

# Hastverk er lastverk?

En revurdering av målinger av resultater for introduksjonsprogrammet for flyktninger i Agder og Telemark

---

FOU-rapport

**nr. 1/2018**

Eirin Mølland  
Eugene Guribye  
Joseph Salomonsen

Tittel	Hastverk er lastverk?
Forfattere	Eirin Mølland, Eugene Guribye og Joseph Salomonsen
Rapport	FoU-rapport nr. 1/2018
ISBN-nummer Trykk	978-82-7602-269-8
ISSN-nummer	
Trykkeri	Kai Hansen, 4626 Kristiansand

Bestillingsinformasjon

Utgiver	Agderforskning Gimlemoen 19 N-4630 Kristiansand
Telefon	48 01 05 20
Telefaks	38 14 22 01
E-post	post@agderforskning.no
Hjemmeside	<a href="http://www.agderforskning.no">http://www.agderforskning.no</a>

---

## Forord

I dag måles resultatene etter endt introduksjonsprogram for flyktninger hovedsakelig i form av overgang til utdanning (unntatt grunnskole) og inntektsgivende arbeid av minst en times varighet i uken, ett år etter avsluttet program. Vi undersøker hvordan resultatene for kommuner i IMDi region Sør ser ut dersom man legger til grunn andre høyst relevante kriterier som kan ha avgjørende betydning for den langsiktige integreringen av flyktninger i de ulike kommunene i landet.

Bakgrunnen for dette to-årige prosjektet har vært at Kongsgård Skolesenter (KSS) i Kristiansand ønsket å kartlegge hvordan det går med deltakere i introduksjonsprogrammet over tid etter endt program. Dette har aldri blitt gjort på en systematisk måte tidligere. Utgangspunktet var dataene KSS har over deltakere som har fullført introduksjonsprogrammet ved skolen. Deltakerne blir fulgt videre ved hjelp av registerdata. I tillegg var det ønskelig med en sammenligning med deltakere på introduksjonsprogram i andre kommuner i IMDi region Sør, det vil si Agderfylkene og Telemark. Dermed vil prosjektet kunne bidra til å frembringe mer kunnskap om hvilke måter å jobbe på som gir best resultater. Samtidig kan det være på tide å revurdere hvordan vi måler resultater av introduksjonsprogrammet.

Prosjektet har vært finansiert gjennom IMDi Sørs kommunale utviklingsmidler (KUM 2016-2017) og har vært et samarbeid mellom Kongsgård Skolesenter ved enhetsleder Geir Morten Hauger, og Agderforskning. Eugene Guribye har vært prosjektleder og Eirin Mølland har stått for den metodiske gjennomføringen av analysene. Begge har bidratt i utformingen av denne rapporten. Rapporten er langt på vei strukturert på bakgrunn av innspill fra Joseph Salomonsen i IMDi region Sør, som også har bidratt med viktige innspill gjennom prosjektperioden. I tillegg har masterstudent ved UiA, Hellen Elisabeth Mosvold Pedersen, bidratt med systematiske litteratursøk i sin praksisperiode ved Agderforskning, og fortjener stor takk. Datasettet er utlånt av Statistisk sentralbyrå og Kongsgård Skolesenter.

**Kristiansand, 16.3.2018**

Eugene Guribye (prosjektleder)

---

## Innholdsfortegnelse

FORORD.....	I
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	II
SAMMENDRAG .....	III
1 INNLEDNING.....	1
Bakgrunn.....	1
Begrensninger ved dagens resultatmål .....	3
Problemstillinger .....	9
2 DATA.....	10
Datasett.....	10
Definisjoner på begreper som benyttes i rapporten:.....	12
Beskrivende statistikk for deltakerne .....	13
3 FUNN.....	16
Inntekt og sysselsetting i regionen .....	16
Arbeidstid i regionen.....	23
Utviklingen i de største kommunene i regionen.....	28
Grunnskole .....	47
4 KONKLUSJONER .....	68
5 VEDLEGG .....	72
REFERANSER .....	73
FOU INFORMASJON .....	76

---

## Sammendrag

Måtene vi i dag måler resultater av integreringsarbeidet bærer preg om at både samfunn, myndigheter og flyktninger selv har hastverk når det gjelder flyktningers integrering i det norske samfunnet. Resultatene fra introduksjonsprogrammet for flyktninger måles i forhold til direkte overgang til utdanning (unntatt grunnskole) eller arbeid ned til én time pr uke etter avsluttet program, og ett år senere. Det har vært påfallende liten diskusjon om indikatorene for disse resultatmålingene. Indikatorene er problematiske med hensyn til de begrensede kravene om arbeidstid; utilstrekkelige med hensyn til utvikling over tid; urettferdige med hensyn til sammenligninger mellom kommuner som har ulike arbeidsmarkeder og andeler og sammensetting av flyktninger; og urealistiske med hensyn til ulikhetene i flyktningenens varierende bakgrunner og dermed forutsetninger for å få jobb.

Lovverket gir kommunene en viss autonomi med hensyn til å forme innholdet i introduksjonsprogrammet. Kommunene selv må gjøre vurderinger innenfor det større rammeverket med hensyn til hvilke virkemidler som vil gi best resultater for kommunen på både kort og lang sikt. Men hvilken effekt programmet har hatt, og hvilke virkemidler som gir best virkning, er imidlertid fremdeles usikkert på tross av en hel del forskning det siste tiåret. Forskning har derfor antydnet at det kan være behov for å undersøke hva som virker *for hvem og hvor*, aggregerte nasjonale funn gir en medianplan av situasjonen og har lite forklaringsverdi i forhold til den enorme lokale variasjonen som eksisterer.

Bakgrunnen for denne rapporten var et ønske fra Kongsgård Skolesenter (KSS) i Kristiansand om å evaluere egen praksis og utarbeide et bedre kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt i sitt videre arbeid med introduksjonsprogrammet. Man opplevde at resultatmålene skygget for en bredere forståelse av hvordan det går med deres deltakere på sikt, og hvilke grep som har gitt varige resultater. I tillegg var det ønskelig med en sammenligning med deltakere på introduksjonsprogram i andre kommuner i IMDi region Sør, det vil si Agderfylkene og Telemark. Målet med studien er derfor å undersøke hvordan resultatene for Kristiansand og andre kommuner i IMDi region Sør ser ut dersom man legger til grunn andre høyst relevante kriterier som kan ha avgjørende betydning for den langsiktige inkluderingen av flyktninger i arbeidsmarkedet i de ulike kommunene.

Her gjør vi derfor et dypdykk og undersøker utviklingen over tid på vesentlige områder for flyktninger som har fått opphold i Norge og blitt bosatt i Kristiansand og IMDi region Sør (Agderfylkene og Telemark) i perioden

---

2005-2015. Fokuset er på ulike typer av inntekt og sysselsetting; arbeidstid; bosettingsantall; utviklingen i de største kommunene og bruk av grunnskole. I enkelte sammenhenger har vi også sett på kjønnsvariasjoner i denne sammenheng. Analysene som her utføres er basert på aidentifisert og administrativt koblet registerdata som inneholder informasjon om introduksjonsordningen, utdanning, arbeidsmarked og demografiske forhold for flyktninger som har fått opphold i Norge og blitt bosatt i Telemark, Aust-Agder eller Vest-Agder. I tillegg har vi ved hjelp fra SSB koblet disse dataene til Kongsgård Skolesenter (KSS) i Kristiansand sitt eget register over alle flyktningene som har deltatt på introduksjonsprogrammet på skolen. Dette gjør det mulig å følge tidligere introduksjonsprogramdeltakere over tid. Datasettet består av alle flyktninger som har deltatt i introduksjonsprogrammet i IMDi region Sør (Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark) i perioden 2005-2015. Vi begrenser utvalget vårt til individer som har fått opphold i Norge i 2002 og etter.

Studien er basert på deskriptive analyser og er ikke en effektstudie, siden den ikke kan si noe om hvilken betydning programmet har hatt for utfallet. Det ville kreve kontrollgrupper som ikke deltok i program, eller som deltok i en annen type program.

Undersøkelsen finner at når det gjelder pensjonsgivende inntekt, yrkesinntekt, arbeidstid og andel sysselsatte tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet i regionen, er det et vedvarende bilde at en høyere andel av kohortene som fikk opphold på et tidlig tidspunkt er sysselsatte etter lik botid i Norge. Sysselsetningsgraden stiger de 5 første årene etter at første opphold er gitt, deretter flater denne ut. Økt erfaring med introduksjonsprogrammet har altså ikke nødvendigvis ført til bedre resultater.

Når vi utelukkende ser på utviklingen for individer som er registrert med under 10 timers arbeidstid per uke etter avsluttet program, finner vi at 2 år senere har 17,6% av dem allerede falt ut av arbeidsmarkedet. Går vi enda lenger frem i tid, finner vi at 5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet har rundt 30% av dem ikke lenger et arbeidsforhold.

Som i andre studier finner vi at menn i større grad er sysselsatt, og har større stillinger sammenlignet med kvinner. Men økningen i andelen som er en del av arbeidsstyrken fra 1 til 5 år etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet er størst for kvinner. Selv om andelen kvinner som jobber i stillinger med avtalt arbeidstid på mer enn 30 timer i uka er relativt lavt så har det nesten vært en dobling av denne andelen i perioden fra 1-5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet.

---

Når man bryter funnene ned på ulike kommuner ser man at enkelte kommuner, som Grimstad, har oppnådd svært gode resultater på både kort og lang sikt. Samtidig kan man kanskje bemerke seg at gjennomsnittlig inntekt ikke er oppe på nivået til Norge som helhet. Men andre kommuner som har dårlige resultater i de offisielle målingene direkte etter avsluttet program, kan gjøre det bra på lenger sikt. Bamble er for eksempel en kommune som på kort sikt gjør det dårlig, men ser man for eksempel på utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt, ser vi at tidligere deltakere i Bamble ligger tett på gjennomsnittet i regionen etter to års botid. Etter 5 års botid er den gjennomsnittlige yrkesinntekten for tidligere deltakere i Bamble relativt lik som for de som har deltatt i introduksjonsprogrammet i Grimstad kommune.

På kort sikt har Skien høyere måloppnåelse enn Porsgrunn for hele perioden 2011-2014. Men på lengre sikt og når vi grupperer etter botid i Norge er resultatforholdet mellom de to kommunene motsatt. Selv om disse resultatene ikke uten videre lar seg sammenligne, ettersom de ikke måler det samme, viser de at ulike måter å måle «suksess» i introduksjonsprogrammet gir ulike rangeringer og at man må være forsiktige med å konkludere i hvilken grad kommunene lykkes med å inkludere deltakerne i arbeidslivet kort tid etter at deltakerne avslutter introduksjonsprogrammet.

