

Kristian Rose Tronstad

Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder

Tittel: **Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder**

Forfatter: Kristian Rose Tronstad

NIBR-notat: 2014:107

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-8309-031-4

Prosjektnummer: 3361
Prosjektnavn: Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder

Oppdragsgiver: IMDI sør

Prosjektleder: Kristian Rose Tronstad

Referat: Formålet med dette notatet er å analysere bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. De overordnede problemstillingene som belyses i notatet er hva som kan forklare kommunenes villighet til å bosette flyktninger? Hva kan forklare variasjonen i resultatoppgåelse for deltakere i introduksjonsprogram i ulike kommuner? Er det noen sammenheng mellom villighet til å bosette flyktninger og resultat i introduksjonsprogram

Sammendrag: Norsk

Dato: Oktober 2014

Antall sider: 52

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2014

Forord

Dette notatet er utarbeidet for IMDI Sør. Formålet med notatet er å analysere bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Analysen baserer seg på en intervjuundersøkelse med programrådgivere i 40 kommuner i de tre fylkene.

Vi ønsker å takke Pernille Baardson og Astrid Espegren i IMDI Sør oppdraget og for et godt samarbeid underveis.

Oslo, oktober 2014

Geir Heierstad

Forskningssjef

Innhold

Forord.....	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	4
Sammendrag.....	6
1 Formål	7
1.1 Data	7
1.2 Metode	8
2 Bosetting av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder.....	9
2.1.1 Analyse.....	22
3 Introduksjonsprogram	24
3.1 Analyse.....	38
4 Bosetting av flyktninger og overgang til arbeid og utdanning.....	39
Vedlegg 1 Kart og tabeller	41

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Resultat av logistisk regresjon. Oddsen for å score høyt (< 70%) på bosettingsindeksen	23
------------	--	----

Figuroversikt

Figur 2.1	Bosatte norske og utenlandske statsborgere med flyktnings- bakgrunn i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder, 2004-2013*	9
Figur 2.2	Kart 1. Bosettingsindeks. Forhold mellom antall anmodning og vedtak om bosetting i 2010-2013.	11
Figur 2.3	Sett fra programrådgivers ståsted, hva er de tre viktigste årsakene til at mange kommuner vedtar å bosette færre flyktninger enn IMDi anmoder dem om?.....	13
Figur 2.4	Hvilke tiltak bruker kommunen for å fremme bosetting av flyktninger?	14
Figur 2.5	Kart 2. Har kommunen mål for hvor lang tid det skal ta fra kommunen gjør en avtale med IMDi om bosetting av en person (utsøking) til personen er bosatt?	15
Figur 2.6	Kart 3. Har kommunen eget boligkontor?	16
Figur 2.7	Kart 4. Arbeider kommunen aktivt for gjennomstrømning i førstegangboliger for flyktninger?	17
Figur 2.8	Kart 5. Har kommunen en egen plan for bosetting av flytninger?	18
Figur 2.9	Kart 6. Arbeider kommunen aktivt med boligkarriere for flyktninger?	19
Figur 2.10	Kart 7. Bruker kommunen Husbankens virkemidler i arbeidet med bosetting av flyktninger?.....	20
Figur 2.11	Kart 8. Additiv indeks tiltak for bosetting (indeks 0-6). Antall tiltak som benyttes.	21
Figur 3.1	Kart 9. Andel av deltakere direkte i jobb eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram (2011-013)	26
Figur 3.2	Hva fremmer gode resultater i introduksjonsprogrammet i din kommune?	28
Figur 3.3	Hva er de største hindringene for god måloppnåelse?	29
Figur 3.4	Kart 10. Hvem har ansvar for å gjennomføre introduksjons- programmet i din kommune?	30
Figur 3.5	Kart 11. Har kommunen et resultatmål for deltakerne i introduksjonsprogram.....	31
Figur 3.6	Kart 12. Gir kommunen alle deltakere i introduksjonsprogrammet heltids- og helårs tilbud	32
Figur 3.7	Kart 13. Kan deltakerne i introduksjonsprogram få tilbud om grunnskole?.....	33
Figur 3.8	Kart 14. Samarbeider kommunen med frivillige organisasjoner?.....	34
Figur 3.9	Kart 15. Følger lærere opp deltakere i språkpraksis?	35
Figur 3.10	Kart 16. Har kommunen tiltak spesielt for kvinner i introduksjonsprogram?	36

Figur 3.11	Kart 17. Har kommunen egne tiltak for personer i foreldre- permisjon?	37
Figur 4.1	Kart 18. Bosetting av flyktninger og integrering av flyktninger etter endt introduksjonsprogram	40

Sammendrag

Kristian Rose Tronstad

Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder
NIBR-notat 2014:107

Bosetting og integrering av nyankomne flyktninger etter endt introduksjonsprogram er en sentral oppgave for Integrerings- og mangfoldsdirektorat (IMDI). Tidligere analyser viser at det er stor variasjon mellom kommuner med hensyn til hvor mange flyktninger de bosetter, men også i hvilken grad de lykkes med å få flyktningene som deltar i introduksjonsprogram over i arbeid eller utdanning. De overordnede problemstillingene som skal belyses i notatet er hva som kan forklare kommunenes villighet til å bosette flyktninger? Hva kan forklare variasjonen i resultatoppnåelse for deltakere i introduksjonsprogram i ulike kommuner? Og om vi finner noen sammenheng mellom villighet til å bosette flyktninger og resultat i introduksjonsprogram? Analysen viser at det er syv kommuner som skårer høyt på både bosetting og overgang til arbeid og utdanning. Det er kommunene Kvinesdal, Søgne, Lyngdal, Songdalen, Kristiansand, Grimstad, Bø. Disse kommunene ser dermed ut til å være de som lykkes best med å bosette og integrere flyktningene etter introduksjonsprogram i region sør. Åtte kommuner skårer lavt både på bosetting og på integrering av flyktninger. Kommunene Flekkefjord, Farsund, Lindesnes, Arendal, Tvedestrand, Gjerstad, Nome og Sauherad har i løpet av de siste tre årene bosatt langt færre enn de anmodet om og deltakerne i introduksjonsprogrammet har lav overgang til arbeid og utdanning. En tredje gruppe kommuner er de som har vært relativt restriktive med å ta i mot flyktninger men som har lykkes godt med å få dem ut i arbeid og utdanning. Denne gruppen kommuner omfatter de seks kommunene: Lillesand, Evje og Hornes, Venesla, Seljord, Tinn og Notodden. En fjerde gruppe kommuner kjennetegnes ved å ha bosatt relativt mange av dem de er anmodet om, men som i mindre grad har lykkes med å få integrert flyktningene i etterkant. Dette gjelder de syv kommunene: Mandal og en klynge av kommuner øst i regionen med Risør, Kragerø, Bamble, Porsgrunn, Skien og Drangedal.

1 Formål

Formålet med dette notatet er å analysere bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. De tre fylkene omfatter ansvarsområde for Integrerings- og mangfoldsdirektorat region Sør (IMDi Sør). Bosetting og integrering av nyankomne flyktninger etter endt introduksjonsprogram er en sentral oppgave for Integrerings- og mangfoldsdirektorat (IMDI). For å lykkes i dette arbeidet er imidlertid IMDI avhengig av samarbeid med kommunene og lokalt nærings- og foreningsliv. IMDi anmoder hvert år kommunene om å bosette flyktninger, men det er kommunene som har siste ordet og bestemmer hvor mange flyktninger de ønsker å ta i mot og bosette. Det er også kommunene som tilbyr introduksjonsprogram, men for å få flyktninger over i jobb eller videre utdanning er kommunene avhengig av samarbeid med lokalt næringsliv og vokseopplæring. Noen kommuner bosetter mange flyktninger mens andre er mer tilbakeholdne. Noen kommuner klarer å få mange deltakere i introduksjonsprogrammet over i arbeid eller utdanning, mens andre i mindre grad klarer dette. Det er disse variasjonene som er tema i dette notatet.

De overordnede problemstillingene som skal belyses i notatet er dermed:

1. Hva kan forklare kommunenes villighet til å bosette flyktninger?
2. Hva kan forklare variasjonen i resultatoppnåelse for deltakere i introduksjonsprogram i ulike kommuner?
3. Er det noen sammenheng mellom villighet til å bosette flyktninger og resultat i introduksjonsprogram?

1.1 Data

Analysene i notatet er basert på et koblet datasett bestående av surveydata og registerdata. IMDi sør gjennomført i november og desember 2013 en webbasert survey blant kommunene i Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark. I IMDi region sør er det 48 kommuner. Av de 48 er det 41 som tilhører målgruppen for denne analysen, dvs. at de bosetter flyktninger og har introduksjonsprogram. Spørreskjema ble dermed sendt til 41 kommuner, og programrådgivere svarte på vegne av sine kommuner. Av 41 kommuner svarte 40 kommuner. Analysen omfatter dermed 40 kommuner i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Websurveyen omfatter en rekke spørsmål om mulige barrierer og bruk av virkemidler for bosetting av flyktninger og bedre resultatoppnåelse i introduksjonsprogram i den enkelte kommune. Siden analyseenheten her er kommunen, og ikke personer, er det påkoblet registerdata

aggregert til kommunenivå. Dataene er hentet fra IMDIs kommunedata¹ som er basert på SSB befolknings- og sysselsettingsdata samt IMDIs egne data. En mer inngående redegjørelse for kilder og definisjoner i dataene finnes i det opprinnelige datasettet.

1.2 Metode

Analysen er todelt. Vi analyserer først kommunenes villighet til å bosette flyktninger. En operasjonalisering av dette er å se på forholdet mellom hvor mange flyktninger kommunen blir anmodet om å bosette og hvor mange kommunen vedtar å bosette. En kommune som anmodes om å bosette 100 og som vedtar å bosette 70, scorer dermed 70 bosettingsindeksen. Det kan være stor variasjon i antall bosatte fra et år til et annet og vi har derfor slått sammen tall for perioden 2010-2013. Dette bør gi et robust mål på hvor villige kommunene er til å bosette flyktninger.

For å analysere resultat i introduksjonsprogram bruker vi standard mål for overgang til arbeid og utdanning, dvs. prosent direkte i jobb eller utdanning året etter endt introduksjonsprogram. Også her har vi slått sammen noen årganger (2011-2013) for å få flere observasjoner og dermed et mer robust mål.

For å forklare variasjon i henholdsvis bosettingsindeks og integreringsindeks (de to avhengige variablene) benytter vi en rekke forklaringsvariabler (uavhengige variabler) fra web-surveyen, men også data om kommunestørrelse, lokalt arbeidsmarked, befolkningsvekst, lokal politikk og næringsregion. Siden formålet her er å analysere forskjeller mellom ulike kommuner presenteres fordelinger på de ulike variablene i form av kart. Bruk av kart kan bidra til å synliggjøre regionale forskjeller som eller ville være vanskeligere å identifisere i tabeller og grafer.

For å identifisere hvilke faktorer som kan bidra til å forklare variasjon mellom ulike kommuners bosettings- og integreringsresultat gjør vi avslutningsvis en multivariat analyse (logistisk regresjonsanalyse).

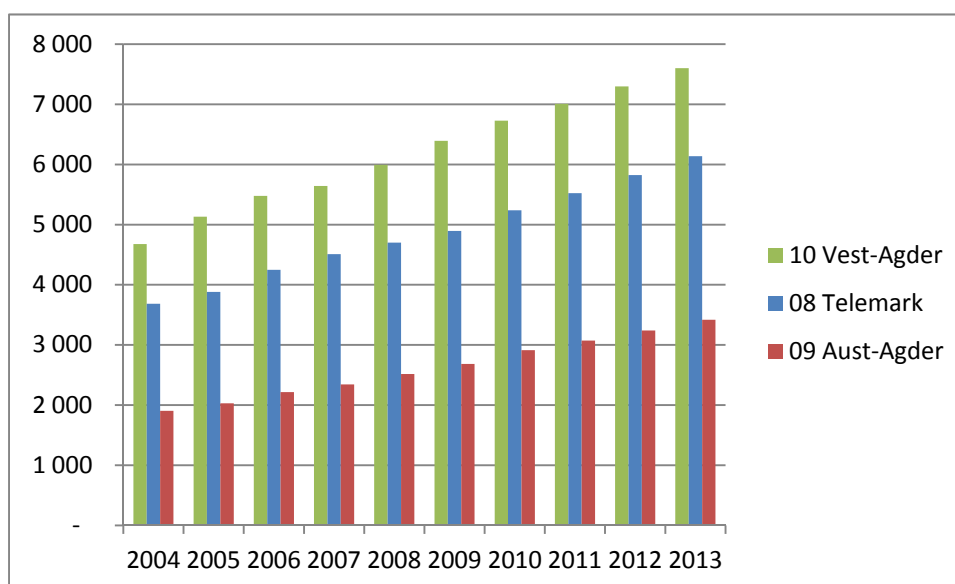
¹ IMDI innvandrings- og integreringstall for kommunene
http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Kommunedata_%20Integrering.xlsx

2 Bosetting av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder

Fra 2013 til 2014 økte befolkningen i de tre fylkene Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder med mer enn 3 500 innbyggere. Av disse var omlag 2500 innvandrere. Det betyr at 2/3 av befolkningsveksten på Sørlandet det siste året kan forklares av innvandring.

Etter EU utvidelsen i 2004 har arbeidsinnvandring blitt den viktigste årsaken til at folk flytter til Norge og til Sørlandet, men også antallet flyktninger bosatt i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder har økt betraktelig de siste ti årene. I 2004 var det 10 000 bosatte i de tre fylkene med flyktningbakgrunn. I dag er antallet 17 200. Med dette utgjorde personer med flyktningbakgrunn ved inngangen til 2014, 3,7 prosent befolkningen i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Figur 1 illustrerer at antallet bosatte flyktninger har økt betydelig de siste ti årene. Antallet er høyest i Vest-Agder, foran Telemark og Aust-Agder.

Figur 2.1 *Bosatte norske og utenlandske statsborgere med flyktningsbakgrunn i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder, 2004-2013**



Kilde: SSB, befolkningsstatistikk

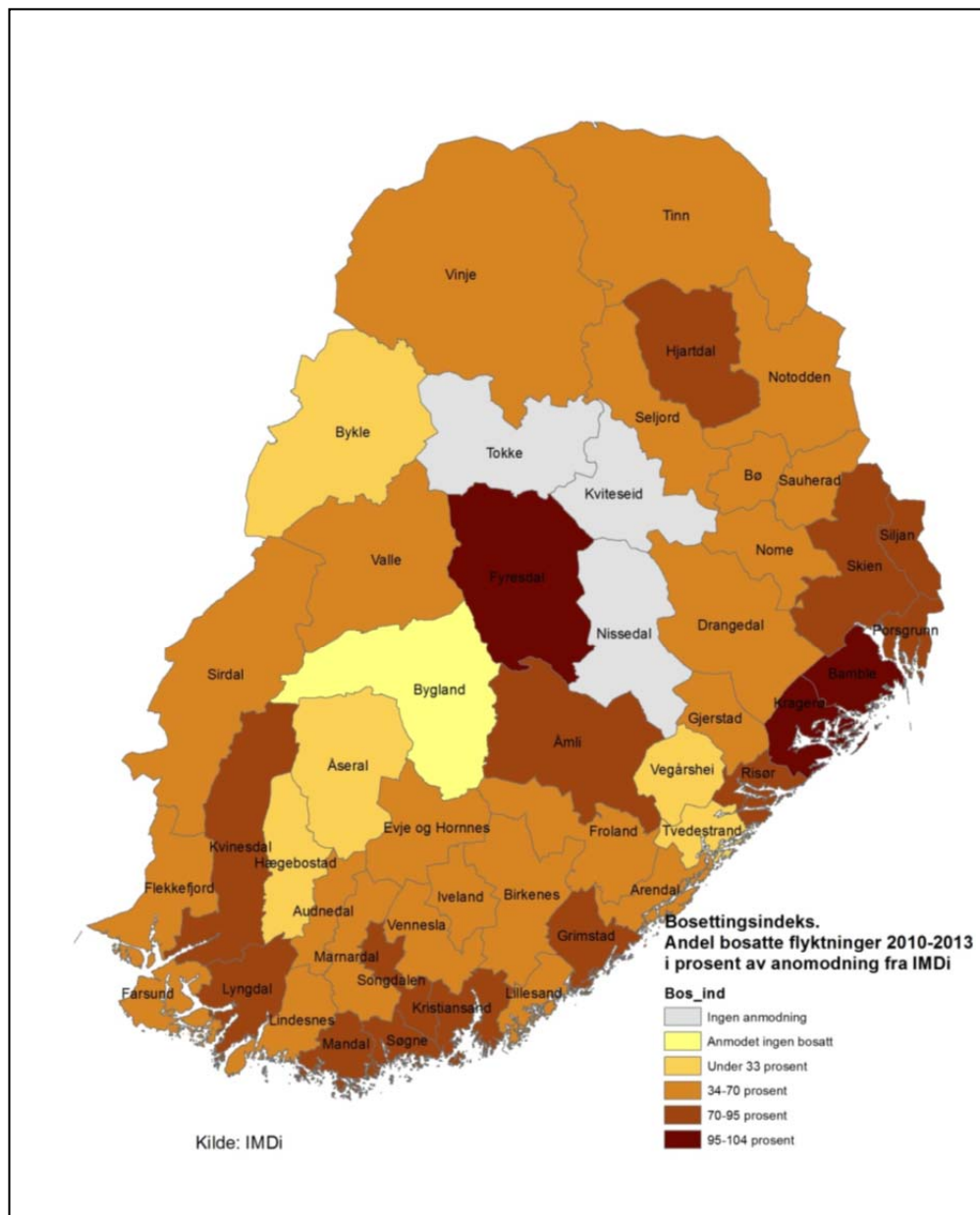
* Tall for 2011-2012 er imputert pga brudd i tidsserien

De senere år har antallet asylsøkere bosatt på asylmottak med positivt vedtak om opphold økt betydelig. Det har medført at ventetiden fra positivt vedtak til bosetting

i gjennomsnitt har blitt flere måneder lengre de siste årene (Thorshaug, Paulsen og Berg 2013). For å få fart på bosettingsarbeidet anmodet IMDI kommunene i region sør i 2013 om å bosette 1325 flyktninger. Kommunene i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder vedtok samme å ta i mot 900. I løpet av 2013 ble 863 flyktninger faktisk bosatt. For inneværende år og fram til 2016 har IMDI anmodet kommunene i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder om å bosette 4 190 flyktninger. Per 25. juni 2014 hadde kommunene i regionen vedtak om å bosette i overkant av 3000 i løpet av inneværende og neste to år. Tallene illustrerer at det er stor vilje til å ta i mot flyktninger i regionen, men fremdeles vil er ikke antallet tilstrekkelig til å hindre at asylsøkere med opphold blir sittende lenge i mottak.

