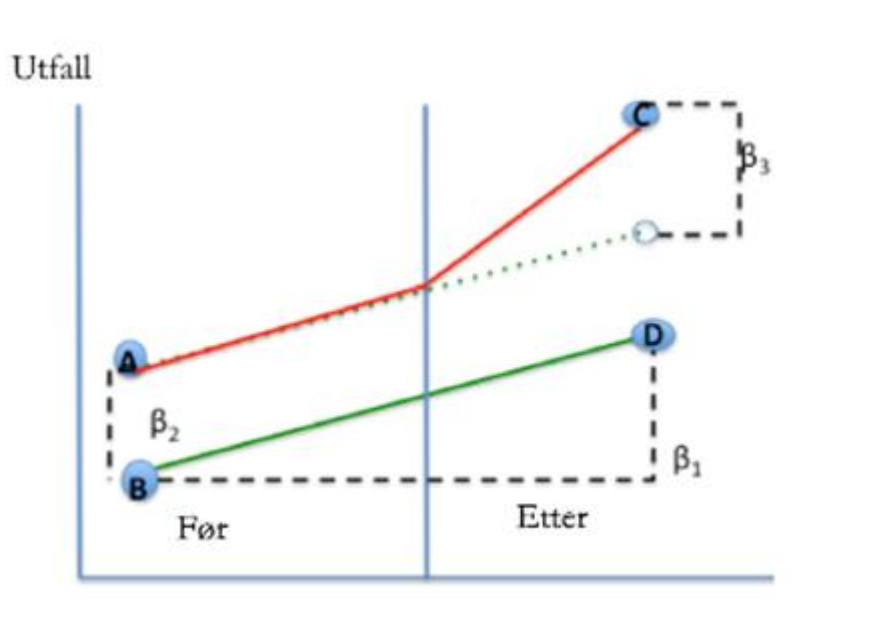
I den videre analysen skal vi følge trenden i resultater før og etter effektiviseringsnettverk ble introdusert, i og mellom kommuner som deltok og ikke deltok i disse nettverkene. Ved å kontrollere for variablene i modellen tabell 7.2 kan vi finne ut om forskjellen i resultat for flyktinger kan forklares av at kommunene deltok i effektiviseringsnettverk.

Litt enkelt forklart innebærer analysen at vi sammenligner gjennomsnitt i en firefeltstabell, hvor bare en celle er har fått et tiltak (deltakelse i effektiviseringsnettverk)

Tabell 5.3: *Analyseopplegg diff-in-diff*

Koeffisient	Kalkulasjon	Tolkning
β_0	B	Kontrollgruppe gjennomsnitt
β_1	B-D	Tidstrend i kontrollgruppe
β_2	A-B	Forskjell mellom grupper forut for tiltak
β_3	(C-A)-(D-B)	Forskjell i endring over tid

Figur 5.2: Diff-in-diff analyse illustrert



Modellen kan spesifiseres som følger:

$$Y = \beta_0 + \beta_1[\text{tid}] + \beta_2[\text{tiltak}] + \beta_3[\text{tid} \cdot \text{tiltak}] + \beta_4[\text{uavhengige variabler}] + \varepsilon$$

Tabell 5.4 viser resultatet av analysen, og identifiserer antall observasjoner i firefeltstabellen. Kontrollgruppen omfatter 17 674 flyktninger som har gjennomført introduksjonsprogram, 11 753 i perioden 2011-2014, og 5 921 i perioden 2015-2016. Det er til sammen 4 335 deltakere i kommunene som inngikk i effektiviseringsnettverk, men bare 1 655 i perioden 2015-2015 hvor kommunene deltok i tiltaket.

Tabell 5.4: *Resultat diff-in-diff, med kontroll for kjønn, alder ved innvandring, spor i norskopplæring, landbakgrunn, tid i program og lokal arbeidsledighet*

Antatall observasjoner i diff-in-diff	22 009			
	Før (2011-2014)	Etter (2015-2016)	I alt	
Kontrollgruppe (ikke med i effektiviseringsnettverk)	11753	5921	17674	
Kommuner i effektiviseringsnettverk (tiltak)	2680	1655	4335	
I alt	14433	7576	22009	
	Avhengig variabel	St. feil	t-verdi	P
Før (2011-2014)				
Andre kommuner (kontrollgruppe)	0,452			
Kommuner i effektiviseringsnett (tiltak)	0,513			
Differanse (tiltak- kontrollgruppe)	0,061	0,012	5,20	0,000***
Etter (2015-2016)				
Andre kommuner (kontrollgruppe)	0,551			
Kommuner i effektiviseringsnett (tiltak)	0,608			
Differanse (tiltak- kontrollgruppe)	0,057	0,014	4,13	0,000***
Diff-in-diff	-0,004	0,018	0,24	0,811

Analysen viser at den estimerte overgangen til arbeid og utdanning i perioden 2011-2014 var 45,2 prosent i kontrollgruppen, mens estimert overgang til arbeid og utdanning var 51,3 prosent for flyktninger som i 2015 innførte effektiviseringsnettverk. Dette gir en signifikant differanse på 6,1 prosentpoeng i favør av kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk forut for 2015.

Etter effektiviseringsnettverk ble introdusert i 2015 steg den estimerte overgangen til arbeid og utdanning til 60,8 i kommuner med effektiviseringsnettverk, mens de andre kommunene hadde estimert økning til 55,1 prosent. En differanse på 5,7 prosentpoeng. Integreringsresultatene ble altså betydelig bedre i perioden 2015-2016, sammenlignet med de foregående

årene, men er økningen større eller mindre i kommunene som deltok i KS effektiviseringsnettverk?

For å finne svaret på dette kan vi kalkulere forskjeller over tid og mellom kommuner med og uten effektiviseringsnettverk basert på resultatene i Tabell 5.4:

$$\text{Diff-in-diff} = (0,608-0,513) - (0,551-0,452)$$

$$\text{Diff-in-diff} = 0,095 - 0,099$$

$$\text{Diff-in-diff} = - 0,004$$

Forskjellen i gjennomsnitt mellom kommuner som deltok og ikke deltok i effektiviseringsnettverk er altså svært liten og negativ, $-0,4$ prosentpoengs differanse. Tabell 5.4 viser videre at p-verdien for diff-in-diff er ,811 og dermed at forskjellen ikke er signifikant. Analysene som vi har gjort her innebærer at vi må forkaste hypotesen om at kommuner som deltar i effektiviseringsnettverk har bedre resultater for sine brukere enn deltakere i andre kommuner.