For deltakere i Kristiansand har vi også vært i stand til å undersøke deltakernes utdanningsnivå fra opprinnelseslandet. Som forventet er gjennomsnittsinntekten høyest for deltakere med mye skolegang eller høyere utdanning. Lavest ligger deltakere med lite eller ingen skolegang. For den sistnevnte kategorien gjelder det samme som vi har funnet forøvrig, at senere oppholdskohorter i gjennomsnitt har lavere yrkesinntekt etter lik botid i Norge. Men for de med mye skolegang eller høyere utdanning er det motsatt. Blant disse har deltakere som fikk opphold sent i Norge høyere gjennomsnittlig yrkesinntekt etter 2 års botid i Norge. Det betyr at i Kristiansand så har man blitt flinkere til å få spor 3 elever ut i arbeidslivet de senere årene, mens man var bedre tidligere med de svakeste deltakerne. Det er viktig å presisere at selv om dette er tilfellet i Kristiansand, så trenger det ikke å være tilfellet i hele regionen. Dessverre har vi altså ikke mulighet til å se nærmere på dette for hele regionen. Dette viser at når man gjør et dypdykk finner man at enkeltkommuner kan ulike resultater med ulike grupper av deltakere i introduksjonsprogrammet, og at vi trenger mer kunnskap om hva som virker ovenfor hvem og hvor.

Et forbehold med disse analysene er at vi ikke har tatt forbehold om sekundærflyttinger, altså at deltakere muligens flytter til andre kommuner etter at introduksjonsprogrammet er fullført. Når vi ser på i hvilken grad

---

individene i vårt utvalg flytter, viser det seg at mobiliteten er høyest i de minste kommunene i regionen. De som velger å flytte og bor i en annen kommune enn den de avsluttet introduksjonsprogrammet i 5 år etter de fikk opphold, har i gjennomsnitt høyere sysselsetningsgrad frem til 6 års botid. Etter dette ser vi en utjevning.

Når det gjelder deltakernes landbakgrunn finner vi til dels store forskjeller med hensyn til sammensetninger i de ulike kommunene og fylkene. I Telemark er for eksempel 22% av alle flyktingene i fylket fra Somalia. I Aust-Agder utgjør flyktinger fra Somalia kun 12 % av alle flyktingene i fylket, i Vest-Agder var andelen 15%. Bryter man det ned på kommunenivå, finner vi enda større variasjon i forhold til hvilken landbakgrunn flyktingene har. Undersøkelsen finner i likhet med tidligere forskning at sysselsetningsgraden er betydelig høyere for flyktinger fra Eritrea enn eksempelvis Somalia når vi ser på regionen som helhet. Men det er betydelige interne forskjeller mellom ulike oppholdskohorter etter lik botid i Norge. Ser vi for eksempel på flyktinger fra Eritrea, utpeker 2005 kohorten seg med spesielt høy andel som er sysselsatt over tid, mens for flyktinger fra Afghanistan var det en rask økning i andelen som er sysselsatte blant de tidligste oppholdskohortene, og andelen har også holdt seg relativt høy etter 4 års botid.

Vi har også undersøkt hvordan utviklingen er dersom vi ser på grupper med ulik landbakgrunn i de største kommunene. Er det slik at det er de samme kommunene som lykkes best med flyktinger fra ulike land eller er det variasjoner her? Når vi ser på for eksempel somaliere finner vi at Bamble og Mandal, som begge har svært dårlig måloppnåelse etter kort tid, faktisk har den høyeste andelen somaliere som er sysselsatte etter 5 års botid. Ulike kommuner lykkes med andre ord i ulik grad med å sysselsette flyktinger fra ulike landbakgrunner. Hverken landbakgrunn eller det generelle arbeidsmarkedet i de ulike kommunene alene forklare disse forskjellene. Igjen understreker dette behovet for mer forskning som går mer i dybden på *hva* som virker *hvor* og *hvorfor*.

Bruken av grunnskole varierer mellom kommunene og fylkene. Blant kommunene i vårt fokus som har lavest andel som fullfører grunnskole finner vi i Grimstad, Arendal og Mandal. Særlig for Grimstad og Arendal er dette interessant i forhold til at dette er kommuner hvor tidligere deltakere over tid også har høy grad av sysselsetning. Blant de utvalgte kommunene er det høyest andel som fullfører grunnskoleutdanningen i Kristiansand kommune, med 24%. Dersom vi sammenligner flyktinger som har fullført grunnskolen i regionen med flyktinger som ikke har gjort dette ser vi at når det har gått 7 år siden første opphold ble gitt, tjener gruppen som fullfører grunnskole i Norge mer enn gruppen som ikke gjør dette. Vi ser de samme tendensene når



---

vi ser på andelen som er sysselsatte, men gruppen som fullfører grunnskole i Norge tar i gjennomsnitt igjen gruppen som ikke fullfører grunnskolen i Norge litt tidligere (etter 5 år). Etter botid på 9 år er i gjennomsnitt 60% av de som ikke fullfører grunnskolen i Norge sysselsatt. For de flyktningene som fullfører grunnskolen i Norge er andelen nær 80% etter lik botid.

Det tar med andre ord tid før man kan se betydningen av å gjennomføre grunnskolen i Norge. Det betyr at dersom man måler for eksempel resultater av introduksjonsordningen for tidlig, mens mange av deltakerne ikke engang har rukket å fullføre grunnskoleutdanningen, vil det se ut som at deltakere som fullfører grunnskole i Norge gjør det dårligere enn deltakere som ikke fullfører grunnskole i Norge.

For deltakere i Kristiansand der vi har informasjon om utdanningsnivå fra opprinnelseslandet, forventet vi at det skulle være en større andel deltakere med liten eller ingen skolegang fra opprinnelseslandet som fullfører grunnskolen i Norge, men det viser seg at det er relativt liten andel av disse som har fullført grunnskolen. De som fullfører grunnskolen i Norge i Kristiansand er i stor grad deltakere med noe skolebakgrunn (spor 2). Over halvparten av de som gjennomfører grunnskolen i Norge og har deltatt på introduksjonsprogrammet i Kristiansand oppgir at de hadde grunnskole fra opprinnelseslandet. Når vi undersøker de uten grunnskoleutdanning fra opprinnelseslandet, finner vi at de som ikke har tatt grunnskole i Norge heller, i større grad er sysselsatte enn de som tar grunnskole i Norge – frem til 5 års botid. Men deretter stiger sysselsettingsgraden blant de som har tatt grunnskole i Norge voldsomt frem til 9 års botid, mens den flater ut for de som ikke har tatt grunnskole i Norge.

Samlet sett står altså funnet seg om at grunnskoleutdanning i Norge later til å være viktig for tilknytningen til det norske arbeidslivet. Men forskjellen i inntekt mellom de som fullfører grunnskolen i Norge og de som ikke gjør det i realiteten drives av de deltakerne som også lykkes å fullføre videregående opplæring i Norge. Etter 6 år i Norge ser vi at gjennomsnittsinntekten for de som har fullført grunnskoleutdanningen i Norge og deretter videregående opplæring, enten ved å ta fagbrev eller fullføre studiespesialiserende, øker betydelig. Det er imidlertid ganske klart at det er et høyt frafall fra videregående opplæring. Mer kunnskap om hvorfor mange ikke starter på videregående opplæring og hvorfor de ikke fullfører vil kunne gi viktig informasjon slik at man i større grad kan legge til rette for at flere opparbeider seg den formelle kompetansen som er nødvendig for å lykkes i det norske arbeidslivet.

---

Vår undersøkelse har flere svakheter. Vi har kun informasjon om tidligere skolegang fra Kristiansand kommune, vi har i liten grad analysert forhold som alder og kjønn, og vi kan ikke si noe om rene effektsammenhenger. Undersøkelsen viser likevel med all tydelighet at det er behov for et bredere spekter av indikatorer å styre integreringsarbeidet etter. Dette gjelder både med hensyn til deltakernes ulike forutsetninger for integrering, og til måling av langsiktige resultater. Det er avgjørende for den langsiktige integreringen og sosiale mobiliteten blant flyktninger i Norge at vi hever blikket og stiller spørsmål ved om dagens målepraksis og integreringshastverk gir oss gode nok redskaper og strategier for å lykkes med våre langsiktige integreringsmål.

---

# 1 Innledning

## Bakgrunn

Måtene vi i dag måler resultater av integreringsarbeidet bærer preg om at både samfunn, myndigheter og flyktninger selv har hastverk når det gjelder flyktningers integrering i det norske samfunnet. I en rapport fra ECON Senter for økonomisk analyse i 2001 på oppdrag fra NHO, ble det anbefalt tvungen opplæring i norsk allerede fra første dag i asylmottakene (ECON, 2001). I bosettingsarbeidet har vi sett en dreining fra «god bosetting» av flyktninger, med vekt på muligheter for stabilitet, sosiale nettverk, selvstendighet, og muligheter for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet, mot «rask bosetting» basert på færre kriterier (Guribye et al., 2014). I den offentlige integreringsdiskursen, der fokuset som oftest er på overgang til utdanning og arbeid, krever både politikere og opinion *rask integrering* (Hanche-Dalseth, 2011). Såkalte myke og mer langsomme integreringsindikatorer som tillit, tilhørighet og opplevd diskriminering har delvis vært i fokus i EUs arbeid med indikatorer for integrering, men har hatt lite fokus i den offentlige diskursen i Norge der man har lagt større vekt på harde indikatorer som sysselsetting og utdanning (ibid).

Utvalget som utredet en norsk introduksjonslov rett over tusenårsskiftet, la vekt på tilrettelegging for rask overgang til arbeid eller utdanning (NOU 2001). Integreringstilskuddet som med hjemmel i denne introduksjonsloven blir gitt til den enkelte kommune i fem år for hver flyktning som bosettes, er innrettet på en slik måte at kommuner som sørger for rask integrering i arbeidsliv eller utdanning har mulighet til å gå med overskudd (Meld. St. 30 2015-2016). Resultatmålene for introduksjonsprogrammet (som ble opprettet i 2004) reflekterer en lignende hast ved at det måles direkte overgang til utdanning (unntatt grunnskole) og inntektsgivende arbeid helt ned til én times varighet i uken ett år etter avsluttet program. Myndighetenes nasjonale mål er at 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal gå over til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, og at 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning allerede ett år etter avsluttet program. Og endelig, blant flyktningene selv finner man et tilsvarende hastverk etter å komme i arbeid, noe som av og til medfører utfordringer i forhold til utdanningsløp (e.g. Oppedal et al., 2017; Birkelund & Mastekaasa, 2009; Tronstad & Hernes, 2014).