Ser vi nærmere på hvor mange anmodninger og vedtak for den enkelte kommune finner vi at det er stor variasjon mellom dem.

Figur 2.2 Kart 1. Bosettingsindeks. Forhold mellom antall anmodning og vedtak om bosetting i 2010-2013.



I gjennomsnitt vedtok kommunene og bosette 70 prosent av flyktningene de ble anmodet om å bosette. Figur 2.1 illustrerer imidlertid at det er stor variasjon mellom kommunene. Kommunene med de to mørkeste fargesjatteringene har bosatt over gjennomsnittet (70 prosent) mens kommunene med lyseste farge har bosatt færrest. Bamble, Kragerø og Fyresdal scorer høyest på bosettingsindeksen, men også folkerike kommuner som Kristiansand, Mandal, Skien, Porsgrunn, Grimstad har bosatt over gjennomsnittet. Bygland skiller seg litt ut i oversikten. De ble bare anmodet om å bosette 10 flyktninger i 2010 og har som Kvitseid, Tokke og Nissedal ikke blitt anmodet siden. Tvedestrand, Vegårshei, Hægebostad og Åseral er eksempler på kommuner som har bosatt mindre en 1/3 av antallet de er blitt

anmodet om. De resterende 23 kommunene i regionen har bosatt mellom 34-70 prosent av antallet flyktninger de er blitt anmodet om å bosette.

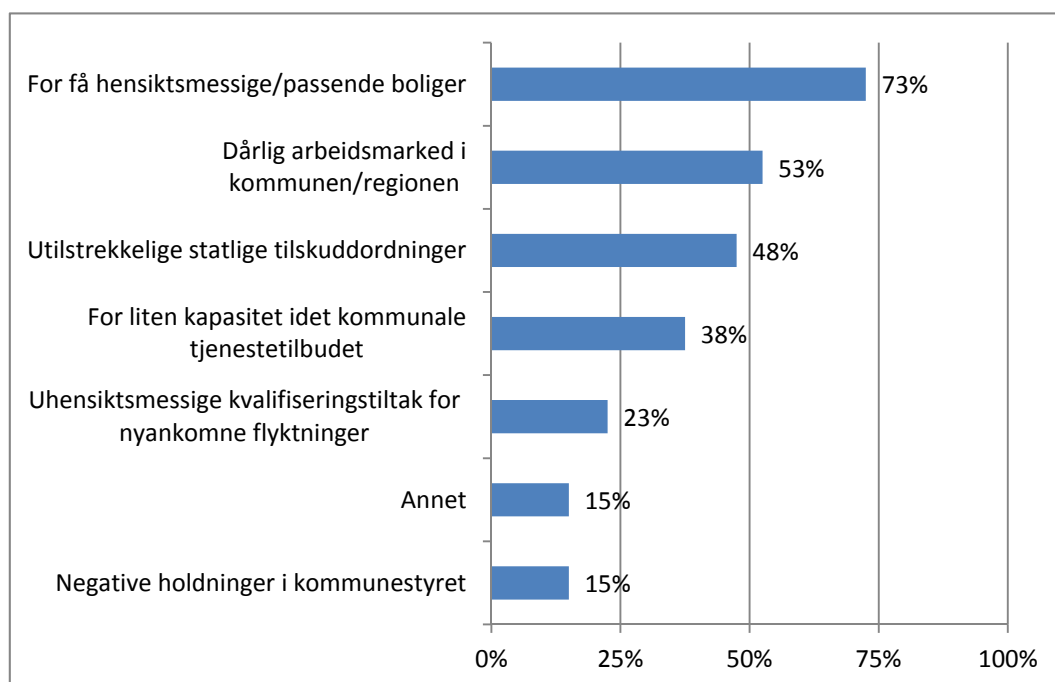
Hvorfor tar noen kommuner i mot mange og andre færre flyktninger?

Det kan være mange forklaringer på hvorfor noen kommuner velger å ta i mot mange flyktninger mens andre er mer tilbakeholdne. For å finne svar på hvilke muligheter og begrensninger som finnes i den enkelte kommune er det en god ide å spørre dem som jobber med dette til daglig. I websurveyen som IMDi sør har gjennomført er nettopp programrådgivere i den enkelte kommune stilt en rekke spørsmål som kan belyse dette sett fra deres ståsted. Programrådgivere ble bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at kommunen vedtar å bosette færre flyktninger enn de blir anmodet om. De fikk velge mellom flere mulige forklaringer og ble bedt om å oppgi de tre viktigste årsakene av følgende:

- Utilstrekkelige statlige tilskuddordninger
- Dårlig arbeidsmarked i kommunen/regionen
- Uhensiktsmessige kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktninger (ikke skreddersøm for målgruppen)
- For få hensiktsmessige/passende boliger
- Negative erfaringer med tidligere bosatte flyktninger
- For liten kapasitet idet kommunale tjenestetilbudet
- Negative holdninger i kommunestyret
- Andre faktorer

Figur 2.3. illustrer at den årsaken som fleste programrådgivere trekker fram er mangelen på passende og hensiktsmessige boliger. 3 av 4 programrådgivere trekker fram dette som en mulig forklaring på hvorfor kommunen er tilbakeholden med å bosette flere flyktninger. Om lag halvparten oppgir dårlig lokalt arbeidsmarked og utilstrekkelige statlige tilskuddsordninger som andre viktige forklaringer. Lengst nede på lista finner vi de faktorene som handler om forhold som handler om kommunale tjenester og tilpasning av tjenestene. Henholdsvis 38 og 23 prosent oppgir for liten kapasitet idet kommunale tjenestetilbudet og uhensiktsmessige kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktninger som viktige årsaker til at kommunen ikke tar i mot så mange som de blir anmodet om. Bare 15 prosent oppgir negative holdninger i kommunestyret og ingen (!) oppgir tidligere negative erfaringer med flyktninger som årsak. Kommunene (15%) som framhever andre forklaringer spesifiserer at det kan handle om vanskeligheter med å skaffe språkpraksis til de som skal i introduksjonsprogrammet, at asylmottak i kommunen skaper så stort press at politikerne vegrer seg for å bosette, og at mange flyktninger sliter med dårlig psykisk helse som er krevende for kommunen å følge opp.

Figur 2.3 Sett fra programrådgivers ståsted, hva er de tre viktigste årsakene til at mange kommuner vedtar å bosette færre flyktninger enn IMDi anmoder dem om?



Kilde: IMDI websurvey

Hvilke tiltak bruker kommunen for å fremme bosetting av flyktninger?

Funnene ovenfor indikerer at for få og hensiktsmessige boliger er den viktigste barrieren for kommunene mht til å bosette flere flyktninger. I den sammenheng er det interessant å analysere hvilke virkemidler og tiltak kommunene bruker for å planlegge boliganskaffelse og bosetting.

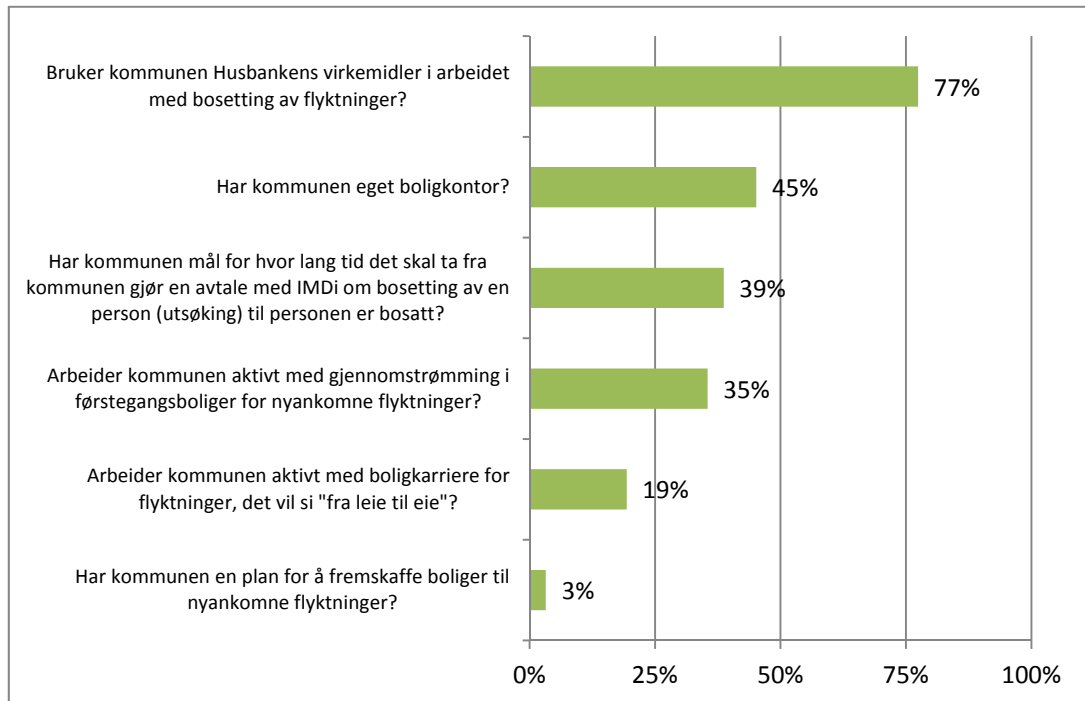
I websurveyen ble kommunene spurt om kommunen har:

- Mål for hvor lang tid det skal ta fra kommunen gjør en avtale med IMDi om bosetting av en person (utsøking) til personen er bosatt?
- Eget boligkontor?
- En plan for å fremskaffe boliger til nyankomne flyktninger?
- Arbeider aktivt med boligkarriere for flyktninger, det vil si "fra leie til eie"?
- Arbeider aktivt med gjennomstrømming i førstegangsboliger for nyankomne flyktninger?
- Bruker Husbankens virkemidler i arbeidet med bosetting av flyktninger?

I websurveyen svarer hele 77 prosent at de bruker husbankens virkemidler, mens bare 3 prosent har en egen plan i kommunen for bosetting av flyktninger. Under halvparten av kommunen har organisert arbeidet i et eget boligkontor, mens 39 prosent har fastlagt mål på hvor lang tid det skal gå fra utsøking til personen er bosatt. For å forhindre flaskehalser i boligmarkedet svarer 35 prosent at de jobber

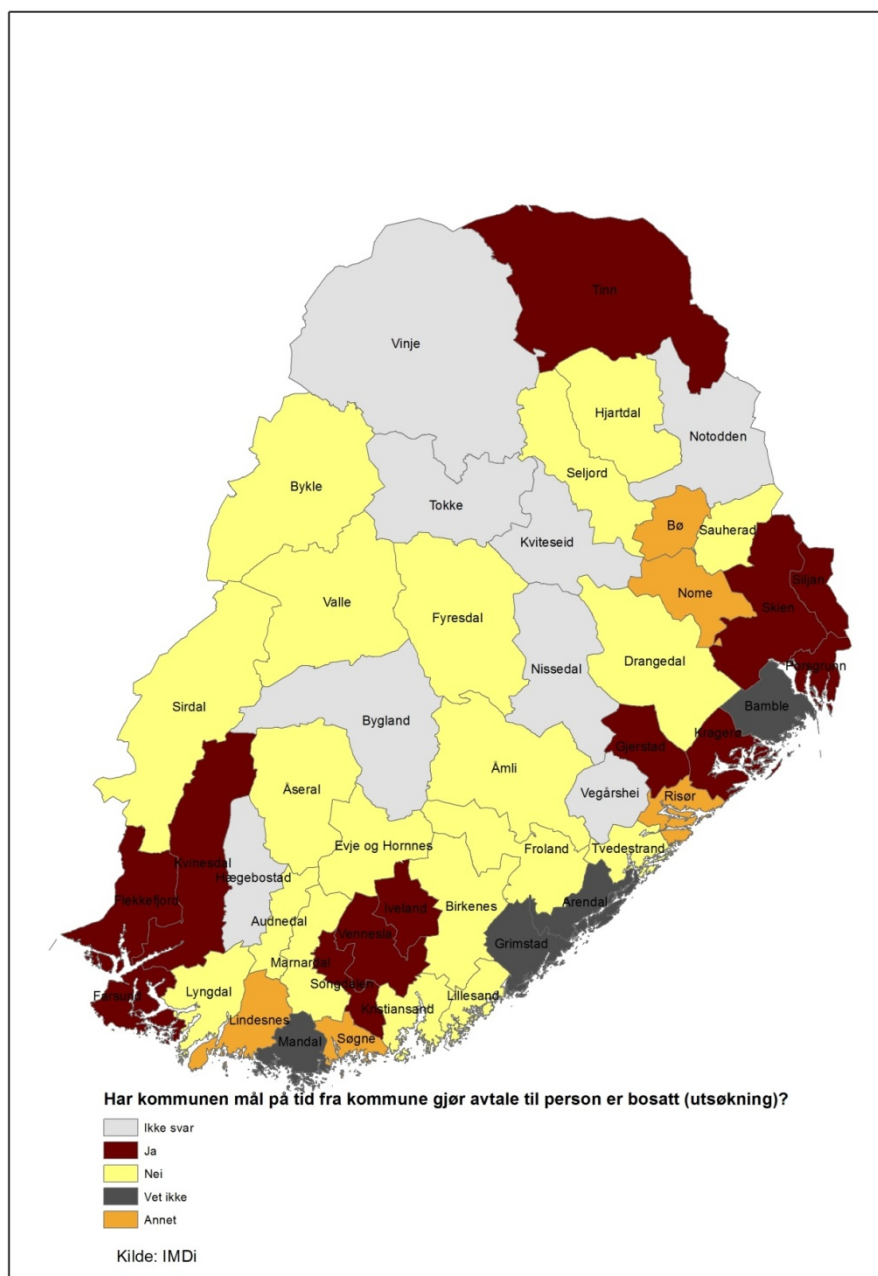
aktivt med gjennomstrømming i førstegangsboliger. En av fem kommuner svarer at de jobber aktivt med flyktningers boligkarriere for å få flere til å eie sin egen bolig.