5.5 Resultatene i introduksjonsprogrammet har blitt bedre

Analysene viser at flyktingenes overgang til arbeid og utdanning har blitt litt, men signifikant, bedre hvert år siden 2011 (Tabell 5.2). Analysene tar høyde for at sammensetningen av deltakere har endret seg og at arbeidsmarkedet har endret seg over tid og mellom regioner. Dette gjelder alle for alle kommuner, uavhengig av deltakelse i effektiviseringsnettverk.

Analysene viser likevel at det ikke var signifikant bedre resultat mellom kommuner som deltok i KS effektiviseringsnettverk og andre kommuner (jf. Tabell 5.4). Vår antakelse om at tiltaket, med planmessig kvalitetsarbeid, skulle resultere i bedre integreringsresultater enn i kommuner som ikke deltok i tiltaket må derfor forkastes. Betyr dette at planmessig og systematisk arbeid med forbedring av tjenester ikke virker?

Svaret på det kan vi ikke konkludere bombastisk med basert på disse analysene. En ting som synes klart er at deltakelse i KS effektiviseringsnettverk ikke er det eneste tiltaket som handler om utvikling og forbedring av introduksjonsprogrammet i kommunene. Analysene som er gjort her har som utgangspunkt at noen kommuner og deres deltakere er utsatt for et stimuli, effektiviseringsnettverk, mens andre kommuner og deres ikke har fått samme stimuli. Ved å kontrollere for trekk ved deltakere og lokalt arbeidsmarkedet, mellom kommuner og over tid, har målet vært å identifisere effekten av tiltaket. Mens kommunene i KS effektiviseringsnettverk deltok på nettverkssamlinger, ble det klart at effektiviseringsnettverk ikke var eller er det eneste arenaen for erfaringsutveksling og systematisk kvalitetsarbeid. Et eksempel på dette er at

IMDi de siste årene har arrangert regionale fagverksteder hvor nettopp utfordringer og gode eksempler på vellykket kommunalt integreringsarbeid har blitt løftet fram. Et annet eksempel er at det lenge har eksistert andre faglige nettverk som har til formål å fremme faglig utvikling av flyktningsarbeidet i kommunene. Ffkf – *faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid* er et eksempel på et slikt landsdekkende nettverk. Ffkf har 270 medlemskommuner, og tilbyr et nettverk av kolleger som kan utveksle råd, veiledning og støtte i det daglige flyktningsarbeidet. I de fleste fylker finnes det fylkeslag av Ffkf som arrangerer egne medlemsmøter. Mange av de 33 kommunene som deltok i KS effektiviseringsnettverk er blant de 270 medlemskommunene, men de fleste kommunene som er representert i Ffkf var ikke med i effektiviseringsnettverk. Begge disse eksemplene viser at det har foregått og foregår mye faglig utveksling og læring mellom kommuner om hvordan de skal lykkes med integrering av nyankomne flyktninger. Dette viser at det gjøres mange ting parallelt som har til hensikt å bedre integreringsarbeidet og resultatene, men at det er vanskelig å måle direkte effekten av ett av disse tiltakene – KS effektiviseringsnettverk.

6 Hva forteller kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk?

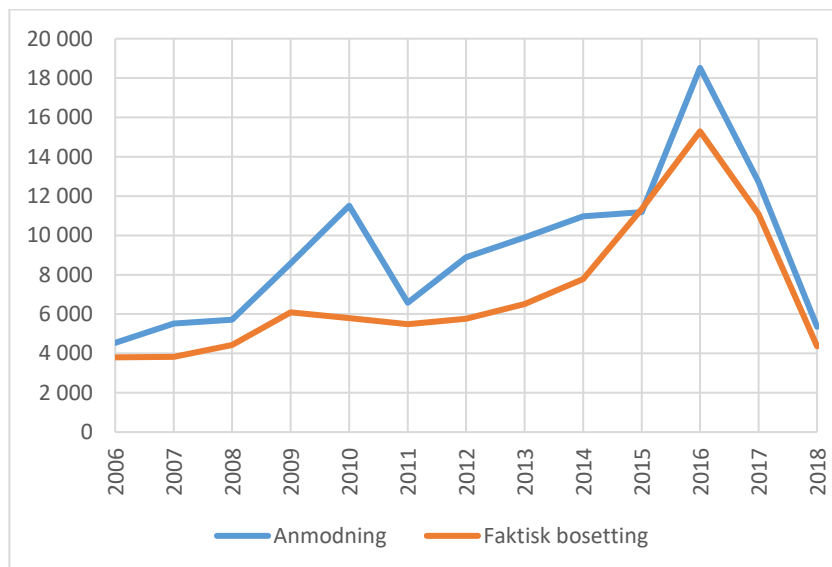
Ideen bak effektiviseringsnettverk er at kommunene ved å sammenligne seg med seg selv over tid og med andre kommune kan bidra til kontinuerlig forbedring. Mer konkret har effektiviseringsnettverkene til formål å gi kommunene mulighet til å analysere sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitet; bedre beslutningsgrunnlag og tydelige mål; økt brukerfokus i tjenesteutvikling; og styrket grunnlag for politiske prioriteringer. For mer info om effektiviseringsnettverk se vedlegg 2.

Deltakelse i effektiviseringsnettverk forutsetter at kommunene arbeider på egenhånd mellom samlingene gjennom blant annet å gjennomføre tjenesteanalyse. I dette kapitlet skal vi sammenstille og analysere noen av hovedfunnene i tjenesteanalysene. Alt i alt har vi fått tilgang på 13 tjenesteanalyser fra ulike kommuner.

6.1 Tjenester under press

En av «gjengangerne» i tjenesteanalysene er at kommunene i 2015 fikk anmodning om å bosette enda flere flyktninger enn dem de allerede hadde vedtatt å bosette i 2015 og 2016. For mange av kommunene i effektiviseringsnettverkene bidro «flyktningkrisen» til at de i 2015 og 2016 bosatte 2-3 ganger så mange flyktninger som foregående år. Sammenholder vi data fra IMDi om antall anmodninger fra staten og faktisk bosetting over tid, så viser Figur 6.1 at dette var tilfellet for de fleste kommuner i Norge.