Alle nyankomne innvandrere i aldergruppen 18 -55 år som har fått godkjent asyl i Norge, oppholdstillatelse som overføringsflyktninger, eller som familiemedlemmer til disse, har en rett og plikt til deltakelse i

---

introduksjonsprogrammet i den kommunen de blir bosatt i. Introduksjonsprogrammet varer inntil 2 år, men det kan også utvides til 3 år. I hvor stor grad dette forekommer varierer mellom kommunene. Introduksjonsloven angir minstekravet for hva introduksjonsprogrammet skal inneholde. Dette inkluderer norskopplæring og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder deltakerne til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Hvordan den siste delen av programmet løses varierer mellom ulike kommuner. Eksempelvis er bruken av overgang til grunnskole mer utstrakt i enkelte kommuner enn andre (Dahlen et al., 2013; Djuve et al., 2014), og kommunene har stor grad av frihet i forhold til hvordan de legger opp både undervisningsopplegg, støttefunksjoner og nettverksbyggende aktiviteter (Guribye, 2017; Guribye og Hidle, 2013; Djuve et al., 2017). Den enkelte kommune må her gjøre vurderinger innenfor det større rammeverket med hensyn til hvilke virkemidler som vil gi best resultater for kommunen på både kort og lang sikt.

Her er det etter vår erfaring mye usikkerhet å spore i mange kommuner: skal man legge opp til rask gjennomføring av introduksjonsprogrammet som kulminerer i overgang til deltidsarbeid ned til én times varighet i uken, eller skal man legge opp til mer tålmodige løp som for eksempel involverer overgang til grunnskole og dermed gir svakere resultatmål? Og er resultatmålene direkte etter eller ett år etter avsluttet program gode nok indikasjoner på deltakernes langsiktige utvikling i arbeidsmarkedet? Disse vurderingene vil nok også påvirkes av offentlig publiserte rangeringer over de «beste» kommunene på dette området. Rangeringene av resultatoppnåelsen i de ulike kommunene får stor oppmerksomhet i media, og kan være med på å påvirke bosettingspolitikken i de enkelte kommunene (Guribye et al., 2014).

Det har vært bestilt og gjennomført mye forskning om introduksjonsprogrammet (e.g. Enes, 2017; Lillegård & Seierstad, 2013; Henriksen, 2010; Ideas2Evidence, 2014; Djuve et al., 2014; Blom & Enes, 2015; Kavli et al., 2007; Tronstad, 2015; Tronstad & Hernes, 2014; Djuve & Kavli, 2015; Rambøll, 2011; Djuve et al., 2017). Hvilken effekt programmet har hatt, og hvilke virkemidler som gir best virkning, er imidlertid fremdeles usikkert. En av utfordringene er blant annet at programmet er organisert på en måte som gjør det vanskelig å identifisere kausale effekter av programmet, det vil si hvilke effekter programmet har på integreringsprosessen. Det finnes ingen naturlig kontrollgruppe for deltakerne i introduksjonsordningen, hvilket betyr at man ikke har informasjon om hva som ville skjedd med deltakerne på introduksjonsprogrammet om de ikke hadde gjennomført programmet. Dette gjør det vanskelig å identifisere årsaks- og virkningsforhold av selve programmet på deltakerne. Samtidig er det såpass store variasjoner mellom

---

kommunene når det gjelder både innretningen av introduksjonsprogrammet, arbeidsmarked og andel flyktninger i forhold til innbyggertall, at det har vist seg vanskelig å finne frem til virkemidler som gir resultater på tvers av alle kommuner (Djuve et al., 2017).

Samtidig har det vært påfallende liten diskusjon om indikatorene for resultatmålingene i seg selv. Disse er problematiske med hensyn til de begrensede kravene om arbeidstid; utilstrekkelige med hensyn til utvikling over tid; urettferdige med hensyn til sammenligninger mellom kommuner som har ulike arbeidsmarkeder og andeler av flyktninger; og urealistiske med hensyn til ulikhetene i flyktningsenes varierende bakgrunner og dermed forutsetninger for å få jobb.

Bakgrunnen for denne rapporten var et ønske fra Kongsgård Skolesenter (KSS) i Kristiansand om et bedre kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt i sitt videre arbeid med introduksjonsprogrammet. Man opplevde at resultatmålene skygget for en bredere forståelse av hvordan det går med deres deltakere på sikt, og hvilke grep som har gitt varige resultater. I tillegg var det ønskelig med en sammenligning med deltakere på introduksjonsprogram i andre kommuner i IMDi region Sør, det vil si Agderfylkene og Telemark. Målet med studien er derfor å undersøke hvordan resultatene for Kristiansand og andre kommuner i IMDi region Sør ser ut dersom man legger til grunn andre høyst relevante kriterier som kan ha avgjørende betydning for den langsiktige integreringen av flyktninger i de ulike kommunene.

I denne rapporten vil vi først beskrive noen av utfordringene som er knyttet til dagens resultatmål, før vi skisserer våre problemstillinger og metodikk. Deretter vil vi vise og diskutere resultater fra våre analyser der vi legger til grunn målinger av ulike dimensjoner som ikke fanges opp godt nok i dagens resultatmål.

## **Begrensninger ved dagens resultatmål**

Resultatmålene, som altså måler direkte overgang til utdanning eller arbeid ett år etter avsluttet introduksjonsprogram, har en rekke begrensninger som påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i de enkelte kommunene.

### **Arbeidstid**

Dagens resultatmål er for det første basert på overgang til arbeid helt ned til én times varighet én gang i uken. Forskning har vist at overgang til deltidsarbeid påvirker muligheten for selvforsørging gjennom arbeidsmarkedet og øker avhengigheten til sosialhjelp, særlig for kvinner

---

(Kavli et al., 2007). Dersom de svakeste gruppene raskt skyves ut igjen fra arbeidsmarkedet, antyder forskerne at tilknytningen til arbeidsmarkedet kunne se annerledes ut på lang sikt.

Denne tråden har blitt tatt opp igjen i en nyere studie av Bratsberg og kollegaer ved Frischsenteret (2016b). De finner at innvandrere som kommer fra lavinntektsland i større grad har mer usikre jobber og konsekvensene av å miste jobben sin er større enn for norskfødte individer. Den første jobben kan være et viktig skritt inn i arbeidslivet, men den kan også representere første skritt ut fra det. Dersom første jobb er forbundet med stor usikkerhet, vil den ikke nødvendigvis være et viktig skritt på veien mot fast jobb, men heller bygge opp rettigheter til trygdeordninger og dermed bidra til å legge et fundament for fremtidig avhengighet av trygd, konkluderes det.

Men resultatindikatorerne som kommunene og voksenopplæringene skal jobbe utfra gir et sterkt signal om at svært begrensede deltidsstillinger teller i like stor grad som fulltidsstillinger. Dermed er det også fare for at man legger opp til samarbeid med det lokale arbeidsmarkedet for å lage det som i realiteten blir kortsiktige og i lengden kostbare løsninger.

### **Utvikling over tid**

Målene man benytter i dag gir dermed for det andre liten kunnskap om utviklingsforløp over tid. Riksrevisjonen gikk i 2010 gjennom resultatene av introduksjonsprogrammet og fant at målet den gang om at 65 prosent av deltakerne skulle gå direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program ikke var innfridd (Riksrevisjonen, 2010). Kun 44 prosent oppnådde målet. Samtidig fant man at en større andel, 63 prosent<sup>1</sup>, var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Man fant altså at det ga mening å måle utviklingen over en viss tid, altså hvordan resultatet så ut ett år senere. I 2010 ble så resultatmålene endret til at 55 prosent av deltakerne skal gå direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program, og at 70 prosent skulle være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. På nasjonalt nivå har dette målet fremdeles ikke latt seg realisere.

Tidsaspektet har imidlertid vist seg å være viktig. Ved å følge utviklingen til enkelte ankomstkohorter med flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1992-2015, har for eksempel et forskningsteam ledet av Bratsberg (2016a) vist hvordan sysselsetning blant flyktninger utvikler seg over tid<sup>2</sup>. Studien viser at sysselsetningsratene stiger de første årene etter bosetning. Både menn og

---

<sup>1</sup> Enes (2014) reviderte tallene for å bedre datakvaliteten og fant høyere andel personer som har gått over til utdanning og arbeid. For 2007 kohorten var det oppjusterte resultatet 68 prosent.

<sup>2</sup> Å være sysselsatt er i deres studie definert som at man har en årlig yrkesinntekt på mer enn grunnbeløpet i folketrygden.

---

kvinner ser ut til å tre relativt raskt inn i arbeidsmarkedet, men dette stopper opp etter få år. Sysselsetningsratene faller etter 7-10 års opphold i Norge, særlig blant menn, og forskerne finner at dette ikke kan forklares ut i fra alder. Forskning viser også at arbeidsmulighetene for innvandrere er mer følsomme for konjunktursvingninger sammenlignet med norskfødte (Barth et al., 2004 Bratsberg et al., 2016b). Enes (2014) argumenterer for at etter flere år viskes effekten av introduksjonsprogrammet ut og det kan være andre årsaker bak utviklingen som observeres. Samlet sett tilsier likevel forskningen at det er viktig med langsiktig planlegging i introduksjonsprogrammet for å legge til grunn et mest mulig solid grunnlag for langsiktig yrkesdeltakelse. Men de kortsiktige resultatmålene (etter maks ett år<sup>3</sup>), som tross alt skal gi en indikasjon på hvordan man jobber med introduksjonsprogrammene, gir ikke et optimalt grunnlag for å adressere slike utfordringer.

### **Kommunal variasjon**

For det tredje gir målene man benytter i dag et misvisende relasjonsforhold mellom resultater i de enkelte kommunene. Måloppnåelsen varierer enormt mellom kommunene, med en differanse på 47 prosentpoeng mellom den beste og den dårligste (Tronstad & Hernes, 2014). Selv om man på landsnivå fremdeles ikke har klart å innfri de nasjonale målene om 70 prosent av deltakerne i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram, har enkeltkommuner over tid ligget langt over kravet, mens andre har ligget langt under. Det er såpass store variasjoner med hensyn til sammensetningen av egenskaper i flyktninggruppene, lokale arbeidsmarked, kommunale integreringsplaner og tilbudet ved voksenopplæringene som er ansvarlige for introduksjonsprogrammet, at man kan stille spørsmål ved om sammenligninger og rangeringer er rettferdige. Det er også store forskjeller når det gjelder hvor mange flyktninger som tas i mot i kommunene sett i forhold til folketallet, og det er ikke alltid saksbehandlingen på området henger sammen med kommunale planverk (Guribye et al., 2014).