Figur 2.4 *Hvilke tiltak bruker kommunen for å fremme bosetting av flyktninger?*

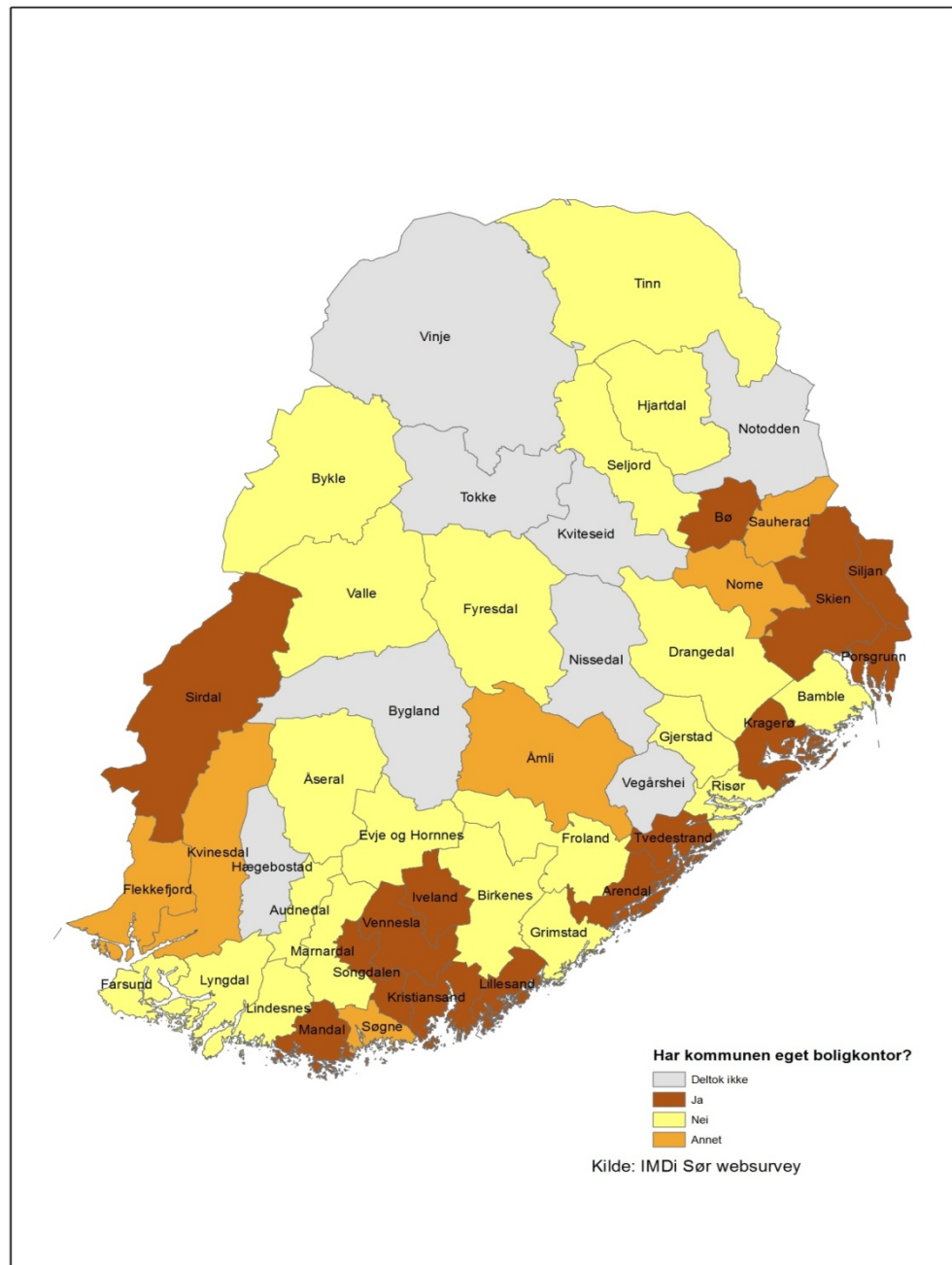


Kilde: IMDI websurvey

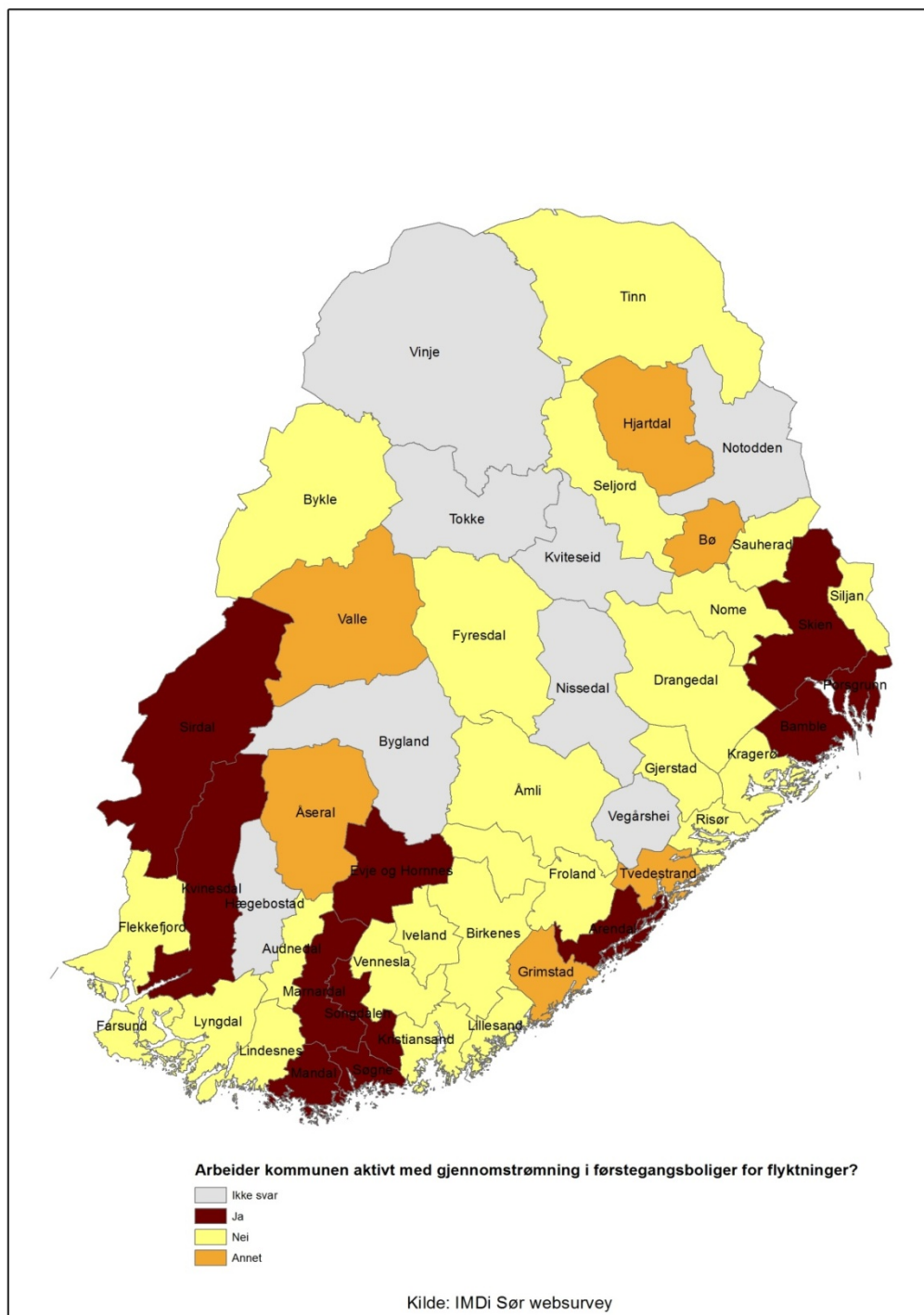
Figur 2.5 Kart 2. Har kommunen mål for hvor lang tid det skal ta fra kommunen gjør en avtale med IMDi om bosetting av en person (utsøking) til personen er bosatt?



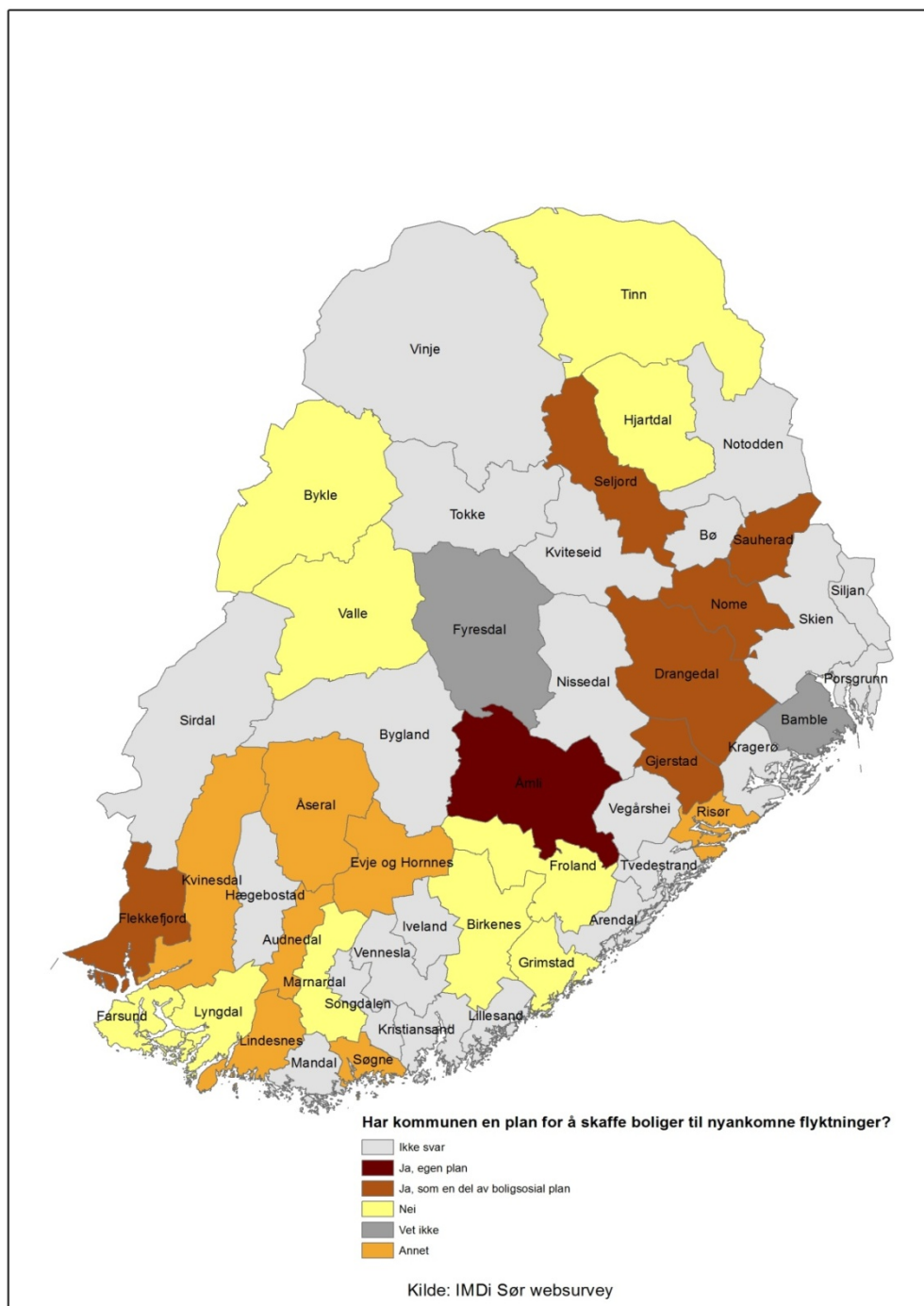
Figur 2.6 Kart 3. Har kommunen eget boligkontor?



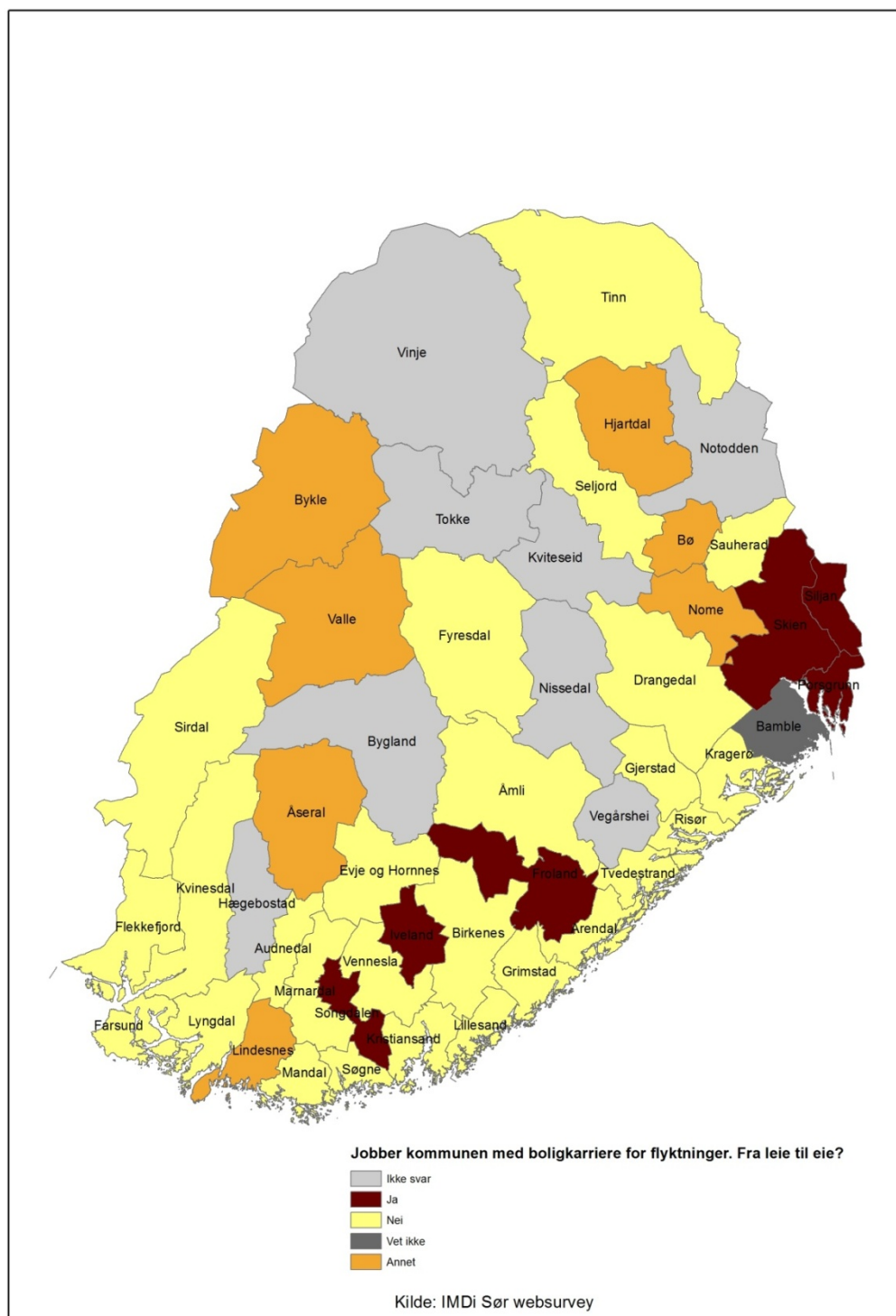
Figur 2.7 *Kart 4. Arbeider kommunen aktivt for gjennomstrømning i førstegangsboliger for flyktninger?*



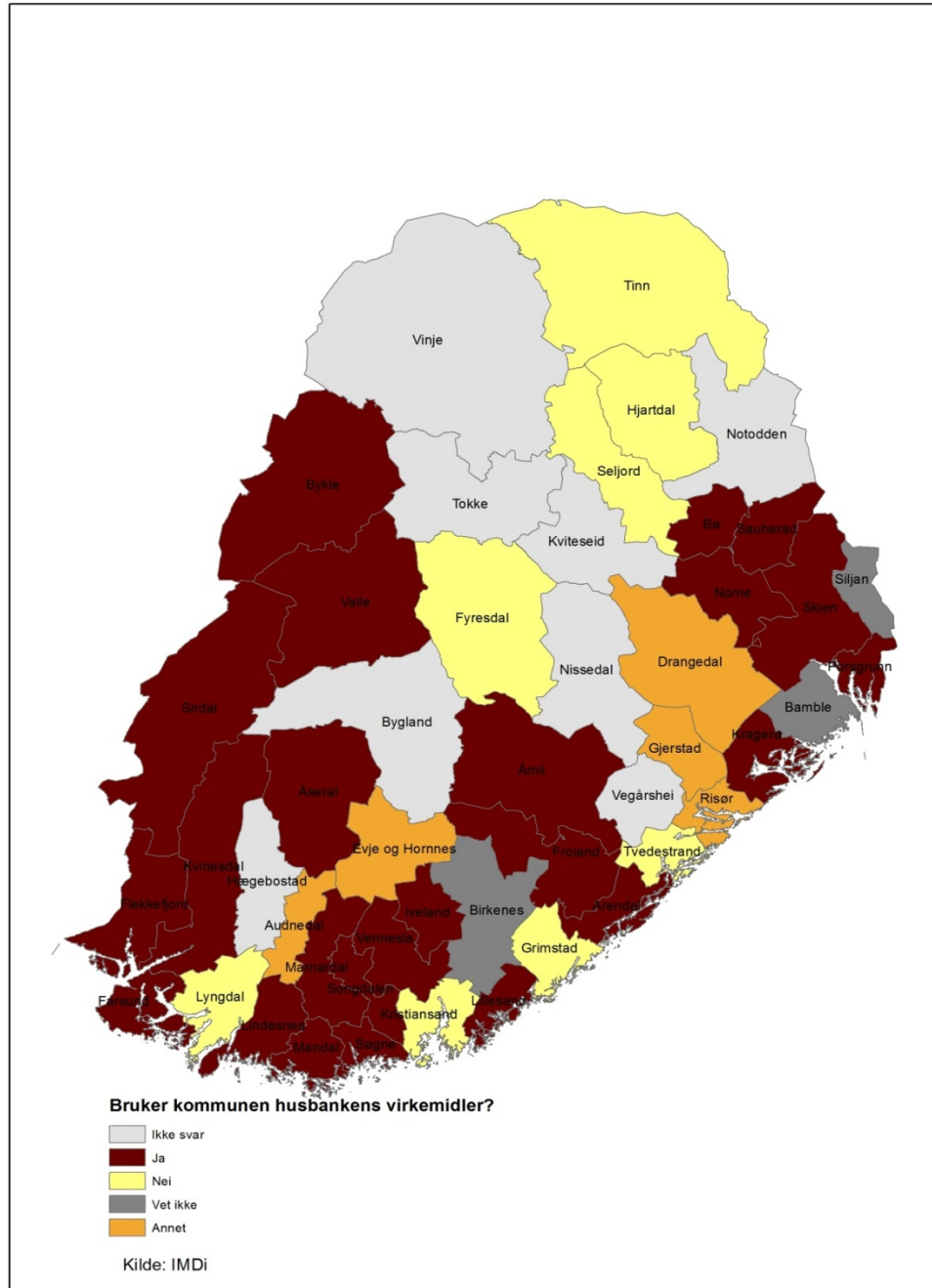
Figur 2.8 Kart 5. Har kommunen en egen plan for bosetting av flytninger?