Figur 6.1: *Antall anmodninger om bosetting av flyktninger fra staten, og faktisk bosetting i kommunene, 2006-2018*



Kilde. IMDi

Den raske og uventede økningen i anmodninger og bosettinger som skjedde tidlig høsten 2015 medførte betydelig press på tjenestene i kommunene. En konsekvens var at programrådgiverne i kommunene fikk mye mer å gjøre. I mange små kommuner er antallet programrådgivere lite og en mangedobling av antall brukere innebar at de fleste kommunene ansatte flere folk i tjenestene. I løpet av perioden 2015 til 2016 «rigget» kommunene seg for UDIs prognoser og IMDi anmodninger om å bidra til bosetting av mange flyktninger helt fram til 2019. En kommune skriver i sin tjenesteanalyse:

Den 23. november 2015 fikk kommunen en tilleggsanmodning fra IMDi der man oppjusterte sin anmodning. I kommunestyrets møte 1. desember 2015 ble anmodning behandlet og følgende ble vedtatt:

- For 2016: Å bosette 56 flyktninger, der minst 4 er enslige mindreårige (eksklusiv familiegjenforeninger).
- For 2017: Å bosette 56 flyktninger* (eksklusiv familiegjenforeninger).
- For 2018: Å bosette 50 flyktninger* (eksklusiv familiegjenforeninger).
- For 2019: Å ta imot 50 flyktninger* (eksklusiv familiegjenforeninger).

*) Antall mindreårige fastsettes innenfor vedtatte kvoter.

Dette vedtaket innebærer en markant økning i bosettingen i kommunen som kommer til å føre til økt arbeidspress på både knyttet til opplæringsdelen av introduksjonsprogrammet hos voksenopplæring og den veiledningen og den faglige oppfølgingen fra Flyktningtjenesten. Dette har medført en omorganisering og styrking av Flyktningtjenesten for å kunne imøtekomme økt

bosetting. Det er fortsatt uklart hvordan anmodningene fra IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) i nærmeste fremtid vil utarte seg ettersom ankomstene til Norge er kraftig redusert i løpet av 2016.

En annen kommune konkluderer følgende i sin tjenesteanalyse.

[...] Vi brukar og mindre pengar til å drift av introduksjonsprogrammet pr. deltakar enn gjennomsnittet. Trass dette leverer vi gode resultat, både på overgang til arbeid og utdanning og på brukertilfredshet.

Over tid er det blitt stor slitasje på dei tilsette, spesielt på dei i rolla som programrådgjevar. Ein må difor vere oppmerksom på konsekvensane det er å drifte introduksjonsprogrammet med så små ressursar som ein no har. Skal kommunen framover ta imot like mange flyktingar som no og samtidig forvente gode resultat, må ein vurdere å auke ressursane framover.

Eksemplene over illustrerer noen av utfordringene med bosettings- og integreringsarbeidet i flere av kommunene i effektiviseringsnettverket. Med store variasjoner i antall flyktinger som skal bosettes, og spesielt den sterke økningen som kom i 2015, ble arbeidspresset høyt, og behovet for mer arbeidsdeling og mer ressurser tvang seg fram i flere kommuner.

6.2 (Om)organisering av tjenestene

Med flere flyktinger følger det større integreringstilskudd, og med flere ansatte er det flere av kommunene som skriver i tjenesteanalysene at de i løpet av 2015 og 2016 har gjort endringer i organiseringen av tjenestene. En kommune skriver i tjenesteanalysen at flykningetjenesten høsten 2015 gikk ut av NAV og ble opprettet som en egen enhet i kommunen. Dette har medført tettere samarbeid med voksenopplæring i kommunene. Dette innebærer blant annet at samarbeidsrutiner er oppdatert, og mer konkret samarbeider voksenopplæring og flykningetjenesten om prosjektsøknader. Omorganiseringen har imidlertid også noen mindre heldige konsekvenser:

Etter at flykningetjenesten gikk ut av NAV opplever vi også her noen utfordringer. Vi ser et behov for en samarbeidsarena, samt en konkret person som det er enkelt å komme i kontakt med på NAV. Det har nå blitt ansatt en jobbveileder som skal arbeide med flyktingene i overgangen til arbeid. Vi ser også et behov for en kontaktperson rettet mot sosiale tjenester i NAV. Det har vært utfordringer ved at flyktingene blir stilt krav til som er urimelige, og det oppleves en til tider liten forståelse for flykningefeltet hos mange av de ansatte på NAV.

Flere andre kommuner redegjør for at organiseringen av flykningetjenesten er endret i løpet av de siste årene. Når det gjelder tiltak og organisering i bosettings- og integreringsarbeid rundt om i norske kommuner er det ikke stabilitet som

preger utviklingen. Det er trolig få områder innenfor kommunale tjenester hvor det skjer mer prøving og feiling, eller innovasjon som det også gjerne kan kalles.

Det er verdt å merke seg at det er store forskjeller i størrelse mellom kommunene som deltok i effektiviseringsnettverkene. Enkelte av de største kommunene har lang erfaring, faglig bredde i tjenestene og er vant til å bosette mange flyktninger. Fokus for noen av de større kommunene, og motivasjonen for deltakelse i effektiviseringsnettverk var derfor å håndtere det økte antallet flyktninger innenfor samme økonomiske og organisasjonsmessige ramme som tidligere. Kort sagt drive bosettingsarbeidet og introduksjonsprogrammet mer kostnadseffektivt enn tidligere, og klargjøre roller og ansvar de ulike elementene i introduksjonsprogrammet.