Forskning har vist at det er sterke sammenhenger mellom bakgrunnskjenntegn hos flyktningene og deres overgang til arbeid og utdanning. Dette gjelder både landbakgrunn og individuelle variabler som alder, kjønn og utdanning. I NOU 2001:20 ble det for eksempel gjort analyser av flyktnings arbeidsmarkedstilknytning over tid, der man kom frem til at det var såpass store forskjeller mellom ulike land, og at den ikke ble mindre etter hvert som botiden i Norge økte. Dette talte mot en hypotese om at botid

---

<sup>3</sup> SSB publiserer også resultater for 2 år etter avsluttet program.

---

er det som er avgjørende for integrering, ettersom forskjellen mellom landene synes bemerkelsesverdig stabil (NOU 2001:20). Senere studier har vist at for eksempel bosnere er godt integrert i Norge om vi måler dette ut i fra utdanning og deltakelse på arbeidsmarkedet (Dzamarija, 2016). Bratsberg, et al., (2014) sammenlignet ulike kohorter av flyktninger som kom til Norge på ulikt tidspunkt og fant at flyktninger fra Balkan i perioden 1991-1995 i større grad er tilknyttet det norske arbeidsmarkedet sammenlignet med andre flyktninger som kom i perioden 1986-1990 og 1996-2000. Ser vi på inntektsnivå er det mindre forskjeller mellom flyktninger som kom fra Balkan i denne perioden og andre flyktninger som kom i perioden 1986-1990, mens flyktninger som ankom Norge i perioden 1996-2000 har lavere lønnsnivå.

Enes og Wiggen (2016) finner at blant de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2012 og 2013, var den høyeste andelen som var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program fra Etiopia, Eritrea og Afghanistan. Blant deltakerne fra disse landene som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2012 og 2013 var om lag 70% i jobb eller utdanning ett år etter. Andelen var lavest for deltakere fra Somalia. Dette har også vært tilfellet i tidligere analyser av deltakerne i introduksjonsordningen (ibid; Enes, 2014).

Det er også betydelige variasjoner med hensyn til mer individuelle variabler. Kort sagt er det slik at kommuner som bosetter mange godt voksne kvinnelige flyktninger med lav utdanning og mange barn, har en langt mer krevende oppgave enn kommuner som bosetter mange unge, barnløse menn med høy utdanning (e.g. Djuve et al., 2001; Dørken, 2005; Blom & Enes, 2015; Tronstad, 2015; Djuve et al., 2017).

Bratsberg og hans kollegaer (2016a) viser også at individer som har gjennomført utdanning i Norge har større sannsynlighet for å være sysselsatt etter 10 år i Norge. Resultatene viser kanskje overraskende nok at tidligere arbeidserfaring ikke er avgjørende for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet, men at «noen år på norsk skole vil kunne gi en like god uttelling» (ibid: 203). Funnene indikerer at investering i norsk skolegang kan gi bedre tilknytning til arbeidsmarkedet, særlig for kvinner. Dette kan også sees i sammenheng med utviklingen i det norske arbeidslivet hvor andelen jobber hvor man ikke trenger utdanning blir færre og færre. Denne utviklingen har blant annet blitt påpekt av produktivitetskommissjonen (NOU 2015; NOU 2016). Deltakere som mangler grunnleggende lese og skriveferdigheter har behov for mer omfattende tilrettelegging for å være kvalifisert for det norske arbeidsmarkedet.

Det har også blitt pekt på betydningen av lokale arbeidsmarked. Godøy (2016) ser på hvilken betydning det lokale arbeidsmarkedet har for nyankomne



---

kvoteflyktninger og deres fremtidige arbeidsmarkedstilknytning. Kvoteflyktninger som blir bosatt i en kommune med lav arbeidsledighet har høyere inntekt på senere tidspunkt, men effektene er lavere enn hva tilsvarende studier finner i Sverige. Disse funnene peker i samme retning som annen litteratur som eksempelvis ser på betydningen av å fullføre studier i en nedgangskonjunktur (e.g. Liu et al., 2016). Forskning fra Danmark viser at flyktninger som ble bosatt i kommuner med lav arbeidsledighet og relativt lav andel innvandrere i 80 og 90-årene fikk raskere arbeid (Damm og Rosholm, 2010). Men mens man i Danmark har funnet at strukturelle faktorer forklarer i overkant av 70 prosent av den kommale variasjonen, er det tilsvarende funnet i Norge kun 12 prosent (Lillegård & Seierstad, 2013). Forskere peker på at det er vanskeligere å generalisere mellom norske kommuner ettersom de har langt større variasjon i geografiske trekk enn de danske, og er gjennomgående mindre (Dørken, 2005; Tronstad & Hernes, 2014).

Det er også, som nevnt innledningsvis, store variasjoner med hensyn til hvordan introduksjonsprogrammet organiseres i den enkelte kommune. Forskerne har slitt med lage generaliserbare konklusjoner om hvilke sider av kommunens arbeid som gjør at enkelte kommuner lykkes bedre med introduksjonsprogrammet enn andre (Djuve og Kavli, 2015). Et av de tydeligste funnene hos Djuve med flere (2017), var en sammenheng mellom kommuner som fremhever brukermedvirkning som et sentralt virkemiddel, og gode resultatmål, men det var store variasjoner med hensyn til i hvilken grad brukermedvirkning ble vektlagt i de enkelte kommunene. Et annet organisatorisk trekk som har vært i fokus er samarbeidet med NAV. I en undersøkelse gjennomført av Rambøll (2011) antydes det at man vil oppnå bedre resultater ved å forbedre samarbeidet mellom voksenopplæringen og NAV. I kommuner der introduksjonsprogrammet ligger under NAV, fant man at det fikk lavere prioritet både hos ledelse og medarbeidere, samt svakere politisk og administrativ forankring i kommunen.

En kvalitativ undersøkelse som noen år senere sammenlignet introduksjonsprogrammet i fem storbyer, fant et mer velfungerende og effektivt forhold mellom intro-enheten og NAV i kommuner hvor programmet ligger utenfor NAV (Ideas2Evidence, 2014). Men i en mer systematisk og omfattende studie gjennomført av NIBR året etter (Tronstad, 2015), fant man ikke klare sammenhenger mellom organisering i eller utenfor NAV og deltakernes resultater. Djuve og hennes kollegaer (2017) fant nylig et sammensatt bilde på dette området. På den ene siden er det bedre tilgang til arbeidsrettede tiltak i kommuner der programmet er lagt under NAV, på den andre siden går dette på bekostning av utdanningsrettede tiltak som bruk av grunnskole.

---

Samlet sett peker all denne forskningen altså på at det er såpass mange usikre variabler på både kommune- og individnivå at det å måle resultater som plasserer kommunene i et innbyrdes konkurranseforhold blir sterkt misvisende med tanke på hvor ulikt utgangspunktet er for dem.

### **Realisme**

For det fjerde er det grunn til å stille spørsmålsteget ved hvor realistiske dagens resultatmål er for enkelte deltakere i introduksjonsprogrammene. For såkalte spor 1 deltakere med lite eller ingen utdanning fra opprinnelseslandet, antyder forskningen at mange rett og slett ikke er kvalifisert for arbeid etter endt introduksjonsprogram (ibid). Det er stadig større etterspørsel etter formell utdanning i det norske kompetansesamfunnet (OECD, 2009), og vi er blant de landene med færrest lavkompetansearbeidsplasser, og dermed minst lønnsforskjeller i Europa. Opplæring i grunnskole som kan gi videre inngang i videregående opplæring regnes dermed som et viktig tiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet (IMDi, 2016). Både i NOU 2010:7 *Mangfold og mestring: Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*, og i NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, anbefales økt satsing på grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet. Til tross for at en stor del av flyktningene mangler fullført grunnskole når de kommer til Norge, er det påfallende få av dem som får grunnskole som del av introduksjonsprogrammet, selv om antallet er økende (ibid; Djuve et al., 2014; Blom & Enes, 2015).

Det har vært lite forskning på dette området, men man har funnet at de som deltar i slik opplæring har signifikant høyere odds for å oppnå gode resultater ett år etter endt program (Blom & Enes, 2015). Enes (2017) fant at blant tidligere deltakere i programmet fra 2012 og 2013 som hadde fullført grunnskole da programmet var avsluttet, var måloppnåelsen utjevnet og helt oppunder det nasjonale målet om 70 prosent – uavhengig av utdanningsnivå. For de som ikke hadde tatt grunnskole og hadde ingen eller uoppgitt utdanning, var andelen derimot langt lavere (40 prosent).

Programrådgivere anbefaler sjelden bruk av grunnskole som tiltak, ettersom det vurderes som for dårlig tilrettelagt for voksne innvandrere (Djuve et al., 2014). Det later også til å være en viss usikkerhet i administrasjonen med hensyn til lovverket på dette området (Dæhlen et al., 2013). Samtidig er det mange deltakere som ikke klarer å fullføre grunnskoleløpet innenfor varigheten av introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 2014). Men ettersom det forutsettes at grunnskoleopplæring skal kunne gjennomføres i løpet av introduksjonsprogrammet, teller ikke overgang til grunnskole som utdanning i dagens resultatmål for introduksjonsprogrammet.

---

### **Behov for lokale dypdykk**

Djuve og hennes kollegaer (2017) fikk i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å undersøke hva som virker i introduksjonsprogrammet. Men forskerne kunne ikke peke på mange generaliserbare grep og tilnærminger som virker på tvers av kommuner, kohorter og bakgrunnsvariabler hos deltakere. I én vellykket kommune har man med suksess satset tungt på norsk opplæring. I en annen har man satset like tungt på praksisplasser og oppnådd like gode resultater med det. I de fleste kommuner sliter man med å få lavt utdannede kvinner i arbeid, men i én kommune lykkes man godt med dette. Forskerne peker derfor på at det kanskje er mest interessant å diskutere hva som virker *hvor*. Det kan med andre ord være gode grunner til å bevege seg litt bort fra fokuset på aggregerte nasjonale funn, og heller gjøre større dypdykk inn i den enkelte kommune og region på dens egne premisser – det vil si, med utgangspunkt i dens spesifikke lokale forhold, organisering og sammensetning av flyktninger.

### **Problemstillinger**

Vår studie, som ble påbegynt før sistnevnte rapport kom ut, var som tidligere nevnt basert på et ønske i Kristiansand kommune om å gjøre nettopp det som anbefales i den rapporten. Her gjør vi derfor et dypdykk og undersøker utviklingen over tid for flyktninger som har fått opphold i Norge og blitt bosatt i Kristiansand og IMDis region Sør (Agderfylkene og Telemark) i perioden 2005-2015. Sentrale problemstillinger er:

- Hvordan er utviklingen for tidligere deltakere i arbeidsmarkedet?
- Hvordan er utviklingen med hensyn til arbeidstid?
- Hvordan er resultater sett i forhold til bosettingsantall i de enkelte kommunene?
- Hvordan er utviklingen sett i sammenheng med bakgrunnsvariabler hos deltakerne?
- Hvilke konsekvenser har fullført grunnskole i forhold til resultater over tid?