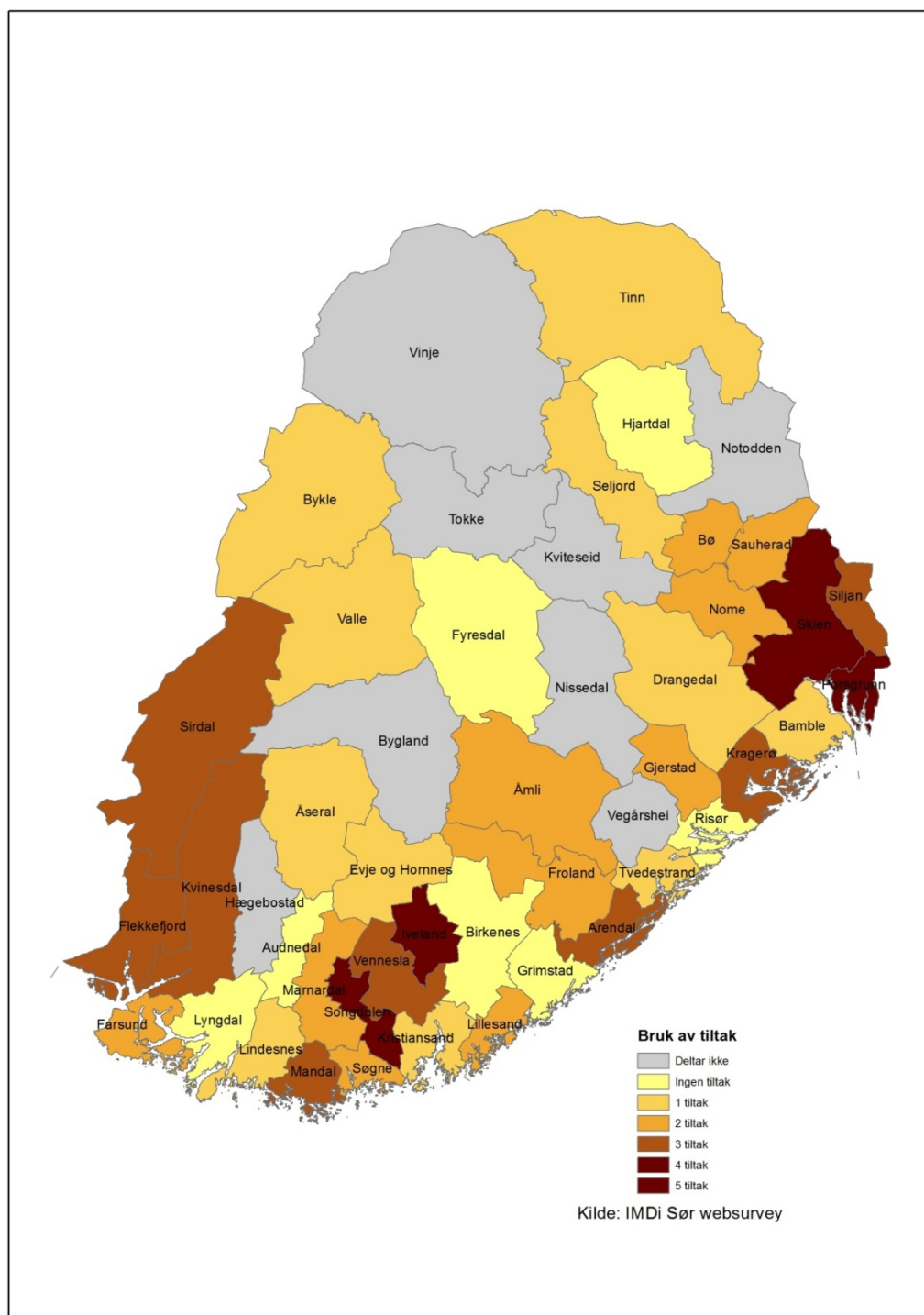
Figur 2.9 Kart 6. Arbeider kommunen aktivt med boligkarriere for flyktninger?



Figur 2.10 Kart 7. Bruker kommunen Husbankens virkemidler i arbeidet med bosetting av flyktninger?



Figur 2.11 Kart 8. Additiv indeks tiltak for bosetting (indeks 0-6). Antall tiltak som benyttes.



2.1 Analyse

Hva kan forklare at noen kommuner bosetter flere flyktninger enn andre? Oversikten over kommunene i IMDI region Sør viste at det var stor variasjon mellom ulike kommuner og hvordan de skåret på bosetningsindeksen. Gjennomsnittskår var 70 prosent. Noen av kommunene langs kysten med mange innbyggere (Kristiansand, Mandal, Grimstad, Risør, Kragerø, Skien og Porsgrunn) bidro til å dra opp gjennomsnittet. Vi fant dermed at det var mange kommuner i de ”indre bygder” som bosatte under gjennomsnittet. Unntaket her er Hjartdal, Fyresdal, Åmli, Siljan og Kvinesdal som alle skåret over 70.

For å finne ut hvilke faktorer som kan forklare variasjonen har vi gjennomført en multivariat analysen. I analysen er variasjon i bosetningsindeksen som skal forklares og det er dermed bosetningsindeksen som er den avhengige variabelen i analysen. Vi har valgt å dele utvalget i to. De som skårer over 70 prosent og de skårer undergjennomsnittet. Siden få av kommunene lå nær gjennomsnittet, men gjerne et stykke over eller under i skår (utvalget var i liten grad normalfordelt) synes dette som en tilfredsstillende løsning. Som forklaringsvariabler inkluderte vi svar fra web-surveyen om kommunen hadde iverksatt tiltak og brukt virkemidler. Ideelt sett ville det være interessant å se på hvert enkelt tiltak isolert, men på grunn av utvalgsstørrelsen (n=40 kommuner) gir slike analyser ingen signifikante sammenhenger. Vi har derfor valgt å skille kommuner som har gjennomført et eller flere tiltak (n=33) og analysert dem mot kommuner som ikke har iverksatt noen tiltak (n=7). Det er høy oppslutning i folket og i politiske partier om en kontrollert og begrenset innvandring til Norge, men siden kommunestyret til syvende og sist vedtar hvor mange flyktninger som bosettes hvert år ønsket vi å kontrollere for ulik politisk sammensetning i kommunestyre. For å enkle analysen valgte vi å se på hvilket parti som i inneværende periode har ordføreren i den enkelte kommune. Vi har også valgt å kontrollere for hvor kommunenes sentralitet. Vi skiller her mellom byer, mellomstore og små byer på den ene siden og landsbygda på den andre. Denne inndelingen er basert på (Gundersen og Djuvkam 2013) kommuneinndeling basert på en kombinasjon av sentralitet, dvs. avstand til et tettsted av en viss størrelse, og funksjoner tilgjengelige i kommunesenter.

Resultat av analysen er gjengitt i tabell 2.1. I modell 1 analyserer vi forskjellen mellom by og land. Den viser at bykommuner har større sjanse for å bosette flyktninger enn landkommuner. I modell 2 trekker vi inn politikk, og analysen viser at det er ubetydelige forskjeller mellom kommuner som har ordfører fra AP, FrP, SP, V. Vi finner at kommuner med Høyre eller KrF ordfører har noe lavere odds for å bosette mange flyktninger, når vi også kontrollerer for by/land. Det er verdt å merke seg at denne sammenhengen er svakt negativ (sig. på 10% KI). ²I modell tre sammenligner vi kommuner som ikke har tatt i bruk noen av de virkemidlene som er etterspurt i surveyen, mot de som har iverksatt ett eller flere. Overraskende finner vi at de 33 kommunene som har innført ett eller flere tiltak har lavere odds for å ta i mot mange flyktninger enn de 7 kommune uten noen form for tiltak. Ser vi litt under tallene finner vi at kommuner med definert mål på tid fra utsøking til bosetting ser ut til å ha en svak positiv effekt, dvs at de har større sjanse for å være blant kommunene

² Signifikant på 90 % konfidensintervall, men ikke 95 %.

som tar i mot flest flyktninger. Kommuner som bruker husbankens virkemidler scorer ikke høyere på bosetningsindeksen enn kommuner som ikke bruker disse virkemidlene. Vi finner en svak negativ effekt av å bruke husbankens virkemidler. Dette betyr ikke at en kommune bør la være å benytte husbankens virkemidler for å fremme bosetting av flyktninger, men basert på tall fra 2010-2013 har ikke kommuner som har tatt i bruk disse virkemidlene tatt i mot flere flyktninger enn andre kommuner.

Tabell 2.1 *Resultat av logistisk regresjon. Oddsene for å score høyt (< 70%) på bosettingsindeksen*

		Modell 1	Modell 2	Modell 3
Sentralitet	Byer/småbyer vs. bygda	++	++	++
Politikk	AP			
	FrP			
	H		(-)	(-)
	KrF		(-)	(-)
	Liste			
	SP			
	V			
Har satt i verk et eller flere virkemidler for å fremme bosetting				-

3 Introduksjonsprogram

Fram til årtusenskiftet var integreringsinnsatsen i Norge ovenfor innvandrere og flyktninger preget av stor regional variasjon med hensyn til innhold, omfang og kvalitet, men også uklar rollefordeling mellom involverte aktører som sosialkontor, trygdeetat, arbeidskontor, helsetjenester og voksenopplæring. I 2003 ble det vedtatt en gjennomgripende reform av integreringspolitikken der staten tok kontroll og standardiserte det kommunale integreringsarbeidet gjennom lov om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. (Djuve 2011). Introduksjonsloven innebar en stor reform for kommunenes arbeid med nyankomne innvandrere da den ble vedtatt. Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsloven trådte i kraft i 2004, og med den ble det obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger å tilby et toårig heldags introduksjonsprogram. I 2014 er introduksjonsprogrammet 10 år, og det kan være tid til å gjøre opp status. Har introduksjonsprogrammet vært en suksess? I denne delen av notatet skal vi analysere kommunale og regionale forskjeller i resultater fra introduksjonsprogrammet.

Den viktigste indikatoren for måloppnåelse i introduksjonsprogrammet er andelen deltakere som går over til arbeid eller ordinær utdanning etter endt program. Regjeringen har satt som mål at 55 prosent av deltakerne skal gå direkte i jobb etter fullført introduksjonsprogram, og 70 prosent skal være i jobb året etter å ha fullført introduksjonsprogrammet.

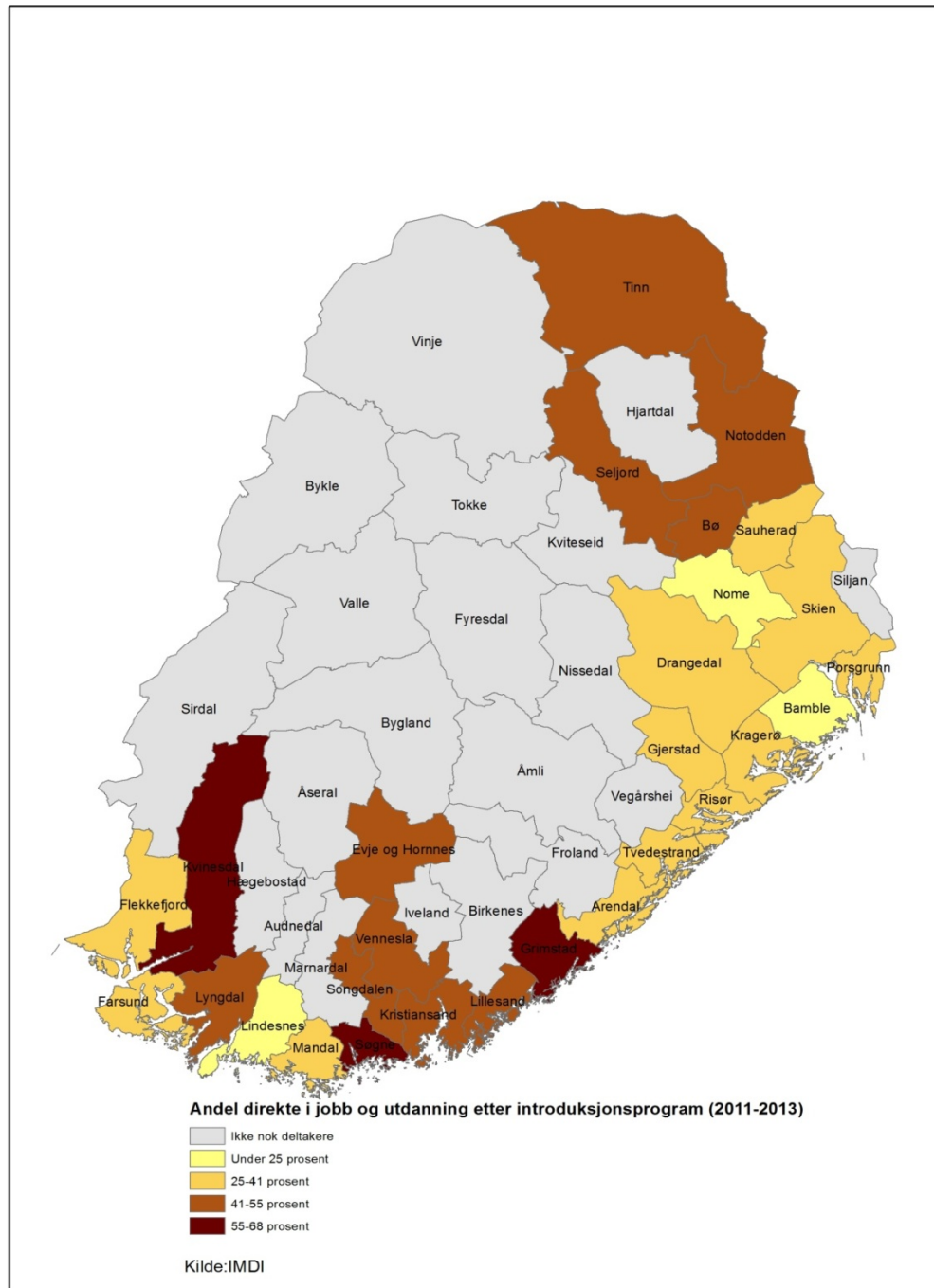
SSB monitor bruker det siste målet, andel i jobb og utdanning året etter endt program. Resultatene der viser at det er stor variasjon med hensyn til resultater mellom ulike Tidligere analyser viser at det er stor variasjon mellom ulike fylker og kommuner med hensyn til måloppnåelse. SSBs monitor viser for eksempel at Møre og Romsdal i 2011 hadde en overgang til arbeid og utdanning på 71 prosent, mens Østfold bare hadde 47 prosent. Vest-Agder og Telemark (begge 66%) lå litt over landsgjennomsnittet (61%), mens Aust Agder (59 %) lå litt under (Enes 2014).

Tall fra IMDi, som angir status direkte etter avsluttet program, viser at det i perioden var fra 2011-2013 var 15 600 som gikk ut av introduksjonsprogrammet og av disse var det 7 300, eller 47 prosent som gikk direkte ut i jobb eller utdanning (IMDI kommunedata). I IMDI Sør, altså Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder, var det 1 260 som avsluttet introduksjonsprogrammet i samme periode (2011-2013). Av disse var det 520 eller 41 prosent som gikk direkte ut i jobb eller videre utdanning.

Kart 9. illustrerer at det er stor variasjon mellom de ulike kommunene i regionen. Mange av kommunene er skravert grått og indikerer at kommunen enten ikke har flyktninger i introduksjonsprogram eller at det er så få deltakere at man må være

varsom med å presentere statistikk av personvern hensyn. Tre kommuner, Grimstad, Søgne og Kvinesdal, skårer over regjeringens målsetting om 55 prosent av deltakerne direkte i jobb/utdanning. Resten av de 25 kommunene som kartet viser resultater for ligger med andre ord under regjeringens målsetting. Tre kommuner, Lindesnes, Bamble og Nome har svært dårligere resultater. Mindre en $\frac{1}{4}$ går direkte fra introduksjonsprogram til arbeid og utdanning. 12 kommuner, den største gruppen, har en overgangsrate fra introduksjonsprogram på mellom 25-41 prosent.

Figur 3.1 *Kart 9. Andel av deltakere direkte i jobb eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram (2011-013)*



Hva kan forklare variasjon i kommunenes resultater?

Rambøll analyserte kommunenes resultatoppråelse i introduksjonsordningen i 2011, og konkludert med at det ikke er én enkelt faktor ved kommunenes organisasjon som kan forklare variasjoner mellom kommunene (Rambøll 2011). En analyse av

introduksjonsprogram i norske kommuner, gjennomført av forskere i SSB, har sett på hvorvidt regionale forskjeller i arbeidsmarkedet, landbakgrunn til deltakerne og utdanningsnivået de har med seg fra hjemlandet påvirker kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet (Lillegård og Seierstad 2013). Konklusjonen var at disse faktorene ikke ga noen tydelige forklaringer på hvorfor det er så store variasjoner mellom resultatene til de ulike kommunene. I dette notatet vil vi analysere resultatene i introduksjonsprogram i lys av kommunenes organisering og erfaringer.

Programrådgivere i den enkelte kommune er spurt om en rekke forhold knyttet til organisering og gjennomføring av introduksjonsprogram som kan tenkes å påvirke deltakernes overgang til arbeid. Vil gjennomgå svarene på disse spørsmålene og illustrere kommunale forskjeller ved hjelp av kart. Etter å ha presentert de enkelte forklaringsvariablene vil vi analysere de ulike faktorene sammen for å forsøke å finne ut hva som kan bidra til å forstå variasjon i resultater.

Hva fremmer gode resultater i introduksjonsprogrammet?