6.3 Samarbeid med andre tjenester i kommunen

Flere av tjenesteanalysene påpeker at arbeidet med bosetting av flyktninger og kvalifisering i introduksjonsprogram er en oppgave som må omfatte *hele* kommunen. I dette ligger det at flyktningetjenesten, det lokale NAV-kontor og voksenopplæringen alle må samarbeide for å få til kombinasjonen av bosetting, norskopplæring og arbeidsrettede tiltak. Uavhengig av hvilken etat som har det overordnede ansvaret introduksjonsprogrammet så er oppgavene med å få til vellykket integrering for omfattende til at bare en enhet kan få det til alene. I henhold til rundskriv til introduksjonsloven så er kommunene som bosetter flyktninger forpliktet til å ha en ansvarlig kommunal enhet for introduksjonsprogram og en samarbeidsavtale mellom de (Justisdepartementet, 2016)

Uavhengig av hvordan kommunene har organisert arbeidet er signalet fra nettverkene at det er viktig at gruppen nyankomne innvandrere prioriteres, og at arbeidet med oppfølging av deltakere i introduksjonsordningen samordnes mellom den instansen i kommunen som forvalter introduksjonsordningen og NAV. Formålet må være å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. For å få til at hele kommunene bidrar forventer kommunene tydelige forventninger fra "toppen", det vil si fra rådmann og politiske ledelse. Videre er det et ønske at kommunene selv bidrar og sikrer kommunale praksisplasser.

De ulike kommunale enhetene må også bevisstgjøres: Hvordan bidrar min virksomhet i integreringsarbeidet? Ansvarlig enhet kan også bli bedre på tydeligere bestilling til alle virksomheter om hva de kan bidra med. Kommunene etterspør tilstrekkelig bemanning til nødvendige arbeidsoppgave, og etterspør økonomisk fleksibilitet ved økt antall bosatte/deltakere i programmet. En kommune foreslås at dette kan endres på ved å endre budsjettrutiner for å få til: *[...] tverretatlige anbefalinger i bruk av tilskudd. Samordne mål, tiltak og indikatorer i plandokumentene.*

For kommuner hvor NAV ikke har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet, er samarbeidet med NAV trukket fram som viktig gjennom hele forløpet i introduksjonsprogrammet. En kommune framhever på hvilke områder de samarbeider med NAV.

[...] Flyktingetjenesten samarbeider med NAV om deltakere underveis i programmet. Det kan være om supplerende stønader, om tiltak i NAV regi, eller et spesielt samarbeidsmøte angående deltakere som har sakte progresjon og må forventes å ha behov for videre oppfølging i NAV, fordi de ikke vil komme ut i arbeid eller utdanning etter endt program.

Andre kommuner vektlegger at spesielt mot slutten av introduksjonsprogrammet er det essensielt at kommunen blir flinkere til å bruke de statlige arbeidsmarkedstiltakene hos NAV for å bedre utsiktene for flyktingene til å komme i jobb, men også for dem som står langt fra arbeidsmarkedet.

[...] Hvis en deltaker ikke ser ut å komme i arbeid eller utdanning når det nærmer seg slutten av programtiden, skal flyktingetjenesten i tillegg initiere et overgangsmøte hvor deltaker deltar sammen med programrådgiver og veileder på NAV. Deltakerens individuelle plan og fremtidsmål er utgangspunktet for møtet. Ideelt kan deltaker fortsette i allerede igangsatte tiltak, men med NAV som ansvarlig i stedet for flyktingetjenesten. I noen tilfeller vil det være aktuelt å fortsette kvalifisering mot arbeid i kvalifiseringsprogrammet som ligger i NAV, eller starte opp mer arbeidsavklarede, eller helseavklarende løp. I alle disse tilfellene er det NAV som overtar oppfølgingen, og arbeidet bygger videre på de planene som er utarbeidet i samarbeid med den enkelte.

Andre kommuner framhever at dette samarbeidet med NAV ikke kan komme for tidlig. Det er viktig at programrådgiverne og flyktingene på et tidlig tidspunkt blir klar over hva slags tiltakspakker og ekspertise NAV kan tilby.

Tjenesteanalysene vektlegger at det er flere tjenester enn norskopplæring i voksenopplæringen, arbeidsrettede tiltak i NAV og bosettingsarbeidet i et kommunalt flyktingkontor som må samordnes for å lykkes med integreringen.

En kommune trekker fram mottaksteam som et godt eksempel på samarbeid på tvers av fag og kommunale etater:

[...] Introduksjonsteamet har et godt samarbeid med øvrige tjenestesteder i bydelen. Her kan vi særlig trekke frem mottaksteam som ble etablert i 2015. Teamet innkalles av introduksjonsprogrammet når familier med barn skal bosettes og også i tilfeller der man ser behov for tverrfaglig samarbeid, for eksempel på grunn av helsebehov. Teamet skal blant annet avgjøre om kommunen er i stand til å bosette ved henvendelser fra IMDI der det er kjente helseutfordringer, og fremme forslag om bosetting/ikke bosetting til vedtaksmyndighet (avdelingsdirektør Avdeling velferd og fritid). Mottaksteamet er sammensatt av personer fra

søknadskontoret, boligkontor, tiltakssenter, helsetjenester for barn og unge, barnehagekontoret, enslige mindreårige, fastlege, samt barnevern ved behov. Formen på samarbeidet varierer, og det er et mål at bydelen og bydelens tjenester skal være på banen så tidlig som mulig for å kartlegge og avdekke helse- og sosiale problemer, samt søke IMDi tilskudd der det er nødvendig.

Flere kommuner vektlegger samarbeid med kommunale helsetjenester. Mange av de nyankomne flyktingene har helseproblemer, somatiske og psykiske, og trenger oppfølging. Spesielt tidlig etter ankomst er behovet for helsetjenester størst. Da er også norskkunnskapene dårligst og behovet for tolk mest omfattende. Enkelte kommuner etterlyser behov for helsesøster og bedre forebyggende helseoppfølging. En annen kommune vektlegger helseutfordringene i sin tjenesteanalyse på denne måten:

[...] Vi møter utfordringer ved at mange vi bosetter har helseutfordringer som kan påvirke mulighet til å dra nytte av introduksjonsprogrammet. Vi ser at tidlig fokus på helse er viktig for å kunne bistå deltakere i kvalifiseringen og vi ønsker å jobbe enda mer fokusert med dette.

Kommunen har derfor satset på tidlig helseavklaring av flyktingene de bosetter. Kommunen samarbeider med fastlege som er tilgjengelig to dager i måneden. Alle som bosettes får også tilbud om samtale med psykolog. Dette sikrer at deltakernes helse kartlegges og at nødvendige tiltak kan settes i gang raskt etter bosetting.