---

## 2 Data

### Datasett

Analysene som her utføres er basert på aidentifisert og administrativt koblet registerdata som inneholder informasjon om introduksjonsordningen, utdanning, arbeidsmarked og demografiske forhold for flyktninger som har fått opphold i Norge og blitt bosatt i Telemark, Aust-Agder eller Vest-Agder. I tillegg har vi ved hjelp fra SSB koblet disse dataene til Kongsgård Skolesenter (KSS) i Kristiansand sitt eget register over alle flyktningene som har deltatt på introduksjonsprogrammet på skolen. Dette gjør det mulig å følge tidligere introduksjonsprogramdeltakere over tid.

Datasettet vårt består av alle flyktninger som har deltatt i introduksjonsprogrammet i IMDi region Sør (Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark) i perioden 2005-2015. Vi begrenser utvalget vårt til individer som har fått opphold i Norge i 2002 og etter. For de som fikk opphold i 2002 vil det være en del som vi ikke observerer i våre data som følge av at de aldri deltok på introduksjonsprogrammet. Vi har likevel valgt å inkludere denne kohorten i analysene, med det forbehold at det sannsynligvis er en negativ seleksjon i forhold til hvem vi observerer. Vi begrenser utvalget vårt ytterligere ved at vi utelater de individene som har deltatt på introduksjonsprogrammet i regionen, men som avslutter i et fylke utenfor regionen.

Ved hjelp av registerdata fra SSB kan vi følge individene i arbeidsmarkedet årlig fra 2005 og frem til 2015 (for noen av variablene knyttet til inntekt er siste observasjon i 2014). Vi har informasjon om årlig yrkesinntekt, lønnsinntekt, pensjonsgivende inntekt og samlet overføringer (dette inkluderer både skattepliktige og ikke-skattepliktige overføringer). I tillegg har vi informasjon om arbeidstid, yrke og næring som individene eventuelt er sysselsatt i. Vi har også koblet informasjon fra utdanningsdatabasen. Dette medfører at vi har informasjon om all utdanning som individene har påbegynt, avbrutt og fullført i Norge. I tillegg vet vi når individene første gang fullførte grunnskolen, videregående skole og høyere utdanning. For de individene som har fullført grunnskoleutdanningen i Norge har vi også informasjon om gjennomsnittskaraktter ved avslutning av utdanningen. Det er også mulig å se på overgangen fra grunnskole for voksne til eksempelvis videregående skole og veien videre. På grunn av tidsperioden vil det ikke alltid være mulig å se på fullføringsgrad i videregående skole, men det vil være mulig å se om man avbryter utdanningen underveis.

---

Datasettet inneholder også informasjon om demografiske variabler slik som alder, alder ved første opphold, årstall for første opphold, bostedskommune, fødeland og kjønn. Opprinnelig ønsket vi å koble til NIR (nasjonalt introduksjonsregister), slik at vi også hadde informasjon om spor for de ulike flyktningene ved ankomst<sup>4</sup>. Men dette viste seg å være vanskelig ettersom man var i ferd med å gjøre tidkrevende grep for å forbedre datakvaliteten i NIR. For deltakere i Kristiansand har vi likevel mulighet for å skille på spor ved ankomst, basert på Kongsgård sine egne register. For deltakere som har vært bosatte i Kristiansand kommune kan vi derfor se på utviklingen separat for de ulike gruppene.

Fra KOSTRA har vi informasjon om tiltak som er gjennomført i løpet av introduksjonsprogrammet for samtlige deltakere. Dette datasettet gir også informasjon om lengde i introduksjonsprogrammet og status på slutten av året. En utfordring ved å beregne lengde i introduksjonsprogrammet er at det har vært ulik praksis for registrering av permisjon i løpet av perioden. I enkelte tilfeller har oppstart etter permisjon blitt registrert med ny oppstartsdato, mens i andre har kun første oppstartsdato blitt benyttet. I det siste tilfellet er det umulig å si noe om hvor lenge permisjonen har vart. Dette gjør det også utfordrende å definere avgangskohorter. Når man følger en avgangskohort over tid blir det ikke riktig å inkludere de som for eksempel har avbrutt introduksjonsprogrammet på grunn av permisjon. Normalt når introduksjonsprogrammet avsluttes skal personene være klar for arbeid, men det viser seg at samme person ofte gjenfinnes i registeret som deltaker på et senere tidspunkt. Dette har medført at SSB har revidert hvordan de definerer en avgangskohort (for detaljer se Enes, 2014:11). I tillegg har det vært en del feilregistreringer i KOSTRA knyttet til avslutningsdato.

Når vi har definert avgangskohorter har vi basert oss på Enes (2014). I prinsippet benyttes siste registrerte avslutningsår for å definere avgangskohort. Som utgangspunkt definerer vi kommunen som deltakerne har gått på introduksjonsprogrammet i etter hvilken kommune de avsluttet introduksjonsprogrammet i. For deltakere som enda ikke har avsluttet introduksjonsprogrammet ser vi på hvilken kommune de sist var registrert i. Enkelte deltakere har flyttet kommune i løpet av tiden i introduksjonsprogrammet, men andelen er begrenset.

---

<sup>4</sup> Deltakerne kan følge opplæringen på tre ulike spor, avhengig av morsmålet og deres tidligere skolegang. I Spor 1 er undervisningen tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang, der enkelte ikke kan lese og skrive sitt eget morsmål. I Spor 2 er undervisningen tilpasset deltakere med litt skolegang. I Spor 3 er undervisningen tilpasset deltakere med mye skolegang, mange med høyere utdanning.

---

I motsetning til IMDi og SSB har vi valgt å ta utgangspunkt i oppholdskohorter når vi ser på utviklingen til introduksjonsdeltakerne over tid. Deltakere som fikk opphold i Norge på samme tidspunkt defineres som en oppholdskohort. Dette er tilsvarende Bratsberg et al. (2016a). Deltakere som fikk opphold i samme år, kommer i større grad fra samme konflikter og land, det er også mulig å følge deres utvikling etter lik botid i Norge. I tillegg har de kommet til Norge under like forhold, for eksempel i arbeidsmarkedet. Dersom vi fokuserer på avgangskohorter vil det være ulik botid i kohorten, alt avhengig av når de avsluttet introduksjonsprogrammet i forhold til når de fikk sitt første opphold i Norge, samt i hvilken grad de har hatt permisjon i løpet av perioden.

Det er viktig å presisere at denne rapporten på ingen måte er en effektstudie. Rapporten er i utgangspunktet beskrivende, og utviklingen illustreres i stor grad i grafer som tar utgangspunkt i botid for de ulike oppholdskohortene. Vi ser også på utviklingen for de største kommunene i regionen. Når vi gjør dette skiller vi ikke lengre på oppholdskohorter, men sammenligner utviklingen til tidligere introduksjonsprogram deltakere etter lik botid. Vi har valgt å fokusere på ulike variabler som måler tilknytning til arbeid. I tillegg har det vært ønskelig å se nærmere på forskjellen i utviklingen for deltakere som fullfører grunnskolen i Norge og de som ikke gjør dette. Ved Kongsgård Skolesenter har det over lengre tid vært høy bruk av grunnskole, dette er også et viktig tiltak i en del av kommunene i Telemark. Vi har derfor viet en stor del av denne rapporten til nettopp dette.

### **Definisjoner på begreper som benyttes i rapporten:**

- **Pensjonsgivende inntekt:** dette er summen av personinntekt lønn og personinntekt næring i løpet av året
  - Personinntekt lønn: Omfatter lønn for utført arbeid og ulike pensjonsgivende stønader (skattepliktige)
  - Personinntekt næring: Beregnet inntekt fra næringsvirksomhet som tilskrives eierens arbeidsinnsats.
- **Yrkesinntekt:** sum av lønnsinntekter og netto næringsinntekter i løpet av kalenderåret
- **Overføringer:** Skattepliktige og skattefrie overføringer i løpet av kalenderåret.
- **Sysselsatt:** Yrkesinntekten er minst grunnbeløpet i folketrygden i det aktuelle året.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vi benytter lik definisjon som Bratsberg et al. (2016a)

- 
- **Fulltidssysselsatt:** Yrkesinntekten er minst fire ganger grunnbeløpet i folketrygden i det aktuelle året.<sup>6</sup>
  - **Avtalt arbeidstid:** Avtalt arbeidstid er det antall arbeidstimer som den ansatte ifølge arbeidskontrakten skal være på arbeid.
  - **Fullført grunnskole i Norge:** Dette inkluderer alle individer som har fullført grunnskole i Norge og har oppnådd karakterer.
  - **Oppholdskohort:** Individer som får opphold i Norge i samme år defineres til å være en oppholdskohort. Registerdata er mangelfulle på det som skjer i perioden før første opphold blir gitt.
  - **Avgangskohort:** Individer som avslutter introduksjonsprogrammet samtidig.
  - **Avgangskommune:** Den kommunen deltakerne siste gang var registrert i introduksjonsprogrammet i. Denne definisjonen brukes gjennomgående i hele rapporten for å definere bostedskommune.

All inntekt er konsumprisindeksjustert slik at verdiene er sammenlignbare over tid.

## Beskrivende statistikk for deltakerne

Totalt sett består vårt utvalg av 6845 individer som har fått første opphold i Norge i perioden 2002-2015 og blitt bosatt i en kommune i IMDi region Sør. Tabell 1 viser antallet som har fått opphold hvert enkelt år i perioden. I kolonne 3 vises hvor stor andel av deltakerne som er kvinner. Totalt sett er 45% av individene i utvalget vårt kvinner. De senere årene har det vært en lavere andel kvinner som har fått opphold i Norge og blitt bosatt i regionen sammenlignet med tidligere i perioden. Gjennomsnittsalderen for alle individene i utvalget er 29,9 år ved første opphold (se kolonne 5). Denne alderen har variert litt i de forskjellige oppholdskohortene. Figur 1 viser hvilke opprinnelsesland flyktningene har etter hvilket år de fikk sitt første opphold i Norge. Over tid har det vært en endring i hvilke opprinnelsesland som dominerer.

I figur 1 vises en oversikt over landbakgrunn for de ulike oppholdskohortene i datasettet vårt.