I websurveyen ble programrådgiverne bedt om å prioritere de tre viktigste faktorene de mente fremmet gode resultater i den respektive kommunen. Alle alternativene som ble gitt på forhånd var plausible forklaringer: flyktningenes motivasjon og innsats, god kompetanse hos de ansatte, god kvalitet på norskundervisningen, god tilgang på relevante arbeidspraksisplasser, god tilgang til NAVs virkemidler, godt arbeidsmarked, godt samarbeid med arbeidsgivere, godt samarbeid mellom ulike kvalifiserende enheter, hensiktsmessig organisering av introduksjonsprogrammet, tett lederoppfølging av mål og kvalitet i kvalifiseringsarbeidet, økonomisk handlefrihet i kvalifiseringsarbeidet (rett tiltak til rett tid).

Svaret som ble gitt var entydig (jf. figur 4). 2/3 av programrådgiverne framhever at resultatene for en stor grad avhengig av deltakernes motivasjon og innsats. Andre faktorer som mange trekker fram er god kvalitet i norskundervisningen, og at de ansatte som jobber med dette har god kompetanse. Bare 10 prosent av legger vekt på at et godt arbeidsmarked er det som fremmer resultatene. Det er overraskende at så få vektlegger arbeidsmarkedet. Det er mulig at spørsmålet først og fremst blir oppfattet som de forholdene som deltakere og programrådgivere rår over og at arbeidsmarkedet er en ekstern faktor som de i mindre grad kan gjøre noe med. På spørsmål om hva som hindrer gode resultater i introduksjonsprogrammet (jf. figur 5) er det imidlertid forhold ved det lokale arbeidsmarkedet som framheves. 60 prosent framhever dårlig lokalt arbeidsmarked og 45% vektlegger mangel på egnede arbeidspraksisplasser som barrierer for å få gode resultater.

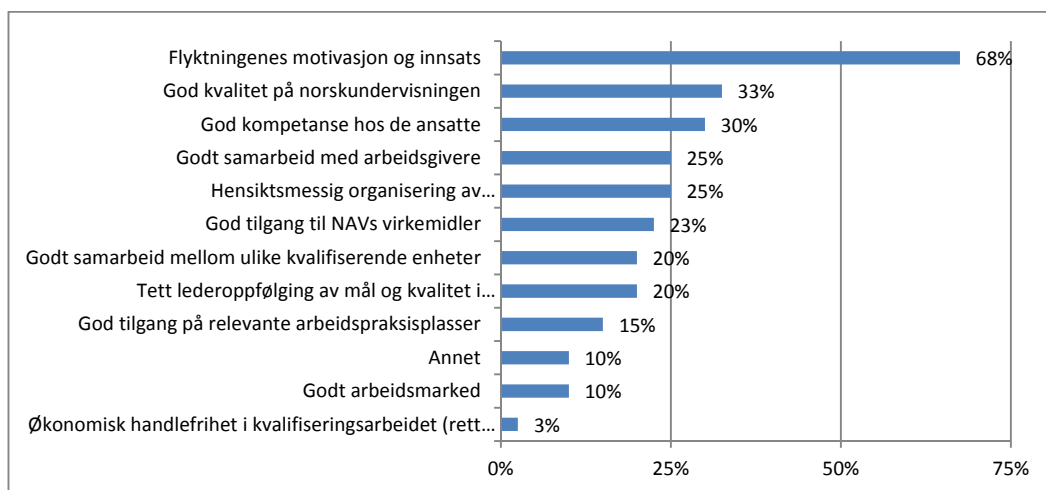
Den deskriptive analysen viser videre at:

- I 4 av 10 kommuner har NAV ansvar for introduksjonsprogram. I de resterende er det kommunalt flyktningkontor (27,5%) eller Voksenopplæring (7,5 %) som har ansvar. I 9 kommuner (22,5 %) er det andre konstellasjoner som er ansvarlige for introduksjonsprogram. Dette kan f eks NAV og Voksenopplæring eller flyktningtjeneste som en del av NAV.
- 24 kommuner (60%) har et resultatmål for introduksjonsprogram, og i 15 av disse blir målene etterspurt av ledelsen i kommunen.
- 60 prosent av kommunene oppgir at de har heldags- og helårstibud til introduksjonsdeltakerne. Kommunene som ikke har et så omfattende tilbud

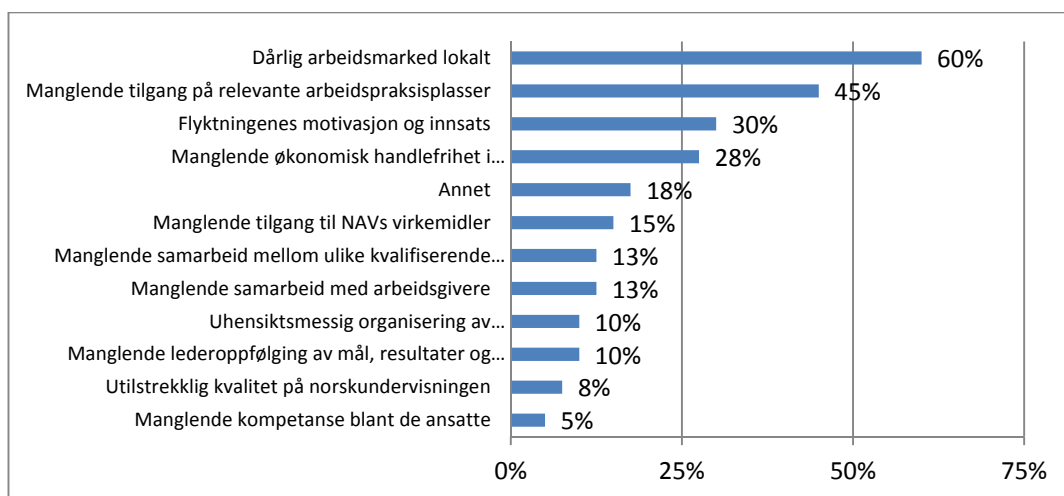
forklarer dette med at det skyldes prioriteringer, økonomi og mangel på egnende tilbud og lærerkrefter.

- I 36 av 40 kommuner kan introduksjonsprogramdeltakerne få tilbud om grunnskole. I 5 kommuner kan grunnskole kombineres med arbeidspraksis, mens andre legger arbeids- eller språkpraksis til ferier. 17 kommuner oppgir at grunnskole ikke kan kombineres med arbeidspraksis.
- Mer enn halvparten av kommunene oppgir at de samarbeider med frivillige organisasjoner om introduksjonsprogrammet. Dette kan være samarbeid med Frivillighetssentralen, Røde Kors, f eks førstehjelpkurs, men også lokale idrettsforeninger og lokale menigheter.
- Ca. 1/3 kommuner har norsklærere som følger opp deltakerne i språkpraksis.
- Bare 1 av 5 kommuner har spesielle tiltak for kvinner i introduksjonsprogram.
- Bare 1/7 kommuner har tiltak for personer i foreldrepermisjon.

Figur 3.2 *Hva fremmer gode resultater i introduksjonsprogrammet i din kommune?*

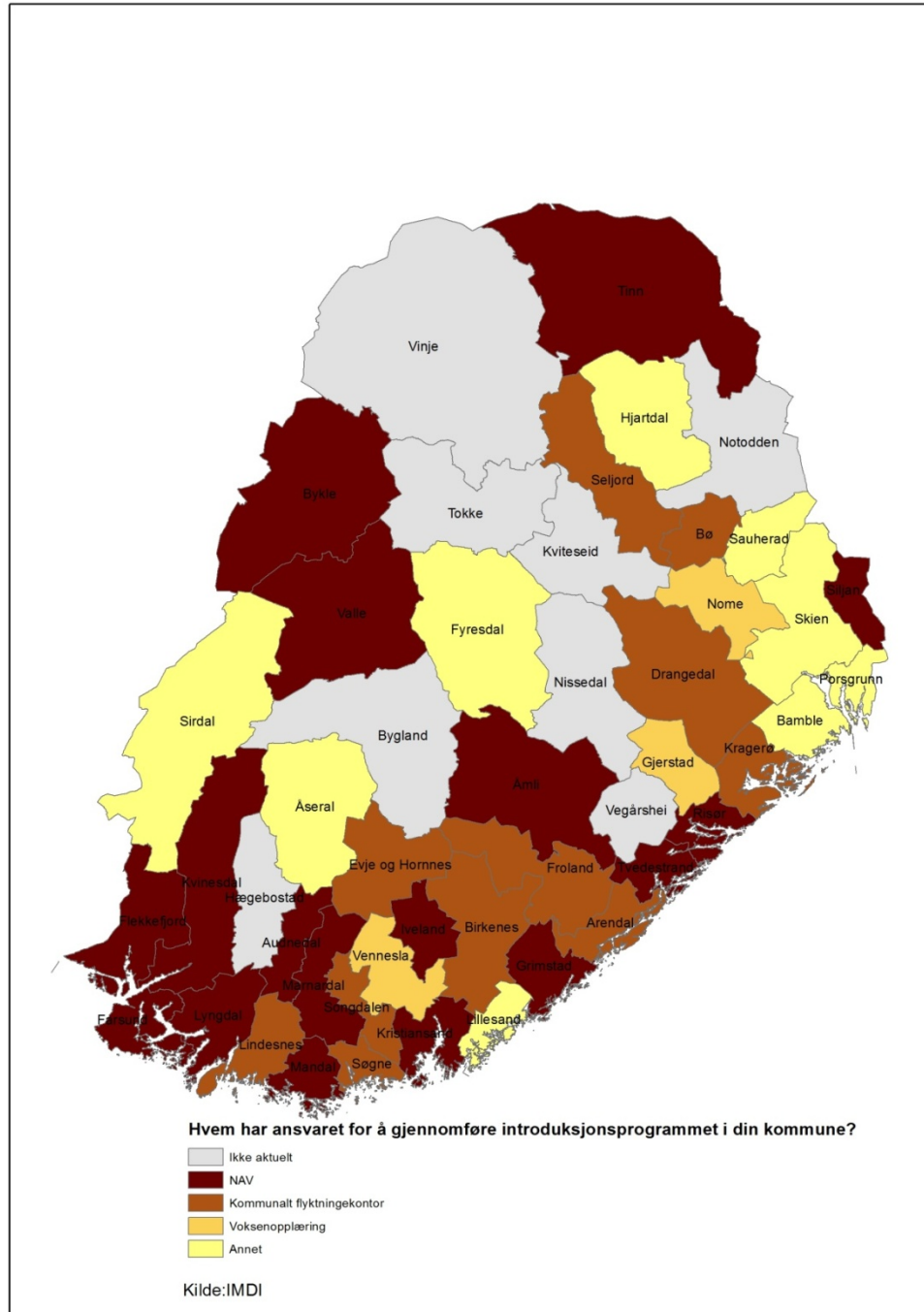


Kilde: IMDi

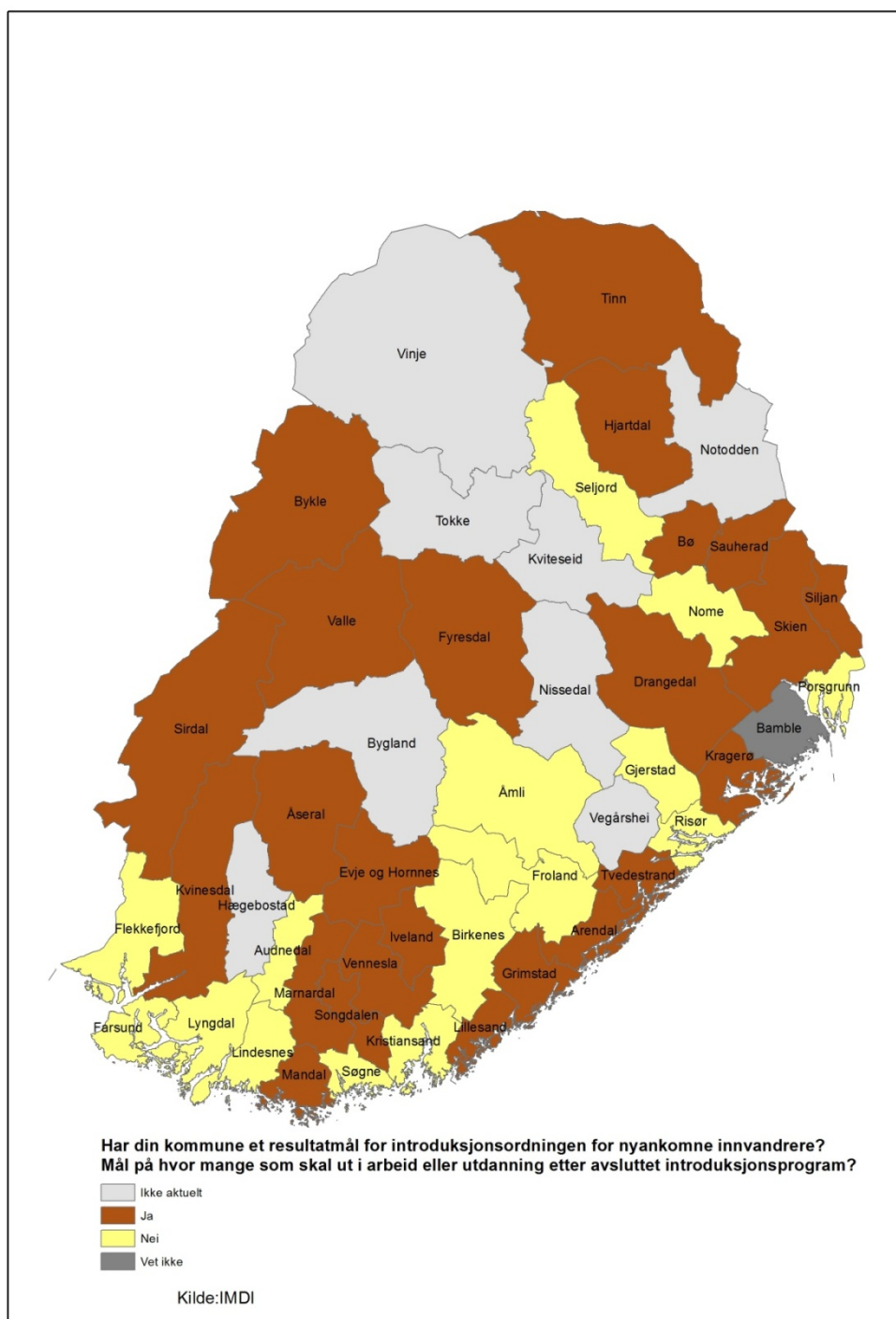
Figur 3.3 *Hva er de største bindingene for god måloppnåelse?*

Kilde: IMDi

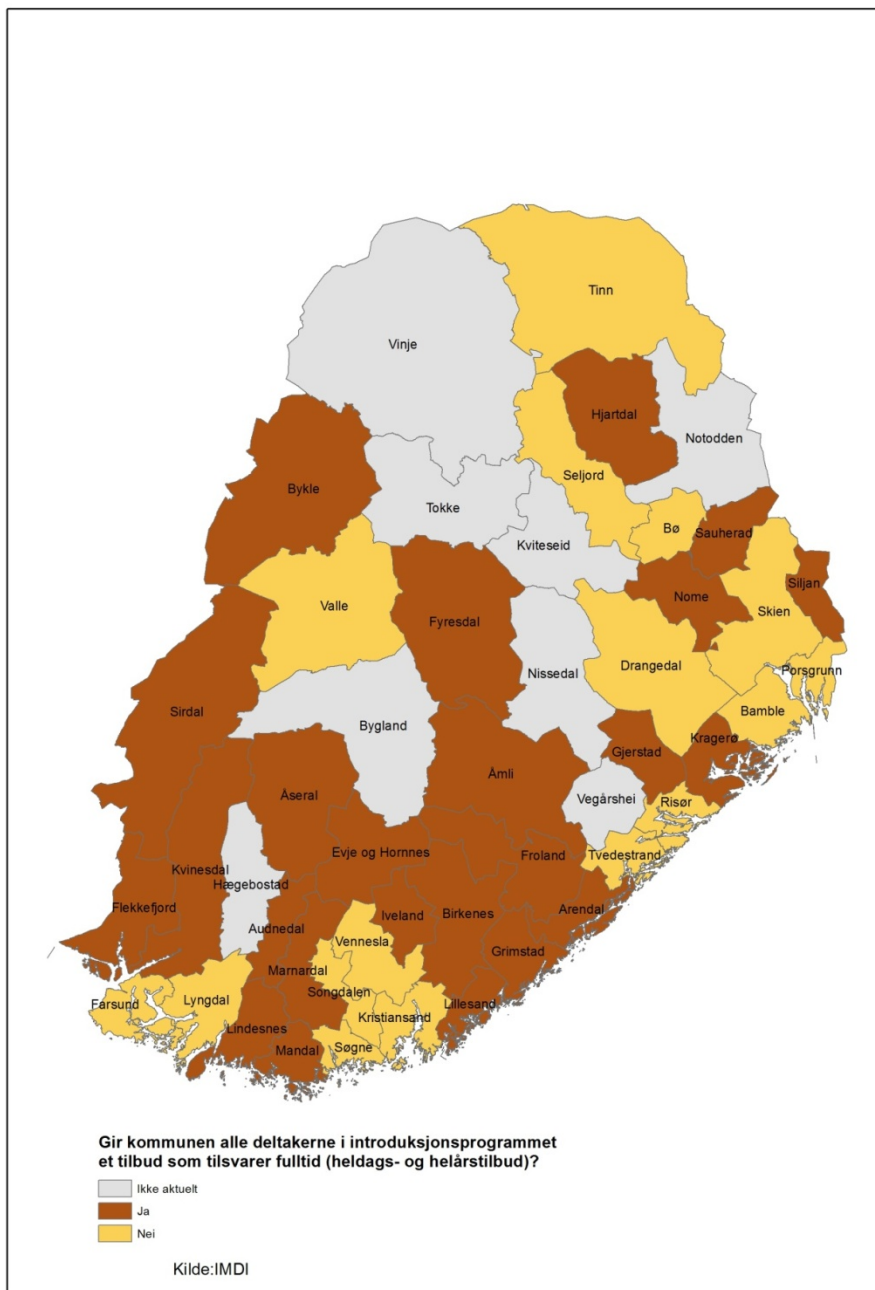
Figur 3.4 Kart 10. Hvem har ansvar for å gjennomføre introduksjonsprogrammet i din kommune?