6.4 Samarbeid med private aktører

I tjenesteanalysene framhever kommunene at det lokale næringslivet tilbyr språk- og arbeidspraksisplasser til deltakere i introduksjonsprogrammet. Mange bedrifter framheves som gode samarbeidspartnere hvor deltakerne får god og tett oppfølging underveis i praksis. Behovet for private samarbeidspartnere er stort, og det er arbeidskrevende å gjennomføre et godt praksisløp både for arbeidsgiverne, deltakerne og programrådgivere. Kommunene framhever at de har få eller ingen økonomiske insentiver å tilby arbeidsgivere, men satser på å tilby god kunnskap og tett oppfølging av deltakerne underveis. Spesielt utfordrende er det å få til god språk- og arbeidspraksis til deltakere som har lavt språknivå. Enkelte kommuner inngår «avtaler» med private bedrifter for å formidle deltakere til praksisplasser. Andre har valgt å ikke etablere samarbeidsavtaler om praksisplasser med bedrifter. Dette for å unngå å formidle kandidater som ikke er motiverte for denne type praksis og heller satset på individuell tilrettelegging og etablering for hver enkelt deltaker. Kommune medgir at dette er svært arbeidskrevende, men kan føre til mer «skreddersøm», bedre forhold til arbeidsgivere og forhåpentligvis bedre resultater for den enkelte flyknting.

I forbindelse med flyktningkrisen i 2015 og 2016 ble mange frivillige organisasjoner invitert til dugnad for å bistå i integreringsarbeidet. Frivilligheten kan tilby møteplasser og aktiviteter i nærmiljøet utenom kommunale kontortider. Dette bidrar til språktrening og sosial kontakt med lokalbefolkning. Alle kommunene i som har skrevet tjenesteanalyser framhever behovet samarbeid med frivillige organisasjoner. En kommune beskriver det på denne måten:

[...] Frivillige organisasjoner er gode arenaer for integrering og likemannsarbeid. Frivillige organisasjoner inviteres inn til å gi informasjon om seg og sitt, til deltakere i introduksjonsprogrammet, og til å arrangere ulike aktiviteter som en del av ordningen. Frivilligsentralen er en svært viktig samarbeidspartner, som har bidratt med å organisere en rekke ulike aktiviteter som deltakerne har glede av. De fleste aktivitetene er ikke arbeidsrettede, men de bidrar til språktrening og nettverksarbeid. Frivillighet kan ikke bestilles.

Frivillighetssentralen/Frisklivssentralen framheves i mange kommuner som en stadig viktig samarbeidspartner og koordinator for frivillige engasjementet rettet mot flyktninger. Det er mange ulike eksempler på initiativ og frivillige innsatsen for flyktninger. Noen av dem er spesielt rette mot dem sånn som f.eks. språkkafé hvor deltakere for praktisert norsk. Leksehjelp for barn og voksne flyktninger et annet eksempel på tiltak fra frivillige ressurspersoner og organisasjoner som gjennomføres i flere kommuner. Andre kommuner har ulike former for mentor- eller venneordninger. Røde Kors' flyktningguide er et eksempel på at en flyktning kobles til en norsk privatperson, og at de møtes for å praktisere språk og for å lette tilpasningen i lokalsamfunnet.

I tillegg til spesifikke tiltak rettet mot flyktninger så har mange lag og idrettsforeninger aktiviteter som involverer flyktninger. For mange flyktningemenn er fotball en viktig inkluderingsarena.

6.5 Noen konkrete erfaringer

Tjenesteanalysene inneholder mange konkrete forslag til hvordan kommunene kan forbedre innholdet og samarbeidet i introduksjonsprogrammet. I dette delkapittelet vil vi kort oppsummere noen av forslagene. Dette er ikke en uttømmende liste med forslag som alle kommunene har gitt sin tilslutning til, men mer en smørbrødtype med noen anbefalinger som kan leses ut av tjenesteanalysene:

- **Forutsigbarhet og målrettet introduksjonsprogram**
 - Hva er målet? Dette handler om mer brukermedvirkning fra flyktningene med hensyn til målsetning for introduksjonsprogrammet, arbeidsrettet løp eller utdanningsrettet løp.
 - Hvordan og når? Hva slags tiltak og når skal tiltak settes inn for å nå målsetningen

- **Tverrfaglig samarbeidsteam**
 - Dette handler om å få til gode og effektive samarbeidsrutiner på tvers av kommunale etater og fag, i ulike faser av introduksjonsprogrammet
 - Ved bosetting, men også gode overganger mot slutten av introduksjonsprogram.

- **Mer kompetanse om arbeidsmarkedet, samtale- og veiledningsteknikker**
 - Programrådgiverne ønsker påfyll av kompetanse for å bli bedre veiledere for deltakerne i introduksjonsprogrammet
 - De etterspør mer kunnskap om arbeidsmarkedet, for eksempel mer bransjekunnskap og kjennskap til yrker som etterspør arbeidskraft.

- **Økt samarbeid i kommunen**
 - Dette handler om å få «løftet» integreringsarbeidet slik at det blir en prioritert del av kommunens oppgaver
 - Involvere flere kommunale tjenester og etater i integreringsarbeidet
 - Mer og bedre samarbeid med frivillig sektor. Få til samarbeidsformer mellom kommune og frivillige organisasjoner som ivaretar frivillighetenes selvstendighet.

- **Mer fokus på flyktningkvinner**
 - Legge til rette for tilpassede løp for kvinner med store omsorgsoppgaver og lite utdanning

7 Konklusjon

De tre overordnede problemstillingene i denne rapporten har vært.

- Hvordan opplever flyktningene kvaliteten og innholdet i introduksjonsprogrammet som kommunen tilbyr?
- Hvordan lykkes kommuner som deltar i effektiviseringsnettverk med å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet eller videre utdanning sammenlignet med lignende kommuner som ikke deltar i nettverk?
- Hvilke erfaringer og innspill har tjenesteanalysene med hensyn til gode grep for organisering og arbeidsretting av introduksjonsprogrammet.

Forbereder til deltakelse?