---

<sup>6</sup> Vi benytter lik definisjon som Bratsberg et al. (2016a)

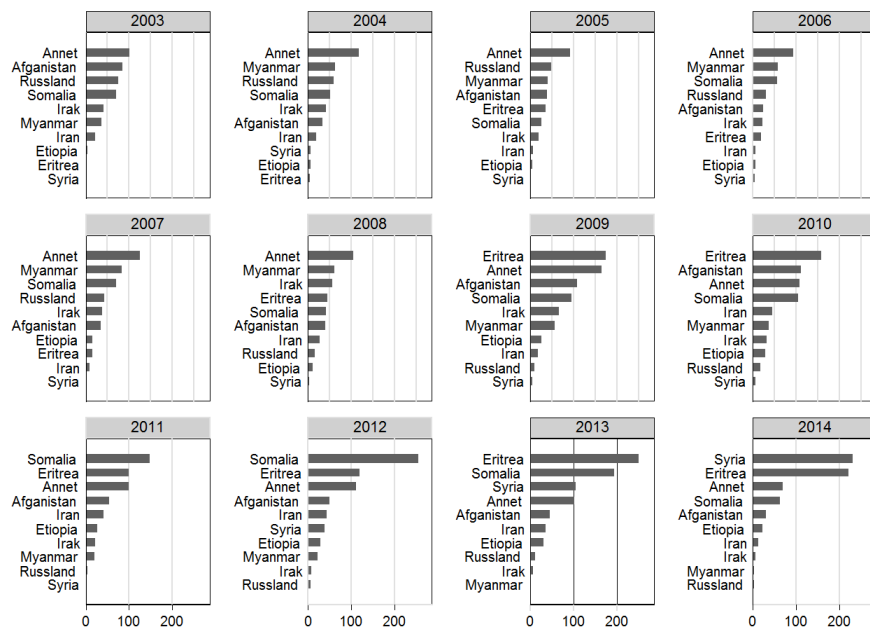
**Tabell 1: Beskrivende statistikk for ulike oppholdskohorter.**

<b>Årstall for første opphold</b>	<b>Antall</b>	<b>Andel kvinner</b>	<b>Alder ved første opphold, Median</b>	<b>Alder ved første opphold, Gjennomsnitt</b>	<b>Standard avvik</b>
2002	184	48 %	30	30,2	8,6
2003	441	41 %	30	30,5	8,1
2004	404	52 %	30	31,1	8,4
2005	309	53 %	31	31,4	8,5
2006	320	54 %	27	29,2	8,8
2007	438	50 %	29	30,1	9,0
2008	405	51 %	29	30,0	8,8
2009	720	43 %	28	29,4	10,0
2010	648	45 %	28	29,0	9,2
2011	522	49 %	28	29,2	8,6
2012	682	47 %	28	29,7	8,8
2013	778	36 %	27	28,5	8,4
2014	664	33 %	29	30,7	9,0
2015	330	45 %	29	31,5	9,7
<b>Totalt</b>	<b>6845</b>	<b>45 %</b>	<b>28</b>	<b>29,9</b>	<b>8,9</b>

Tabellen viser beskrivende statistikk for utvalget vårt fordelt etter når de fikk sitt første opphold i Norge. Kolonne 1 viser årstall for første opphold, kolonne 2 viser antall som fikk opphold i de forskjellige årene, kolonne 3 viser hvor stor andel kvinner som fikk opphold de enkelte årene, kolonne 4 viser aldermedianen, kolonne 5 viser gjennomsnittlig alder. Til slutt viser kolonne 6 standardavviket for gjennomsnittsalderen.



**Figur 1: Landbakgrunn, IMDi Sør**



**Figuren viser opprinnelsesland til flyktninger som har fått opphold i Norge i perioden 2003-2014 og som har blitt bosatt i Agder eller Telemark.**

---

### 3 Funn

Vi vil begynne våre undersøkelser med å undersøke utviklingen i inntekt, sysselsetting, og arbeidstid for ulike oppholdskohorter i IMDi region Sør. Deretter vil vi gjøre dypdykk i et utvalg av kommuner i regionen og undersøke utviklingen over tid på ulike relevante områder der. Tilslutt vil vi undersøke forhold som er relatert til bruk av grunnskole i introduksjonsprogrammet.

#### Inntekt og sysselsetting i regionen

Siden 2010 har det nasjonale målet som tidligere nevnt vært at 55 prosent av deltakerne, uavhengig av bakgrunn, skal gå direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram, og at 70 prosent av dem skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Disse målene har fremdeles ikke blitt oppnådd, og resultatene har variert fra topp-punktet på 68 prosent ett år etter avsluttet program for 2009-kullet, og 58 prosent for 2014-kullet. Men som vi så innledningsvis kan det være avgjørende for kommunene som skal arbeide med introduksjonsprogrammet å få en større forståelse av utviklingsforløp over enda lenger tid enn ett år. Formålet med hele introduksjonsloven er tross alt å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Hvorvidt man virkelig har lyktes med dette, vil ikke bli synlig før over tid. Det er i denne sammenheng spesielt arbeidstilknytningen vi er interessert i å følge utviklingen til. Det er her viktig å ikke utelukkende fokusere på sysselsetting, men også inntekt, ettersom dette gir en mer reell indikasjon på økonomisk selvstendighet.

Vi innleder dette kapitlet med å se på hvordan utviklingen i tilknytningen til arbeid og inntekt har vært for utvalget vårt over tid. Vi sammenligner utviklingen til ulike oppholdskohorter i IMDi region Sør etter lik botid i Norge. En oppholdskohort består av alle individene som har fått opphold i samme år, og botid måles som antall år etter at første opphold i Norge ble gitt.<sup>7</sup> I hvilken grad er utviklingen ulik for de ulike oppholdskohortene? Og hvilken betydning har økt botid for resultatene?

#### Pensjonsgivende inntekt

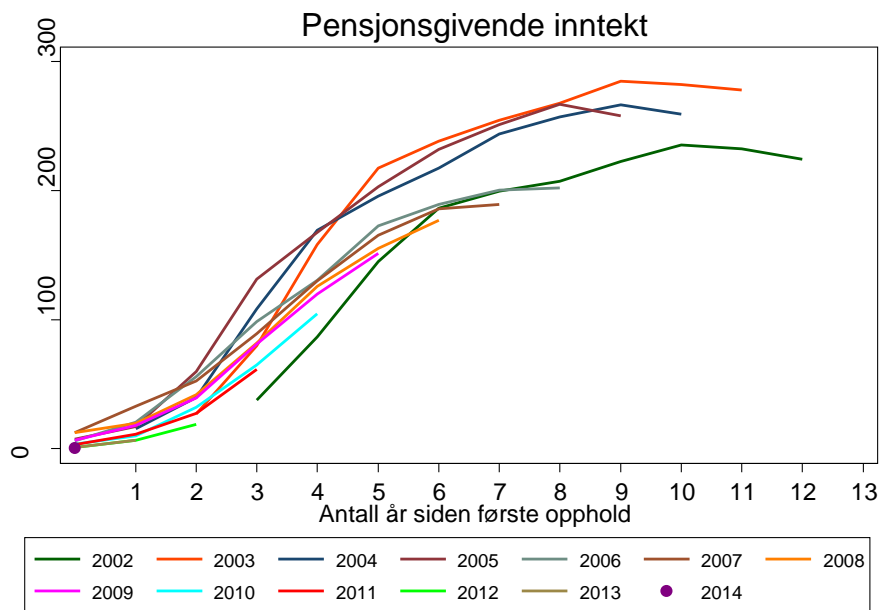
Inntekt gir en indikasjon på i hvilken grad innvandrere har samme muligheter som andre i Norge. Man kan selvsagt forvente en lav inntekt innledningsvis, men den ønskede utviklingen over tid er en vekst i inntekt i retning av den

---

<sup>7</sup>Vi beregner botid fra året første opphold ble gitt og har ikke informasjon om hvor lenge individene har vært i Norge før første oppholdstillatelse ble gitt.

øvrige befolkningen. Figur 2 illustrerer utviklingen i pensjonsgivende inntekt for de ulike oppholdskohortene i vår studie, representert med ulike farger. De siste kohortene kan vi dessverre bare følge noen få år. Langs x-aksen måles antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Langs y-aksen måles gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt<sup>8</sup>.

**Figur 2: Pensjonsgivende inntekt, utvikling over tid IMDi Sør**



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig pensjonsgivendeinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

For samtlige oppholdskohorter er det en sterk stigning i gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt fra omkring 2 års botid i Norge til ca. 6 års botid. Som forventet øker inntekten i takt med lengre botid i Norge, men etter 8-10 års botid ser vi tendenser til en utflating av veksten. Dette bildet tilsvarer

<sup>8</sup> Pensjonsgivendeinntekt er summen av personinntekt fra lønn og næring i løpet av året. Personinntekt fra lønn inkluderer all lønn for utført arbeid og i tillegg ulike pensjonsgivende stønader som er skattepliktige. Introduksjonsstønnen er ikke en del av den pensjonsgivendeinntekten.

---

utviklingen i sysselsetting observert på nasjonalt nivå i andre studier (Bratsberg et al.,2016a; 2016b). Selv om gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt stiger etter økt botid i Norge, er den også betydelig lavere enn gjennomsnittet for bosatte i Norge som helhet. I 2016 var gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt 414900<sup>9</sup>.

Figuren viser også at ulike oppholdskohorter har ulikt nivå på pensjonsgivende inntekt etter lik botid i Norge. Dette må sees i sammenheng med hvem som kommer på hvilke tidspunkt, hvilken landbakgrunn de har, alder, utdanningsnivå fra opprinnelseslandet osv. I Figur 2 ser vi tendenser til at de som fikk opphold i Norge tidlig i perioden gjør det bedre etter lik botid i Norge. Dette er en interessant utvikling. Teoretisk skulle man kanskje forventet at økt erfaring med integreringsprosessen og introduksjonsprogrammet førte til erfaring om hvilke metoder som gir god integrering slik at måloppnåelsen øker. Samtidig kan det ha vært andre utfordringer sent i perioden som ikke var gjeldende tidlig i perioden. Et unntak fra denne observasjonen er 2002 kohorten. En grunn til dette kan være at vi i datasettet mangler endel individer som fikk opphold i Norge i 2002 som følge av at de ikke har vært registrert som deltakere i introduksjonsprogrammet.

Her er det også viktig å merke seg at pensjonsgivende inntekt også inkluderer skattepliktige stønader. Det er følgelig også interessant å se på hvordan utviklingen er i yrkesinntekten, da denne er direkte knyttet til deltakelse i arbeidsmarkedet.