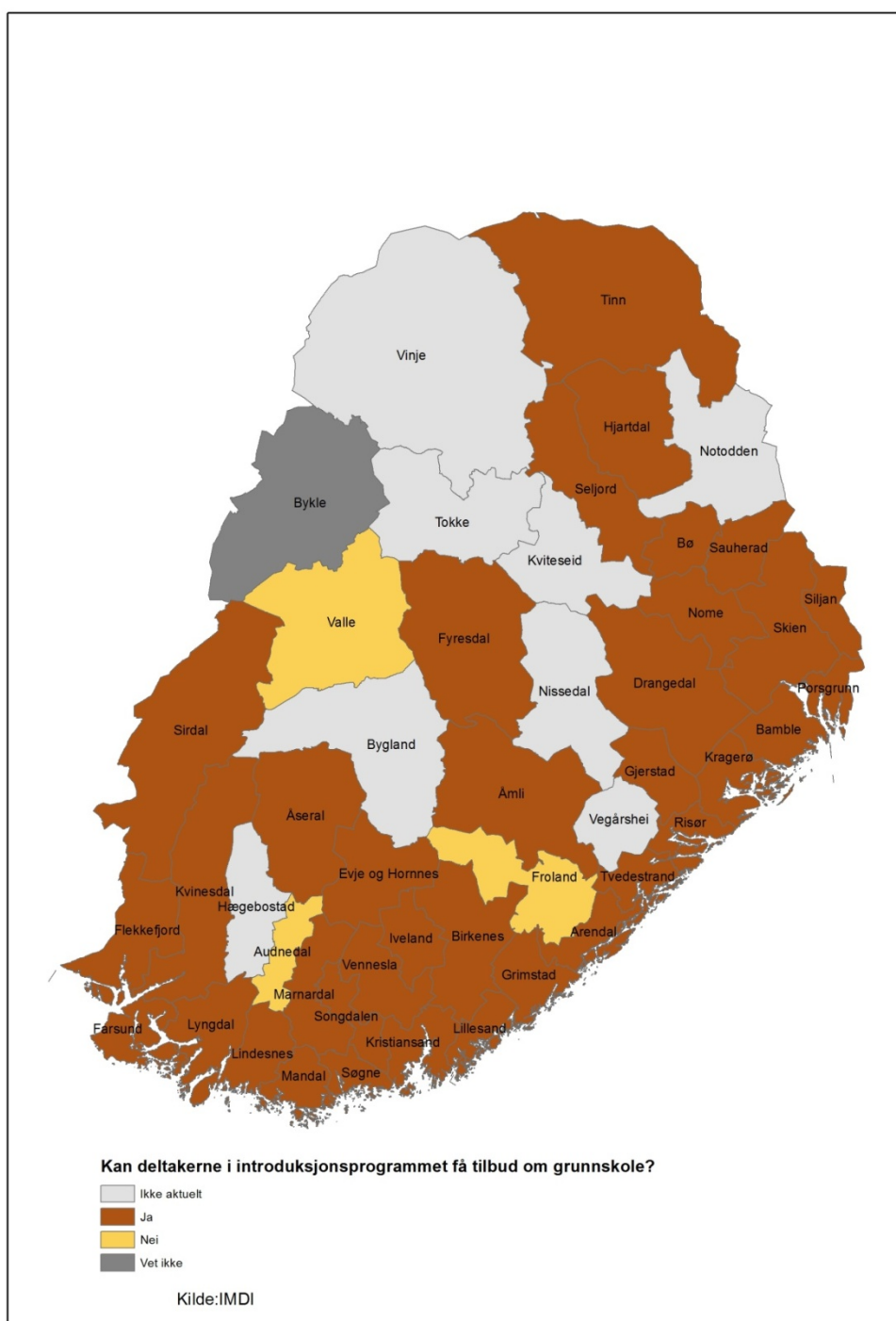
Figur 3.5 Kart 11. Har kommunen et resultatmål for deltakerne i introduksjonsprogram



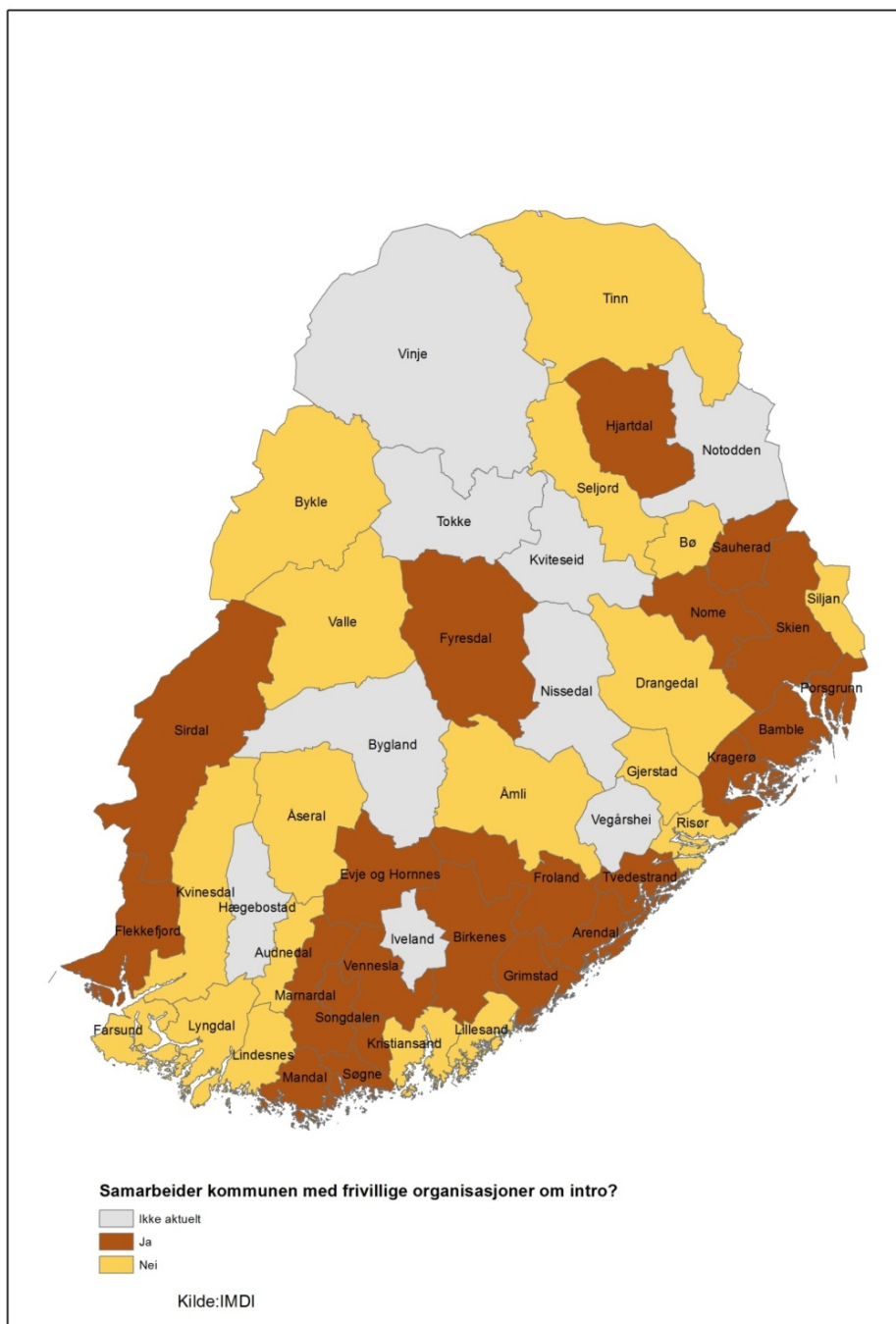
Figur 3.6 Kart 12. Gir kommunen alle deltakere i introduksjonsprogrammet heltids- og helårs tilbud



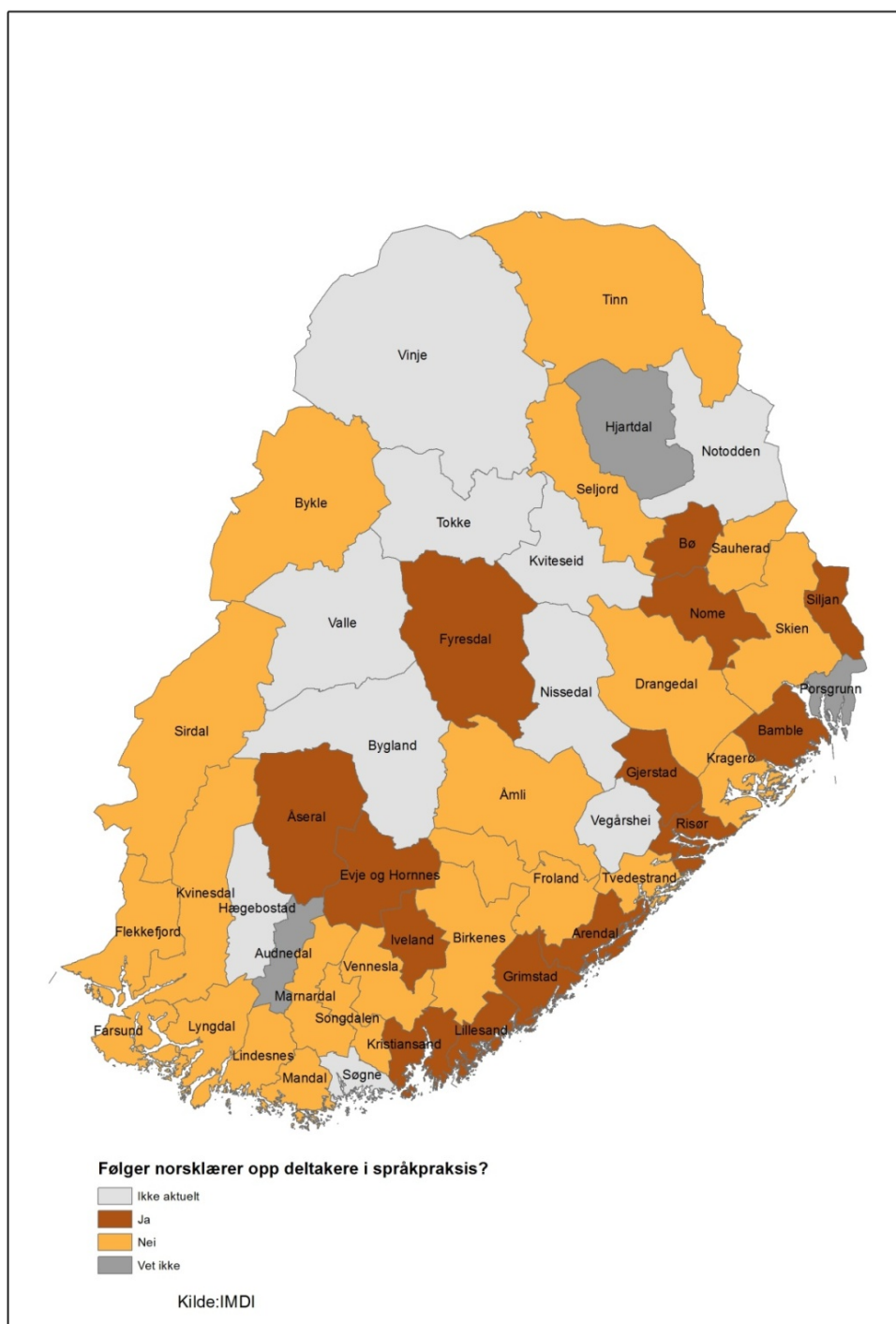
Figur 3.7 Kart 13. Kan deltakerne i introduksjonsprogram få tilbud om grunnskole?



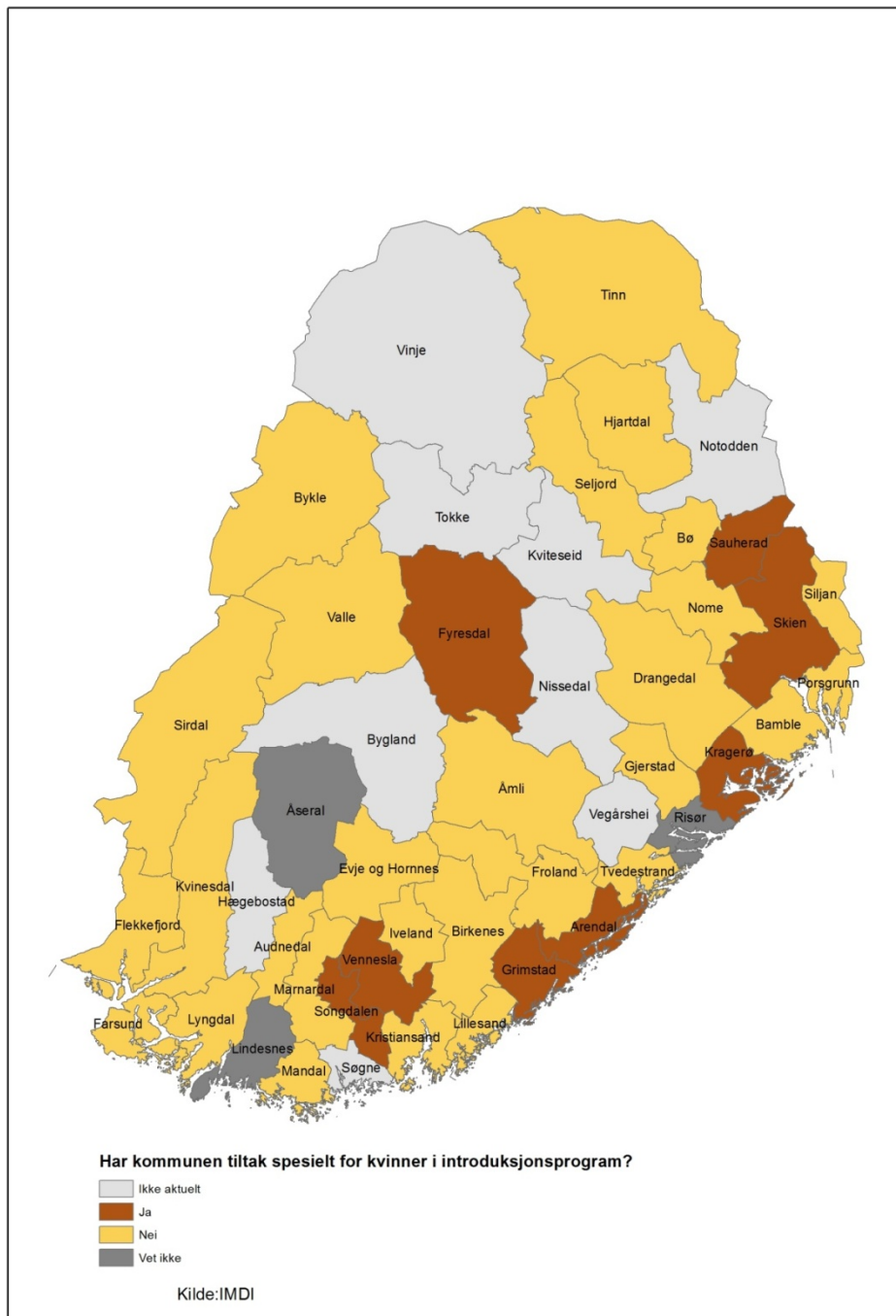
Figur 3.8 Kart 14. Samarbeider kommunen med frivillige organisasjoner?