Analysene av brukerundersøkelsen blant 1 100 flyktninger viste at et stort flertall av deltakerne i introduksjonsprogrammet er fornøyd med tjenestene som kommunene tilbyr. En stor andel av deltakerne opplever at introduksjonsprogrammet forbereder dem på å delta i det norske samfunnet, i arbeidsliv eller videre utdanning. Om lag 3 av 4 oppgir at de er enig i at programmet forbereder dem på deltakelse i arbeidsmarkedet.

Norskopplæring

Tidligere kvalitative studier viser til at det kan være vanskelig å differensiere norskopplæringen, og at brukerne derfor får lite utbytte av opplæringen. I denne undersøkelsen finner vi likevel at i overkant av 80 prosent av brukerne er fornøyd med norskopplæring. Det er bare 7 prosent av brukerne som uttrykker misnøye med norskopplæringen mens andelen som inntar en mellomposisjon, verken fornøyd eller misfornøyd, er 12 prosent.

Individuell plan og brukermedvirkning

En høy andel av brukerne rapporterer om at samarbeidet med programrådgiver fungerer bra. Andelen som opplever at de får påvirke innholdet i programmet, men også målet med programmet, og dermed ha en reell medvirkning, er mye lavere enn det vi fant for den mer generelle påstanden om at samarbeidet fungerer godt. Brukermedvirkning og individuell plan er de områdene i undersøkelsen som gir kommunene dårligst score. En av ti ikke har ikke en individuell plan (eller er klar over at de har en individuell plan) slik de skal etter introduksjonsloven. I tillegg sier om lag en av tre at de har begrenset med mulighet til å påvirke innholdet i introduksjonsprogrammet

Informasjon, tilgjengelighet, pålitelighet og respektfull behandling

En høy andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet opplever at de blir møtt med respekt av de som jobber i flyktningetjenesten, at de blir tatt på alvor og at programrådgivere hører på det vedkommende har å fortelle. Et stort flertall av brukerne opplever at de får tilstrekkelig og forståelig informasjon, og at tolk blir brukt dersom det er behov. Alt i alt rapporter om lag 8 - 9 av 10 overveiende positive erfaringer med behandlingen de får i kommunene på disse områdene.

Lite variasjon mellom ulike grupper av brukere

Når vi analyserer hvor fornøyd eller misfornøyd ulike grupper av deltakere er finner vi ingen signifikante forskjeller mellom kvinner og menn, yngre sammenlignet med eldre brukere, brukere uten barn eller flere barn. Dessverre inneholder ikke brukerundersøkelsen data om brukernes utdanningsnivå eller spor i norskopplæringen. Dette kunne gitt en pekepinn på om erfaringene skiller seg vesentlig for dem med mye medbragt kompetanse og de som ikke har utdanning fra hjemlandet.

Variasjon i kvaliteten på tjenester mellom kommunene

Den kommunale integreringsindeksen som presenteres i denne rapporten gir mulighet for kommunene til å sammenligne ulike sider av introduksjonsprogrammet innad i kommunene, men også mellom kommunene. Enkelte kommuner skårer høyt på nesten alle indikatorene og rangerer dermed høyt over enkelte kommuner som er blant den dårligste kvartilen (25 prosenten) på nesten alle indikatorene. Kommuneindeksen gir kommunene en god pekepinn på hvilke deler av tjenestene de kan forbedre.

Bedre resultater over tid

Analysen av data fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) viser at flyktninger som gjennomførte introduksjonsprogram i kommunene som deltok i KS effektiviseringsnettverk hadde en estimert høyere overgang til arbeid og utdanning i perioden 2015/16 etter at nettverket ble introdusert sammenlignet med årene før, 2011-2014. Overgangen til arbeid og utdanning var estimert 5 prosentpoeng høyere i 2015/16 sammenlignet med årene før. Kommunene som ikke deltok i nettverket hadde imidlertid en tilsvarende bedring i resultatet på de to målepunktene. Analysen gir derfor ikke støtte til antakelsen om at deltakelse i effektiviseringsnettverk alene kan forklare de bedre resultatene.

En av grunnene til at det systematiske arbeidet som kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk ikke resulterte umiddelbart i bedre resultat for brukerne kan skyldes at det vil ta lengre tid å se effekten av arbeidet. En annen grunn er at KS effektiviseringsnettverk ikke var det eneste tiltaket i denne perioden som hadde til formål å bedre kommunenes tjenester og resultatene for flyktninger. Det har foregått, og foregår mye faglig utveksling og læring mellom kommuner om hvordan de skal lykkes med integrering av nyankomne flyktninger. Dette viser at det gjøres mange ting parallelt som har til hensikt å bedre integreringsarbeidet og

resultatene, men at det er vanskelig å måle direkte effekten av ett av disse tiltakene – KS effektiviseringsnettverk.

Store forandringer i antall flyktninger som bosettes skaper usikkerhet og press på tjenestene

Gjennomgangen av tjenesteanalysene viser at mange kommuner opplevde stort press på de ansatte i perioden 2015-2016 som følge av flyktningkrisen. Parallelt bidro statlige anmodninger om bosetting av et høyt antall flyktninger framover, samtidig som asylstrømmen gikk kraftig ned i 2016, til stor usikkerhet i kommunene. Situasjonen utover 2015 og 2016 med høyt antall flyktninger som skulle bosettes bidro til behov for mer samordning med andre enheter i kommunene. I flere kommuner økte antallet ansatte i flyktningetjenesten, NAV og voksenopplæringen, og flere kommuner omorganiserte tjenestene. Mange kommuner rapporterer om utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner for å få til møteplasser, leksehjelp, språktrening og aktiviteter for flyktningene utover kommunale åpningstider.

NAVs kompetanse etterspurt

Kommunene rapporterer om at NAV spiller en viktig rolle i hele integreringsforløpet, fra bosetting, norskopplæring og kvalifisering til arbeid/utdanning. Flere kommuner hvor introduksjonsprogrammet ikke er organisert i NAV ser behov for at NAV involveres tidligere i forløpet slik at programrådgivere og deltakere kan få bedre oversikt over hvilke tiltak deltakerne kan dra nytte av. Enkelte kommuner framhever at samarbeidet med NAV er essensielt mot slutten av forløpet både for deltakere som står langt fra arbeidsmarkedet, men også for dem med bedre utsikter til å få seg jobb. Tjenesteanalysen viser at programrådgivere etterspør mer kunnskap om arbeidsmarkedet, bransjer og yrker, og mer kompetanse i kommunikasjon og veiledning.