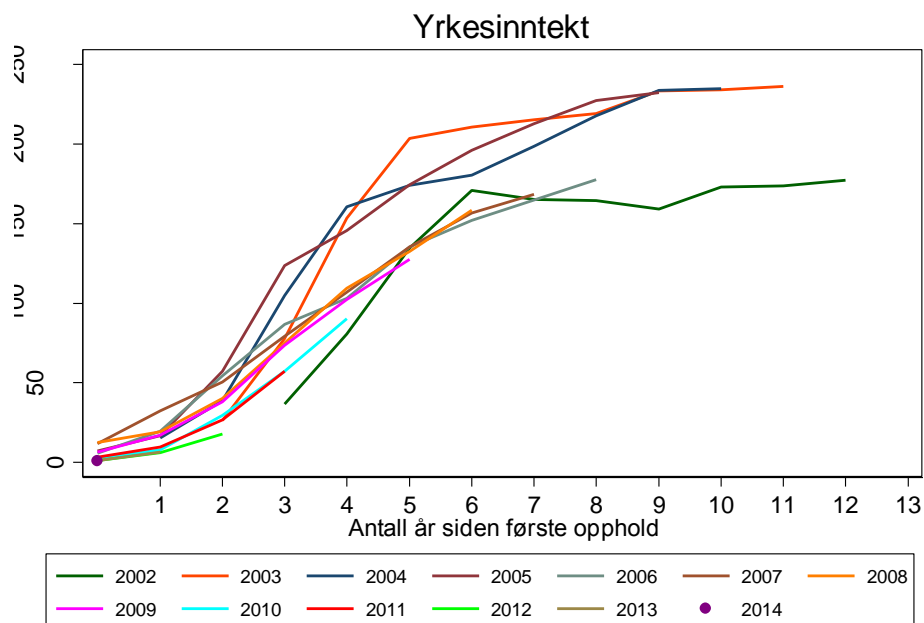
### **Yrkesinntekt**

I Figur 3 viser vi hvordan utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt er for ulike oppholdskohorter. Figuren er bygd opp på tilsvarende måte som Figur 2. Begge figurene viser også et relativt likt mønster, men yrkesinntekten er i gjennomsnitt lavere ettersom skattepliktige overføringer ikke inkluderes.

---

<sup>9</sup> Kilde: SSB tabell 09855

Figur 3: Yrkesinntekt, utvikling over tid IMDi Sør



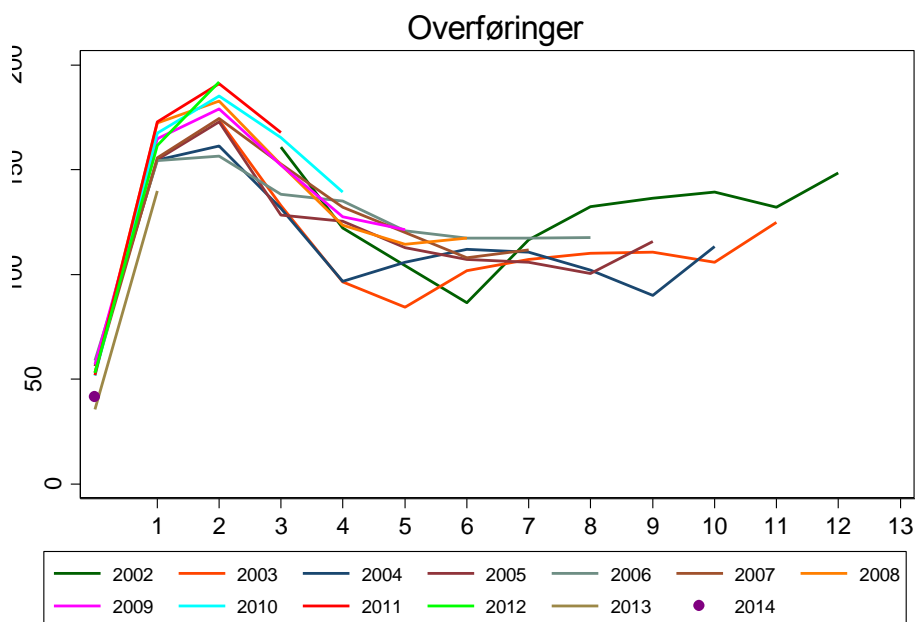
Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

Figur 3 viser at gjennomsnittlig yrkesinntekt er relativt lik etter 5 år i Norge for kohorter som har fått opphold i Norge etter 2006, mens den er en del høyere etter samme botid for individer som har kommet til Norge på et tidligere tidspunkt. I Tabell 1 viste vi at kvinneandelen er høyere i de tidlige kohortene, samtidig som at disse kohortene er noe eldre i gjennomsnitt når de får første opphold i Norge. Det ville dermed være nærliggende å anta at forholdene vi ser i Figur 3 skulle gi en motsatt utvikling. Andre studier har nemlig vist at kvinner med flyktningbakgrunn er generelt i mindre grad sysselsatte sammenlignet med menn med samme bakgrunn, og de som er yngre når de kommer til Norge har høyere sysselsetningsgrad (e.g. Enes, 2014). Men det var også noe ulike landbakgrunn for individer som kom i de ulike årene, som vi viste i Figur 1.

## Overføringer

For å få en forståelse av helheten i utviklingen har vi også sett på hvordan utviklingen i overføringer har vært over tid (Figur 4). Vi ser på utviklingen i gjennomsnittlig mottatt overføringer for de ulike oppholdskohortene i forhold til botid i Norge. Overføringer inkluderer alle skattepliktige og skattefrie overføringer i løpet av et kalenderår. Introduksjonsstønadene inngår i dette og medfører at overføringene øker ganske mye de to første årene i Norge. Etter 2 års botid i Norge reduseres gjennomsnittlig overføring for alle oppholdskohortene. Etter 5 år er det de individene som kom til Norge senere i perioden som har høyest nivå på overføringene. Det skjer en utflating i nivået etter omkring 5 år, før vi mot slutten ser tendenser til en økning. Dessverre har vi ikke nok år med observasjoner til å se hvordan dette utvikler seg på lengre sikt.

Figur 4: Overføringer, utvikling over tid IMDi Sør



Figuren viser hvordan overføringer i gjennomsnitt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig overføringer i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

---

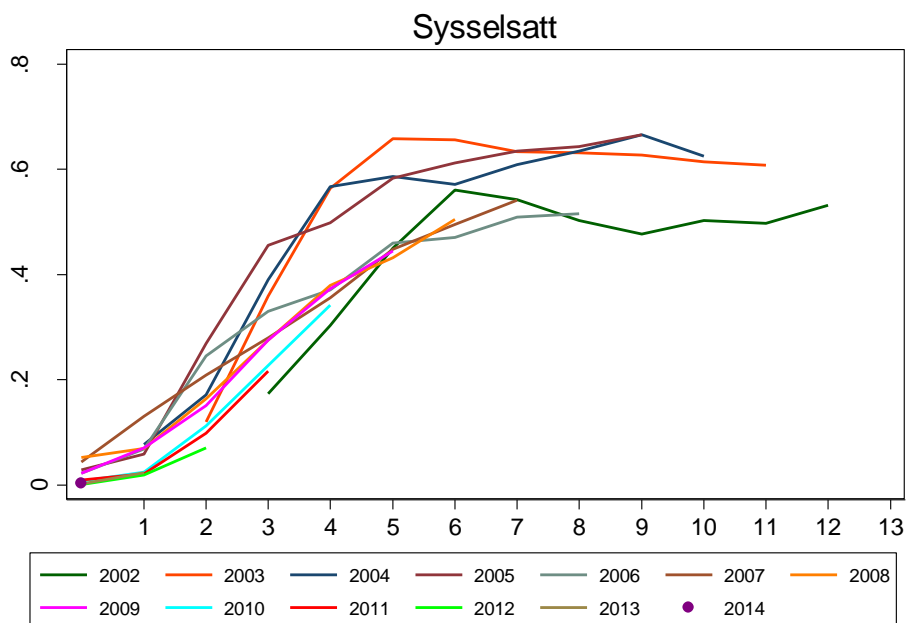
## Sysselsetting

En utfordring ved å se på gjennomsnittsinntekt er at den kan være påvirket av eksempelvis høye verdier. Et interessant mål er derfor å se på andelen som er sysselsatte. Tilsvarende Bratsberg m.fl. (2016a) regner vi individer som sysselsatte dersom yrkesinntekten er høyere enn grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året<sup>10</sup>. Dersom yrkesinntekten er 4 ganger høyere enn grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året regner vi individene som fulltidssysselsatte. Et slikt mål blir ikke påvirket av observasjoner med ekstremverdier. I Figur 5 og Figur 6 illustreres henholdsvis utviklingen i andelen som er sysselsatte og fulltidssysselsatte. Bildet er tilsvarende det som er vist tidligere. En høyere andel av kohortene som fikk opphold på et tidlig tidspunkt er sysselsatte etter lik botid i Norge. Sysselsetningsgraden stiger de 5 første årene etter at første opphold er gitt, deretter flater denne ut. Etter 5 års opphold i Norge er andelen som er sysselsatte omkring 50%. For de tidligste kohortene er andelen opp mot 60%. Det er en betydelig lavere andel som er fulltidssysselsatte, men samtidig ser vi ikke den samme utflatingen i andelen etter 5 år (se Figur 6). Dette er et interessant funn, men det er vanskelig å konkludere entydig at det er fulltidssysselsettingen i seg selv som er årsak til dette.

---

<sup>10</sup> I 2015 var grunnbeløpet i folketrygden 90 068

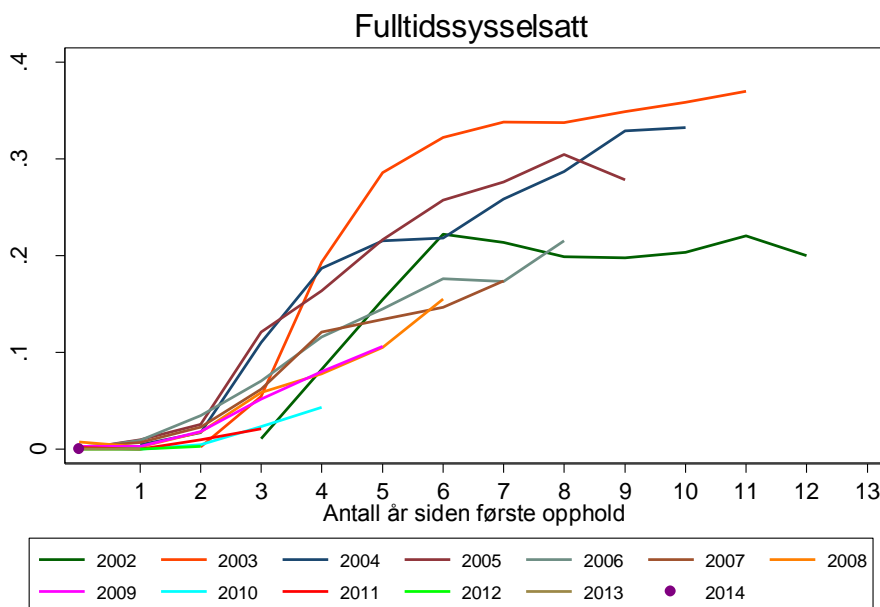
Figur 5: Andel sysselsatt, utvikling over tid IMDi Sør



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Individuer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen av som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.