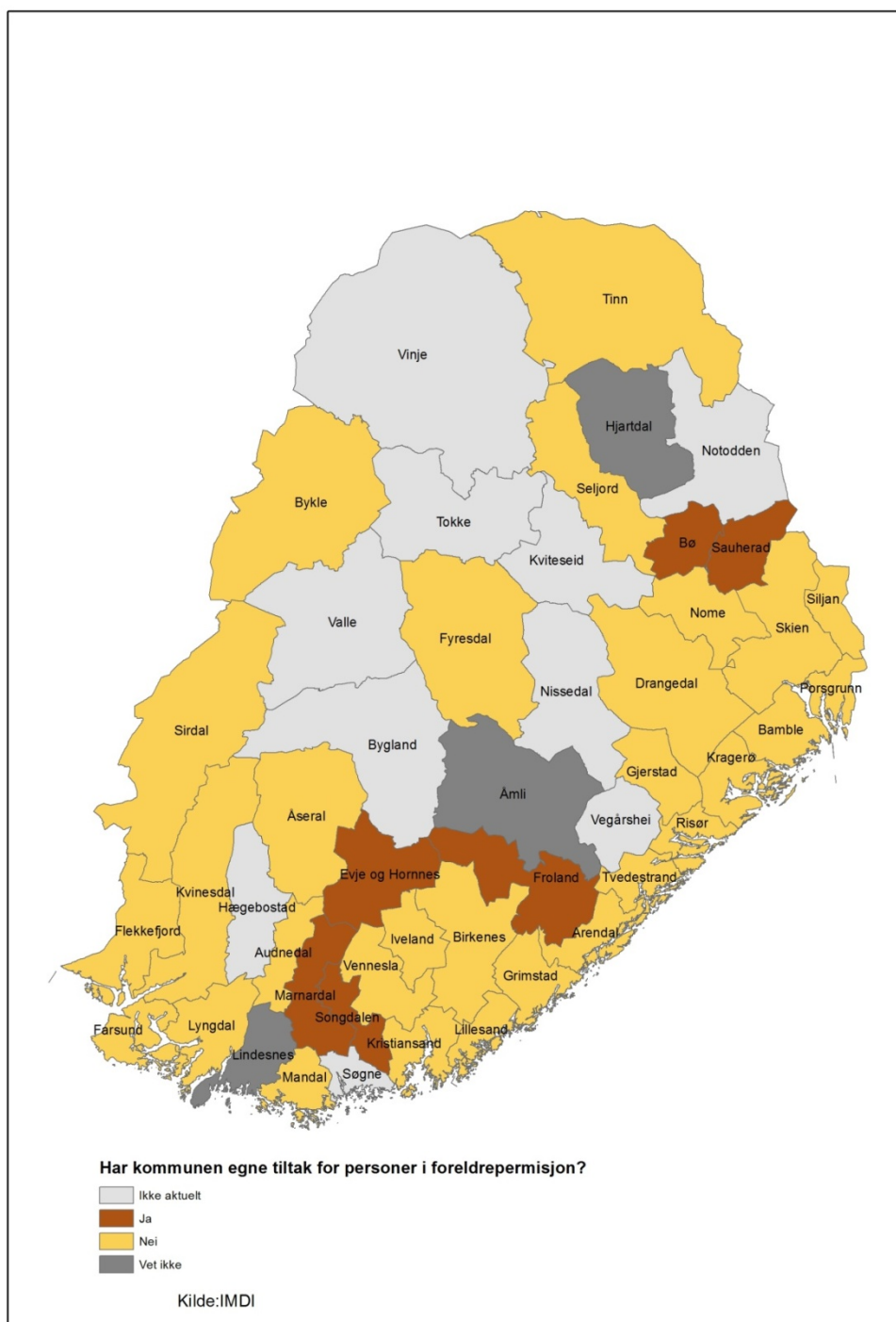
Figur 3.9 Kart 15. Følger lærere opp deltakere i språkpraksis?



Figur 3.10 Kart 16. Har kommunen tiltak spesielt for kvinner i introduksjonsprogram?



Figur 3.11 Kart 17. Har kommunen egne tiltak for personer i foreldrepermisjon?



3.1 Analyse

Den deskriptive analysen viser at:

- I 4 av 10 kommuner har NAV ansvar for introduksjonsprogram. I de resterende er det kommunalt flyktningkontor (27,5%) eller Voksenopplæring (7,5 %) som har ansvar. I 9 kommuner (22,5 %) er det andre konstellasjoner som er ansvarlige for introduksjonsprogram. Dette kan f eks NAV og Voksenopplæring eller flyktningtjeneste som en del av NAV.
- 24 kommuner (60%) har et resultatmål for introduksjonsprogram, og i 15 av disse blir målene etterspurt av ledelsen i kommunen.
- 60 prosent av kommunene oppgir at de har heldags- og helårstibud til introduksjonsdeltakerne. Kommunene som ikke har et så omfattende tilbud forklarer dette med at det skyldes prioriteringer, økonomi og mangel på egnende tilbud og lærerkrefter.
- I 36 av 40 kommuner kan introduksjonsprogramdeltakerne få tilbud om grunnskole. I 5 kommuner kan grunnskole kombineres med arbeidspraksis, mens andre legger arbeids- eller språkpraksis til ferier. 17 kommuner oppgir at grunnskole ikke kan kombineres med arbeidspraksis.
- Mer enn halvparten av kommunene oppgir at de samarbeider med frivillige organisasjoner om introduksjonsprogrammet. Dette kan være samarbeid med Frivillighetssentralen, Røde Kors, f eks førstehjelpskurs, men også lokale idrettsforeninger og lokale menigheter.
- Ca. 1/3 kommuner har norsklærere som følger opp deltakerne i språkpraksis.
- Bare 1 av 5 kommuner har spesielle tiltak for kvinner i introduksjonsprogram.
- Bare 1/7 kommuner har tiltak for personer i foreldrepermisjon.

4 Bosetting av flyktninger og overgang til arbeid og utdanning

I foregående kapitler har vi rangert kommuner over og under regionenes gjennomsnitt med hensyn til bosetting av flyktninger og overgang til arbeid og utdanning umiddelbart etter avsluttet introduksjonsprogram. For å sammenstille resultatene for de to områdene har kategorisert kommunene etter hvorvidt de har henholdsvis lav (under gjennomsnittet) eller høy score (over gjennomsnittet) på bosetting og overgang til arbeid og utdanning. Kommuner med få antall løp i introduksjonsprogram er ikke med i analysen.

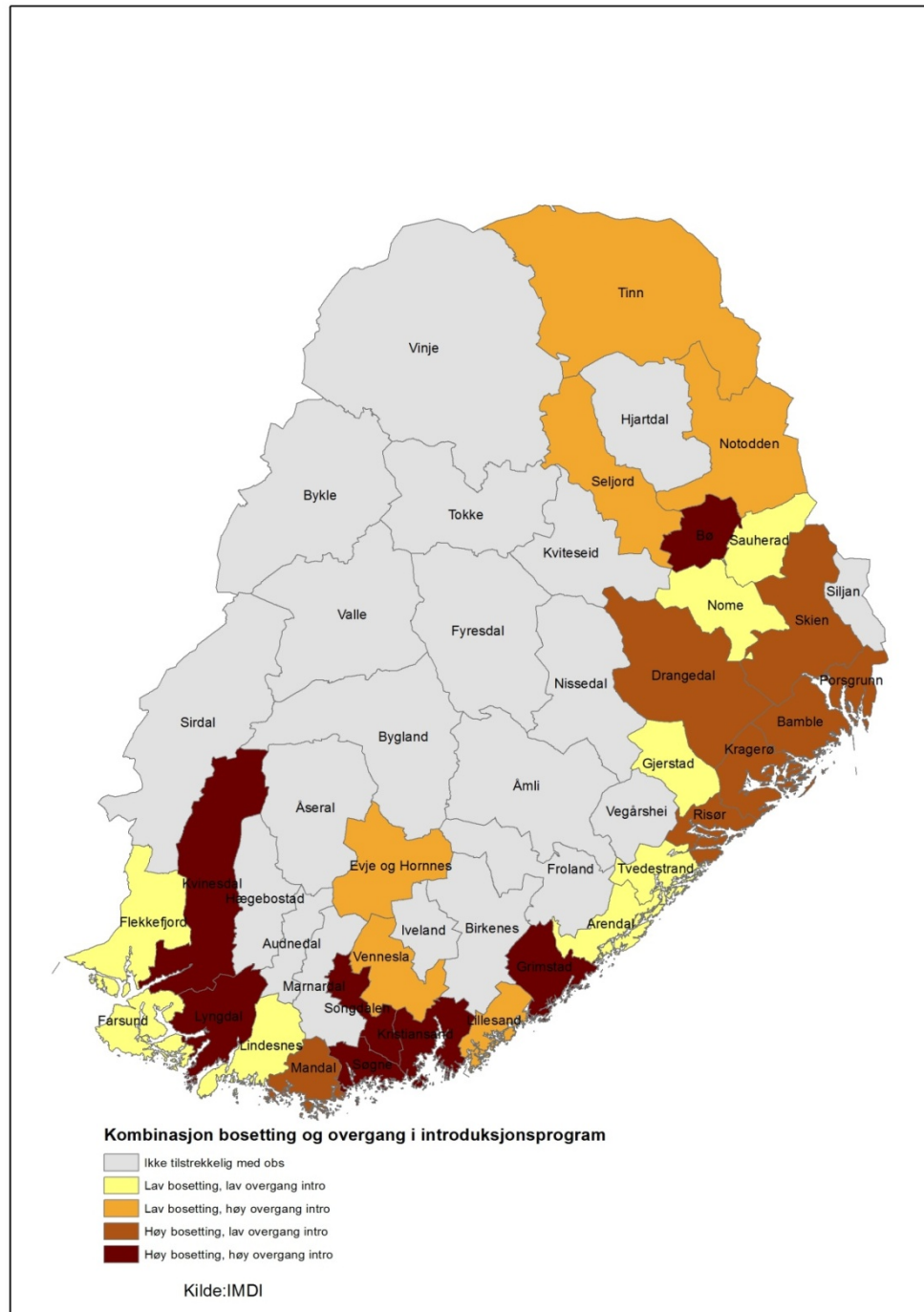
Kart 18 illustrerer at det er syv kommuner som skårer høyt på både bosetting og overgang til arbeid og utdanning. Det er kommunene Kvinesdal, Søgne, Lyngdal, Songdalen, Kristiansand, Grimstad, Bø. Disse kommunene ser dermed ut til å være de som lykkes best med å bosette og integrere flyktingene etter introduksjonsprogram i region sør.

Åtte kommuner skårer lavt både på bosetting og på integrering av flyktninger. Disse kommunene er Flekkefjord, Farsund, Lindesnes, Arendal, Tvedestrand, Gjerstad, Nome og Sauherad. Disse kommunene har i løpet av de siste tre årene bosatt langt færre en de anmodet om og deltakerne i introduksjonsprogrammet har lav overgang til arbeid og utdanning.

En tredje gruppe kommuner er de som har vært relativt restriktive med å ta i mot flyktninger men som har lykkes godt med å få dem ut i arbeid og utdanning. Denne gruppen kommuner omfatter de seks kommunene: Lillesand, Evje og Hornes, Vennesla, Seljord, Tinn og Notodden.

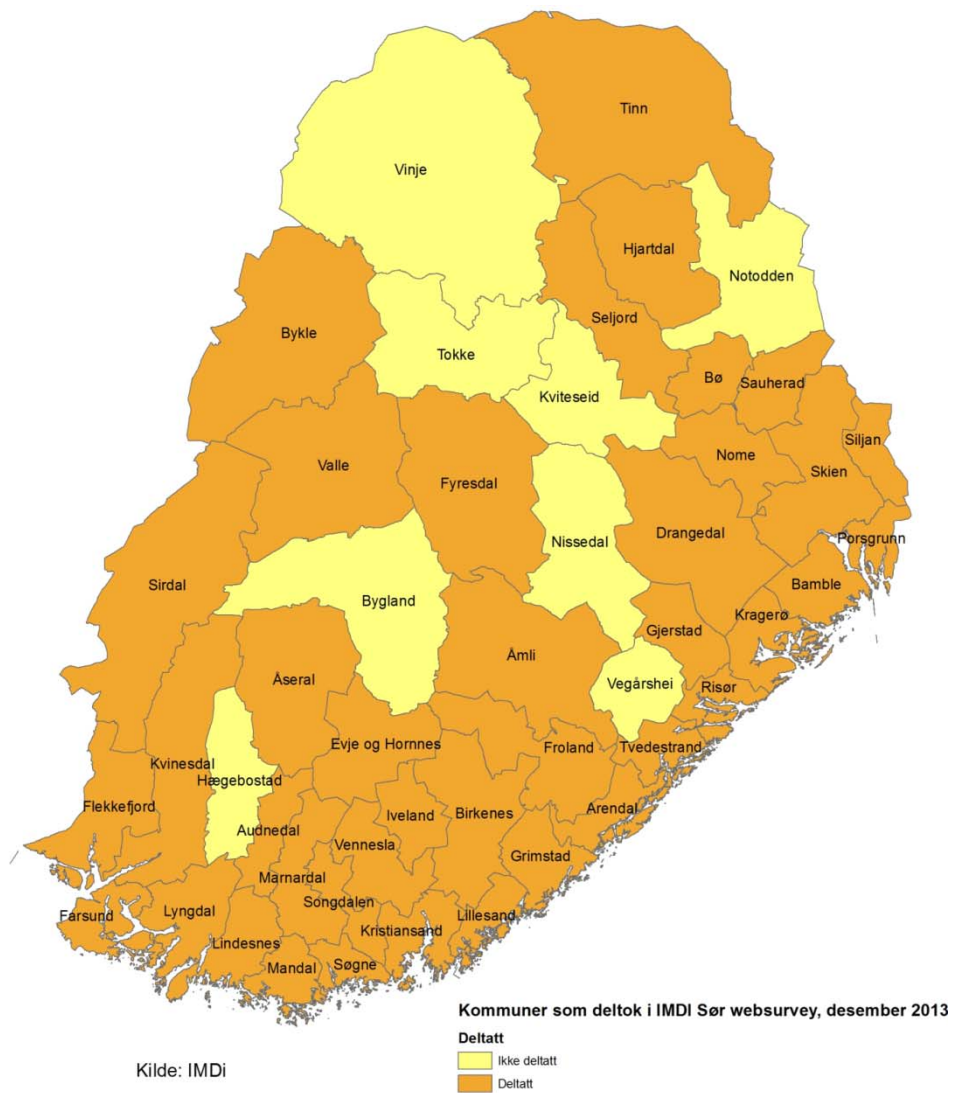
En fjerde gruppe kommuner kjennetegnes ved å ha bosatt relativt mange av dem de er anmodet om, men som i mindre grad har lykkes med å få integrert flyktingene i etterkant. Dette gjelder de syv kommunene: Mandal og en klynge av kommuner øst i regionen med Risør, Kragerø, Bamble, Porsgrunn, Skien og Drangedal.

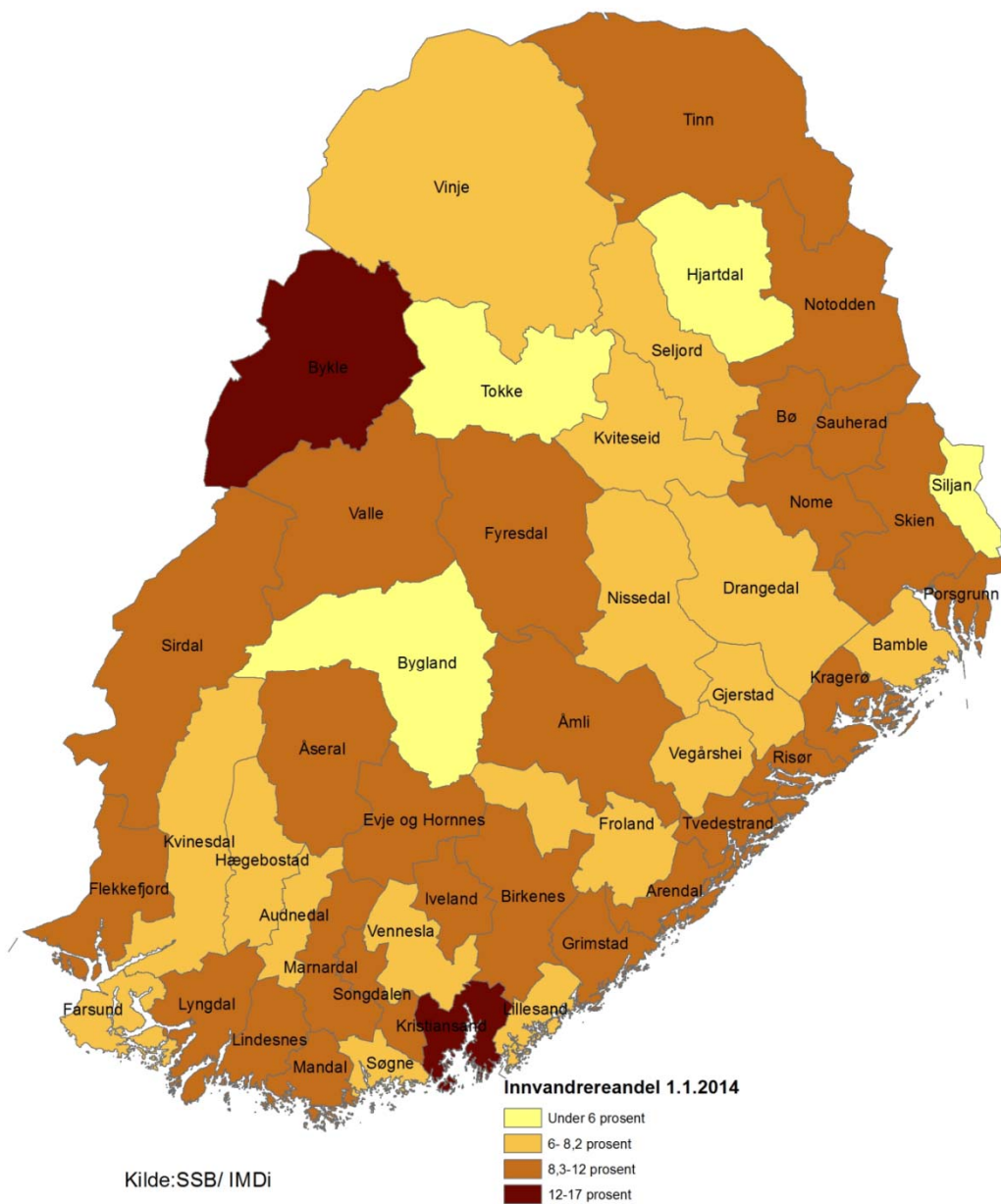
Figur 4.1 *Kart 18. Bosetting av flyktninger og integrering av flyktninger etter endt introduksjonsprogram*