9 Referanser

- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2009). Mostly harmless econometrics : an empiricist's companion.
- BLD. (2015). *Rundskriv Q-20/2015. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet.
- Blom, S. (2014). *Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993-2010*. Retrieved from
- Blom, S., & Enes, A. (2016). *Introduksjonsordningen - en resultatstudie*. Retrieved from Oslo:
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2017). Immigrant Labor Market Integration across Admission Classes *Labour Market Integration in the Nordic Countries*
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Retrieved from
- Djuve, A. B., Hagelund, A., & Kavli, H. C. (2011). *Kvinner i kvalifisering: introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver* FAFO-rapport (online), Vol. 2011:02.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. (2015). *Ti års erfaring. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Retrieved from
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Retrieved from
- Finseraas, H., & Kotsadam, A. (2013). Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data? En ikke-teknisk introduksjon. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54 (3).
- Hellevik, O. (2003). Kvantitativ analyse: Statistisk raffinement versus mening. *Sosiologisk tidsskrift*, 11(01), 54-74.
- Hernes, V., & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. Retrieved from
- Holmøy, E., & Strøm, B. (2012). *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring*. Retrieved from
- Ideas2Evidence. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Retrieved from Bergen:
- IMDi. (2009). *Spør deltakeren! Metoder for brukermedvirkning i introduksjonsprogram*.
- Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1-22.
doi:10.1080/01402380601019613
- Justisdepartementet. (2016). *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- 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*. Retrieved from

- Kjeldstad, R., & Kristiansen, J. E. (2001). Constructing a regional gender equality index : reflections on a first experience with Norwegian data. *Statistical journal of the United Nations Economic Commission for Europe.*, 18(1).
- Liebig, T. (2009). *Jobs for Immigrants : Labour Market Integration in Norway*. Paris: OECD Publishing.
- Liebig, T., & Tronstad, K. R. (2018). Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women.
- Lillegård, M., & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. Retrieved from
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Retrieved from
- OECD. (2014). *International Migration Outlook 2014*. Retrieved from Paris:
- Rambøll. (2009). *Fokusgrupper med deltakere på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Retrieved from
- Rambøll. (2011). *Resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Retrieved from
- Tronstad. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner, Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* Retrieved from
- Åslund, O., & Rooth, D.-O. (2007). Do when and where matter? initial labour market conditions and immigrant earnings*. *The Economic Journal*, 117(518), 422-448. doi:10.1111/j.1468-0297.2007.02024.x

10 Tillegg

Vedlegg 1

Spørreskjema

Kjennetegn ved respondent
Kjønn
1. Kvinne
2. Mann
Alder
1. 18-35 år
2. 36-54 år
3. 55 år eller eldre
Hvor lenge har du bodd i Norge før du startet i introduksjonsprogrammet?
1. Under 1 år
2. 1-2 år
3. 3 år eller mer
Hvor mange barn har du?
1. Ingen barn
2. 1-3 barn
3. 4 eller flere barn
Sivilstand
1. Enslig
2. Gift eller samboer
1. Resultat for brukeren
Flere valg er mulig
Jeg deltar i introduksjonsprogrammet fordi...
1. Jeg skal lære norsk
2. Jeg skal ta utdanning etter at jeg er ferdig med programmet
3. Jeg skal få opplæring slik at jeg kan få jobb
4. Jeg skal bli økonomisk selvstendig
5. Jeg skal lære om det norske samfunnet
6. Jeg skal delta i det norske samfunnet

Jeg er fornøyd med norskopplæringen
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan ta utdanning
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan få jobb
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan bli økonomisk selvstendig
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Introduksjonsprogrammet gjør at jeg kan delta i det norske samfunnet
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
2. Brukermedvirkning
Jeg får være med på å bestemme mål for eget introduksjonsprogram
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig

4. Litt enig
5. Helt enig
Jeg får være med å påvirke innholdet i eget introduksjonsprogram
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Jeg samarbeider godt med min programrådgiver
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
3. Individuell plan
Har du en individuell plan?
1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke
Hvis ja, jeg får være med å bestemme hva som skal stå i planen min
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Hvis ja, jeg følger opp det som står i planen min
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
4. Respektfull behandling
Jeg blir møtt med respekt av de som jobber i flyktningtjenesten
1. Helt uenig
2. Litt uenig

3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Jeg opplever at de som jobber i flyktningetjenesten hører på det jeg har å fortelle
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Jeg opplever at de som jobber i flyktningetjenesten tar meg på alvor
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
5. Informasjon
Jeg får den informasjonen jeg har behov for
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Jeg forstår den informasjonen jeg får
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Jeg får tolk når jeg har behov for det
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig

6. Tilgjengelighet
Det er enkelt å komme i kontakt med programrådgiveren min når jeg trenger det
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Programrådgiveren min har tid til meg når vi snakker sammen
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
7. Pålitelighet
Flyktningetjenesten gir ikke informasjon om meg videre, uten at dette er avtalt med meg
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Flyktningetjenesten følger opp det vi har avtalt
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Jeg følger opp det vi har avtalt
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig

8. Helhetsvurdering
Alt i alt er jeg fornøyd med å delta i introduksjonsprogrammet
1. Helt uenig
2. Litt uenig
3. Verken enig eller uenig
4. Litt enig
5. Helt enig
Kommentarer
Er det noe mer du har lyst til å si om introduksjonsprogrammet? Ikke bruk navn og personopplysninger når du skriver kommentarer.
Jeg samtykker til at kommentaren min kan brukes for å gjøre introduksjonsprogrammet bedre.
1. Ja
2. Nei

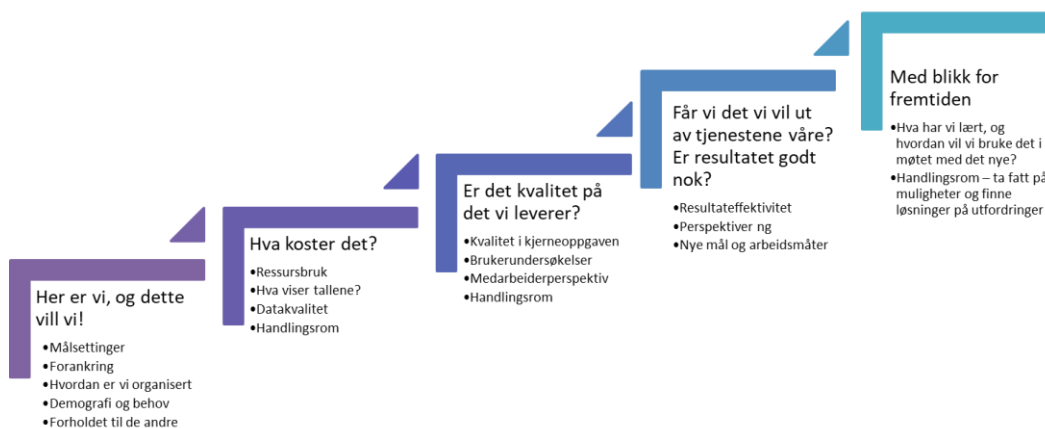
Vedlegg 2: Effektiviseringsnettverk

Effektiviseringsnettverkene er en metode utviklet av KS for norske kommuner. Effektiviseringsnettverkene ha tre hovedkomponenter, måling, sammenligning og nettverk (Asplan 2006). Kort sagt innebærer metoden at kommunene får presentert sammenlignbare tjenestedata på et utvalgt tjenestoområde, og gjennom gjensidig erfaringsutveksling på nettverkssamlinger identifiserer konkrete forbedringer. Ideen er at kommunene ved å sammenligne seg med seg selv over tid og med andre kommune kan bidra til kontinuerlig forbedring. Mer konkret har effektiviseringsnettverkene til formål å gi kommunene mulighet til å analysere sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitet; bedre beslutningsgrunnlag og tydelige mål; økt brukerfokus i tjenesteutvikling; og styrket grunnlag for politiske prioriteringer.

En av forutsetningene for at deltakelse i effektiviseringsnettverk skal være vellykket for kommunen er at deltakelsen er forankret i kommunenes administrative ledelse og hos dem som jobber med bosetting, norskopplæring eller kvalifisering til daglig. Forankring innebærer her ikke bare at kommunens ledelse er positivt innstilt til deltakelse, men at de også deltar på nettverkssamlingene. KS anbefaler at kommunen deltar med en gruppe på 3-6 personer eks. bestående av; kommunalsjef, leder med ansvar for gjennomføring av introduksjonsprogram, leder fra NAV, rektor ved voksenopplæringen, team/mellomledere, programrådgivere, samt gjerne personer som har god tallforståelse. For å skape kontinuitet, og få nytte av nettverksdeltakelsen er det viktig at arbeidsgruppen har representanter fra flyktingetjenesten, NAV og voksenopplæringen på alle samlingene.

Nettverksprosessen kan illustreres som følger hvor hvert steg i prosessen tilsvarer tema for de ulike samlingene.

Nettverksprosessen:



Kilde: KS

Hver nettverk bestod av 8-12 kommuner som hadde fem samlinger i løpet prosjektperioden. Prosjektperioden strekker seg gjerne over ett år. De fem samlingene som ble avholdt hadde følgende overskrifter og dagsorden:

Samling 1 Det store bildet

Det store bildet og resultater av introduksjonsprogrammet nasjonalt. Blikk på egen tjeneste og forventinger til nettverksdeltakelsen - Hvor er vi – hvor vil vi? Introduksjon til metoder og verktøy for effektiviseringsnettverk. Suksesskriterier for å lykkes med nettverksarbeidet. Forberedelser til tjenesteanalyse og gjennomføring av brukerundersøkelse.

Samling 2 Ressursbruk

Hva sier tallene om kommunenes introduksjonsprogram? Med utgangspunkt i KOSTRA og annen styringsinformasjon ser vi på innhold, prioriteringer og rammebetingelser. Vi ser nærmere på handlingsrommet, og drøfter hvordan nytte kapasiteten best mulig.

Samling 3 Kvalitet i introduksjonsprogrammet

Bruk av kvalitetsindikatorer og tilbakemeldinger fra brukere for å utvikle tjenestene. Oppfølging av brukerundersøkelsene og se muligheter for ytterligere brukerdiallog. Arbeid med medarbeiderperspektivet og kompetansebeholdning og -behov. Hvordan kan kunnskap om kvalitet brukes til utvikling på tjenestenivå?

Samling 4 Resultateffektivitet

Kunnskap om ressursbruk og kvalitet kobles. Ny kunnskap brukes til å sette nye mål og utvikle nye arbeidsmetoder. Fokus på utvikling og endringsarbeid i den enkelte kommune. Erfaringsdeling, ideer og inspirasjon til videreutvikling av tjenesten.

Samling 5 Det siste steget mot de folkevalgte

Hva vet vi mer om nå, og hvilken betydning skal den kunnskapen ha for videreutvikling av introduksjonsprogrammet? Hvordan holde fast i endringer over tid? Hvordan ta det siste steget mot å ferdigstille og presentere tjenesteanalysen for de folkevalgte

Deltakelse i effektiviseringsnettverk forutsetter at kommunene arbeider på egenhånd mellom samlingene gjennom blant annet å gjennomføre brukerundersøkelse og skrive tjenesteanalyse.

Vedlegg 3

Tabell: Resultat lineær regresjon, tilfredshet med introduksjonsprogram

	Koeffisient	Std. Err.	p-verdi
Kjønn (ref. kvinne)			
Menn	-.0203774	.0139885	0.146
Alder (ref. Under 18-35 år)			
35-54 år	.00475	.0172507	0.783
55 år +	-.017842	.056354	0.752
Antall barn (ref. ingen barn)			
1-3 barn	-.0007725	.0180111	0.966
Mer enn 4 barn	.0116624	.0249871	0.641
Sivilstand (ref. enslig/ugift)			
Gift/samboer	.032248	.0165666	0.052
Nettverk (mellomstore kommuner)			
Store kommuner	.0080464	.0153862	0.601
Små	-.0188903	.0175319	0.282
Konstant	.7710601	.0164077	0.000