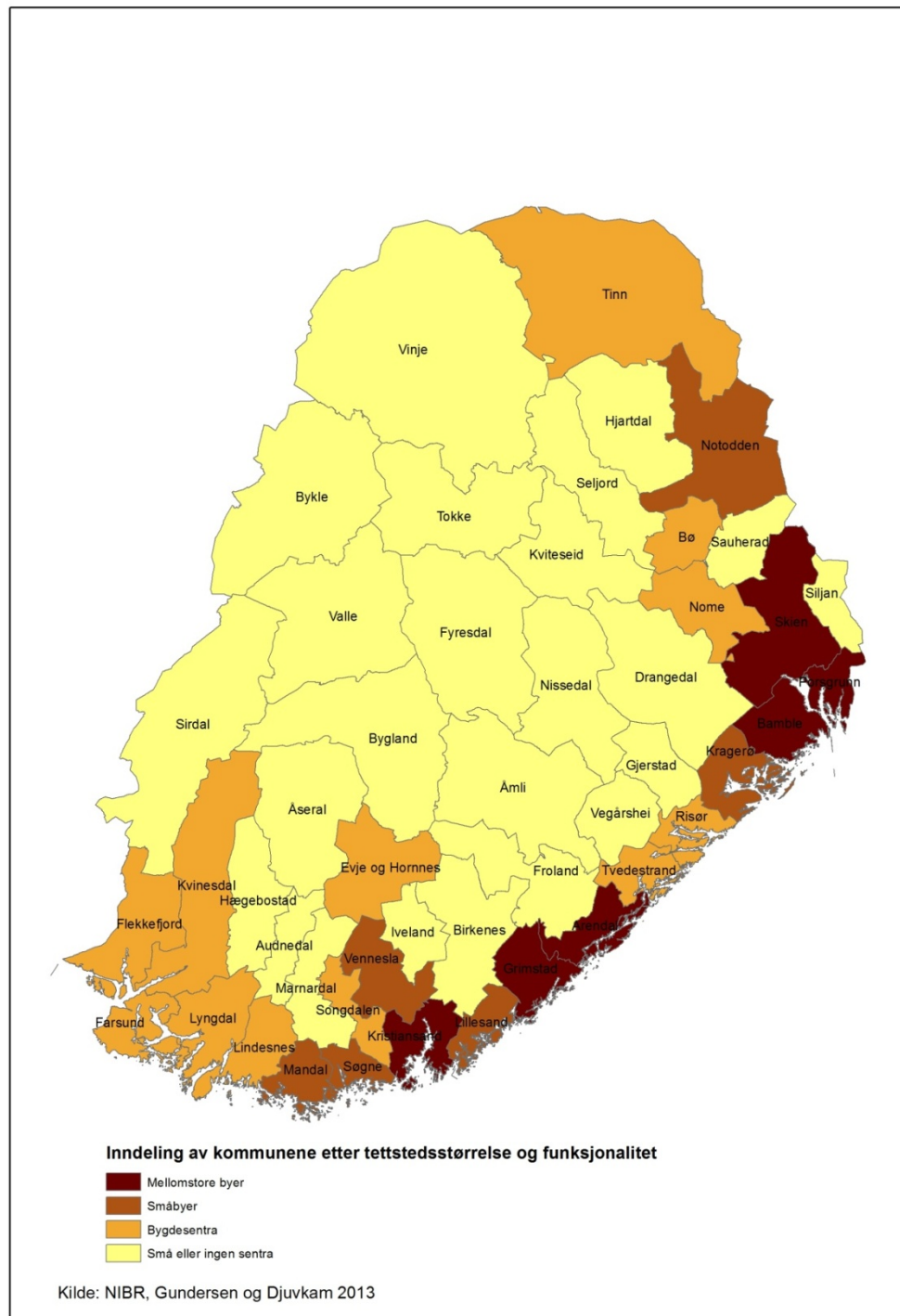
Vedlegg 1

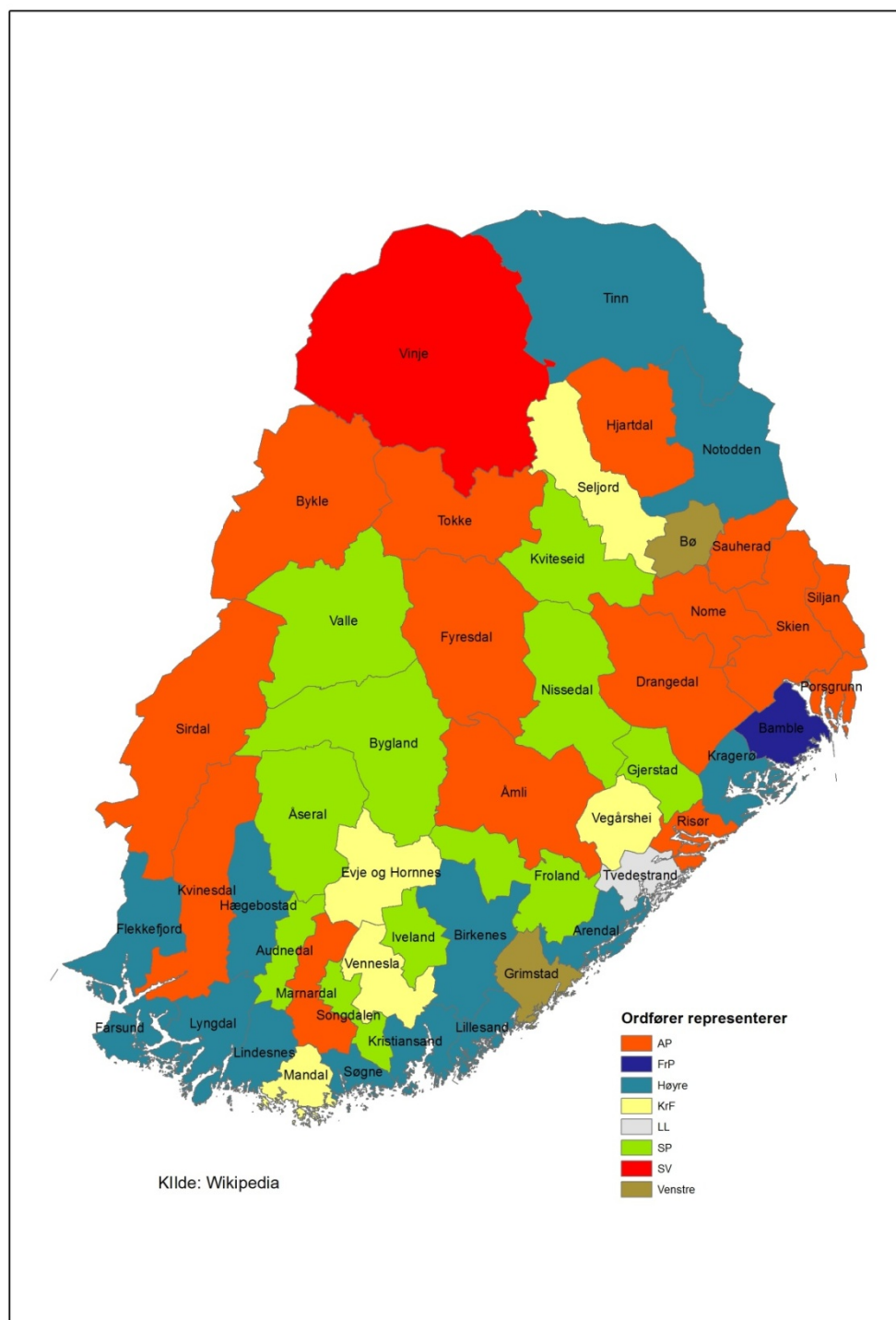
Kart og tabeller

Vedleggskart 1. *Kommuner som deltok i IMDi sørs websurvey*

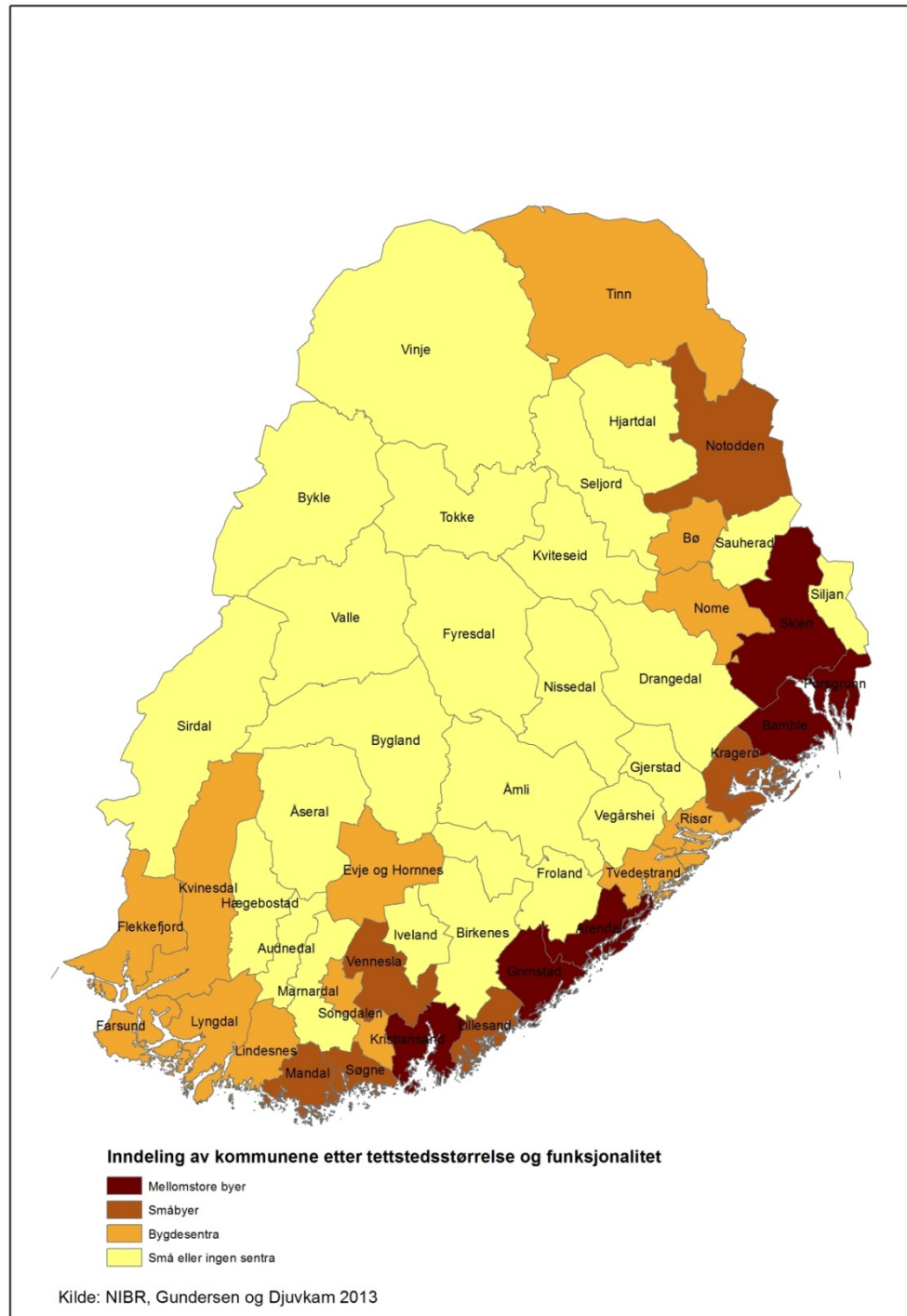
Vedleggskart 2. *Innvandrerandel per 1.1.2014*

Vedleggskart 3. *Inndeling av kommunene etter kjennemerker for tettstedsstørrelse og funksjonalitet*



Vedleggsfigur 4. *Politikk. Ordførers partipolitiske tilknytning.*

Vedleggskart 5. *Inndeling av kommunene etter kjennemerker for tettstedsstørrelse og funksjonalitet*



Tabeller:

Utilstrekkelige statlige tilskuddordninger

		Antall	Prosent
	Nei	21	52,5
	Ja	19	47,5
	Total	40	100,0

Dårlig arbeidsmarked i kommunen/regionen

		Antall	Prosent
	Nei	19	47,5
	Ja	21	52,5
	Total	40	100,0

Uhensiktsmessige kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktninger (ikke skreddersøm for målgruppen)

		Antall	Prosent
	Nei	31	77,5
	Ja	9	22,5
	Total	40	100,0

For få hensiktsmessige/passende boliger

		Antall	Prosent
	Nei	11	27,5
	Ja	29	72,5
	Total	40	100,0

Negative erfaringer med tidligere bosatte flyktninger

		Antall	Prosent
	Nei	40	100,0

For liten kapasitet idet kommunale tjenestetilbudet

		Antall	Prosent
	Nei	25	62,5
	Ja	15	37,5
	Total	40	100,0

Negative holdninger i kommunestyret

		Antall	Prosent
	Nei	34	85,0
	Ja	6	15,0
	Total	40	100,0

Annet

		Antall	Prosent
	Nei	34	85,0
	Ja	6	15,0
	Total	40	100,0

Har kommunen mål for hvor lang tid det skal ta fra kommunen gjør en avtale med IMDi om bosetting av en person (utsøking) til personen er bosatt?

		Antall	Prosent
	Ja	12	30,0
	Nei	19	47,5
	Vet ikke	4	10,0
	Annet, beskriv	5	12,5
	Total	40	100,0

Har kommunen eget boligkontor?

		Antall	Prosent
	Ja	14	35,0
	Nei	20	50,0
	Annet, beskriv	6	15,0
	Total	40	100,0

Hvem har ansvaret for å fremskaffe boliger til nyankomne flyktninger?

		Antall	Prosent
	Flyktningtjenesten eller NAV	6	15,0
	Kommunalt boligkontor	5	12,5
	Annet, beskriv	3	7,5
	Total	14	35,0
Missing	System	26	65,0
Total		40	100,0

Hvem har ansvaret for å anskaffe boliger til nyankomne flyktninger?

		Antall	Prosent
	Flyktningtjenesten eller NAV	21	52,5
	Annet, beskriv	5	12,5
	Total	26	65,0
Missing	System	14	35,0
Total		40	100,0

Har kommunen en plan for å fremskaffe boliger til nyankomne flyktninger?			
		Antall	Prosent
	Ja, egen plan	1	2,5
	Ja, som en del av boligsosial handlingsplan	6	15,0
	Nei	10	25,0
	Vet ikke	2	5,0
	Annet, beskriv	7	17,5
	Total	26	65,0
	Ikke aktuelt	14	35,0
Total		40	100,0

Arbeider kommunen aktivt med boligkarriere for flyktninger, det vil si "fra leie til eie"?

		Antall	Prosent
	Ja	6	15,0
	Nei	26	65,0
	Vet ikke	1	2,5
	Annet	7	17,5
	Total	40	100,0

Arbeider kommunen aktivt med gjennomstrømming i førstegangsboliger for nyankomne flyktninger?

		Antall	Prosent
	Ja	11	27,5
	Nei	23	57,5
	Annet	6	15,0
	Total	40	100,0

Bruker kommunen Husbankens virkemidler i arbeidet med bosetting av flyktninger?

		Antall	Prosent
	Ja	24	60,0
	Nei	8	20,0
	Vet ikke	3	7,5
	Annet, beskriv	5	12,5
	Total	40	100,0

Hvem har ansvaret for å gjennomføre introduksjonsprogrammet i din kommune?

	Antall	Prosent
NAV	17	42,5
Kommunalt flyktningkontor	11	27,5
Voksenopplæring	3	7,5
Annet, beskriv	9	22,5
Total	40	100,0
Mangler	8	
Total	48	

Har din kommune et resultatmål for introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, det vil si et mål for hvor mange som skal ut i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram?

	Antall	Prosent
Ja	24	60,0
Nei	15	37,5
Vet ikke	1	2,5
Total	40	100,0
Mangler	8	
Total	48	

Etterspør ledelsen i kommunen disse resultatene?

	Antall	Prosent
Ja	15	62,5
Nei	4	16,7
Vet ikke	1	4,2
Annet, beskriv	4	16,7
Total	24	100,0
Mangler	24	
Total	48	

Kan deltakerne i introduksjonsprogrammet få tilbud om grunnskole?

	Antall	Prosent
Ja	36	90,0
Nei	3	7,5
Vet ikke	1	2,5
Total	40	100,0
Mangler	8	
Total	48	

Du oppgir at deltakere i introduksjonsprogrammet kan få tilbud om grunnskole. Kombineres dette med arbeidspraksis?

	Antall	Prosent
Ja	5	14,3
Nei	17	48,6
Annet, beskriv	13	37,1
Total	35	100,0
Mangler	13	
Total	48	

Gir kommunen alle deltakerne i introduksjonsprogrammet et tilbud som tilsvarer fulltid (heldags- og helårstilbud)?

	Antall	Prosent
Ja	24	60,0
Nei	16	40,0
Total	40	100,0
Mangler	8	
Total	48	

Samarbeider kommunen med frivillige organisasjoner om introduksjonsprogrammet?

	Antall	Prosent
Ja	21	53,8
Nei	18	46,2
Total	39	100,0
Mangler	9	
Total	48	

Følger norsklærerne opp introdeltakere i språkpraksis?

	Antall	Prosent
Ja	14	36,8
Nei	21	55,3
Vet ikke	3	7,9
Total	38	100,0
Mangler	10	
Total	48	

Har kommunen egne tiltak for personer i foreldrepermisjon fra introduksjonsordningen?

	Antall	Prosent
Ja	6	15,8
Nei	29	76,3
Annet, beskriv	3	7,9
Total	38	100,0
Mangler	10	
Total	48	

Har kommunen tiltak spesielt for kvinner i introduksjonsprogram?

	Antall	Prosent
Ja	8	20,5
Nei	28	71,8
Annet, beskriv	3	7,7
Total	39	100,0
Mangler	9	
Total	48	