Figur 6: Andel fulltidssysselsatte, utvikling over tid IMDi Sør



Figuren viser hvordan andelen som er fulltidssysselsatt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Individuer regnes som fulltidssysselsatte dersom inntekten overstiger 4 ganger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

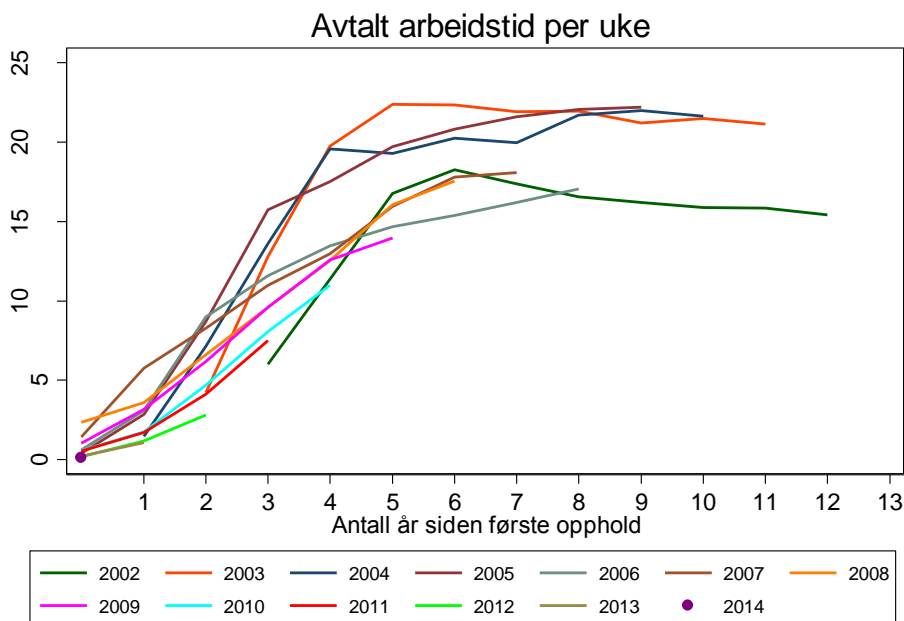
## Arbeidstid i regionen

I dag defineres overgang til lønnet arbeid etter endt introduksjonsprogram som inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, inkludert personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver. Det er altså relativt lave kriterier i forhold til arbeidstid.

Figur 7 illustrerer utviklingen for ulike oppholdskohorter etter like botid i forhold til gjennomsnittlig avtalt arbeidstid. Personer som har null i yrkesinntekt er i figuren lagt inn med 0 i avtalt arbeidstid. Dette trekker da ned gjennomsnittet, sammenlignet med om vi kun hadde sett på arbeidstid for personer som har arbeid. Figuren viser samme tendens som påpekt tidligere. Det er en tendens til at oppholdskohortene som kom senere i perioden i gjennomsnitt jobber færre timer per uke etter lik botid i Norge.

Gjennomsnittlig arbeidstid øker frem til 5-6 års botid. Etter dette ser vi en utflating.

Figur 7: Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid, utvikling over tid IMDi Sør

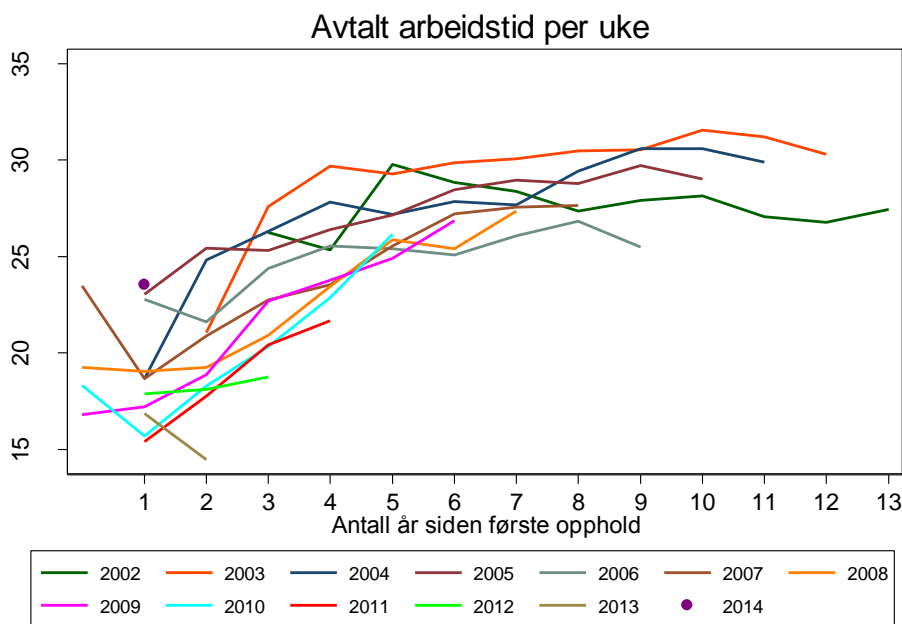


Figuren viser hvordan gjennomsnittlig avtalt arbeidstid utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Personer som ikke har positiv yrkesinntekt er lagt inn med null i avtalt arbeidstid. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. Langs y-aksen vises avtalt arbeidstid per uke, og langs x-aksen antall år siden flyktingene fikk opphold i Norge. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

Det er også interessant å se på utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid for personer som er sysselsatte. Det betyr at vi kun ser på utviklingen for individer som er registrert med minst 1 times avtalt arbeidstid i referanseuken. Utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid for denne gruppen er illustrert i Figur 8. Felles for alle oppholdskohortene er at gjennomsnittlig avtalt arbeidstid øker noe frem til ca. 5 årsbotid. Etter det er det variasjoner etter hvert som botiden øker. Også her ser vi at de tidligere oppholdskohortene har høyere verdier enn de som kom senere. Vi ser blant annet at 2003 oppholdskohorten i gjennomsnitt har avtalt arbeidstid på over 30 timer i uka etter 5 års botid i Norge (se Figur 8). Dette er høyt, og betyr at de som er innenfor arbeidslivet i denne gruppen er det med relativt store stillinger, i tillegg er nivået relativt

konstant etter 5 års botid i Norge. Andre tidlige oppholdskohorter har en noe annerledes utvikling over tid, men ligger jevnt over høyere enn de som kom senere.

**Figur 8: Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid for individer som er registrert med minst 1 times arbeidstid, IMDi Sør.**



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig avtalt arbeidstid utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Personer som ikke er registrert med et positivt antall timer er ikke inkludert i utvalget. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. Langs y-aksen vises avtalt arbeidstid per uke, og langs x-aksen antall år siden flyktningene fikk opphold i Norge. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

Et spørsmål som er interessant er i hvilken grad de som starter med en relativt liten stilling 1 år etter endt introduksjonsprogram også er sysselsatt når det har gått lengre tid? Dette vil ikke fremgå når vi ser på utvikling i gjennomsnittlige størrelser slik som over.

Vi begrenser utvalget vårt til kun å inkludere individer som har bodd i Norge lenge nok til at vi observerer alle minst 5 år etter at de avsluttet introduksjonsprogrammet. Vi får da et konstant utvalg i hele perioden og kan sammenligne utviklingen over tid for de samme individene. I Tabell 2 ser vi

på hvor stor andel av flyktningene i regionen som hadde avtalt arbeidstid på minst 1, 10, 20, og 30 timer i 1-5 år etter at introduksjonsordningen ble avsluttet.

**Tabell 2: Arbeidstid for flyktninger som avsluttet intro for minst fem år siden**

Antall år siden intro ble avsluttet	Timer jobbet i referanseuken				Totalt antall
	1+	10+	20+	30+	
1	45,4 %	40,6 %	28,4 %	22,5 %	2170
2	53,6 %	49,2 %	35,7 %	28,8 %	2170
3	55,8 %	51,2 %	39,3 %	31,2 %	2170
4	55,4 %	51,5 %	40,4 %	32,0 %	2170
5	54,2 %	49,6 %	39,7 %	30,9 %	2170

Tabellen viser andelen som hadde avtalt arbeidstid på minst 1, 10, 20 og 30 timer i referanse uken 1 til 5 år etter at intro ble avsluttet. Populasjonen inkluderer alle flyktninger som har avsluttet introduksjonsordningen i IMDi region Sør, og som vi kan følge minst 5 år etter at de avsluttet.

Tabell 2 viser at andelen som er ansatt minst 1 time 1 år etter at introduksjonsordningen ble avsluttet er på 45,4 %, mens kun 22,5 % har avtalt arbeidstid på mer enn 30 timer i referanseuken. Det betyr at omtrent halvparten av de som er ansatte var det i en stilling som var mindre enn 80%. 5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet hadde 54,2 % avtalt arbeidstid på minst 1 time i referanseuken, mens 30,9% hadde avtalt arbeidstid på 30 timer eller mer. Det betyr at omtrent 44% av de som var ansatte var det i en stilling som var mindre enn 80%. Det har altså vært en svak økning i andelen som er ansatt i større stillinger i forhold til ansatt i små stillinger i perioden.

I tabellen fremgår det at andelen som har avtalt arbeidstid på minst 1, 10, 20 og 30 timer øker mest i perioden fra 1 til 2 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet. Fra 4 til 5 år etter introduksjonsprogrammet ble avsluttet er det en reduksjon i andelen for alle de ulike kategoriene.

Det er totalt 2170 individer som vi observerer opptil 5 år etter at de avsluttet introduksjonsprogrammet (se Tabell 2). Vi finner at 45,4% av disse individene hadde avtalt arbeidstid på minst 1 time i referanseuka 1 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet. Totalt utgjør dette 985 personer. Dersom vi utelukkende følger disse personene over tid viser det seg at 2 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet har en del av dem allerede falt ut av arbeidsmarkedet. Her er det 82,4% av dem som fremdeles har avtalt

arbeidstid på minst 1 time i referanseuken. Det er altså 17,6% av dem som har falt ut av arbeidsmarkedet. Går vi enda lenger frem i tid, finner vi at 5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet er det kun 69,4% av dem som har avtalt arbeidstid på minst en time. Med andre ord har rundt 30% av de som hadde en avtalt arbeidstid begrenset til et sted mellom 1 og 10 timer i referanseuka året etter at de avsluttet introduksjonsprogrammet ikke et arbeidsforhold 4 år senere. |

Dersom vi ser på kvinner og menn separat ser vi et litt annerledes mønster. I Tabell 3 og 4 ser vi på utviklingen for henholdsvis menn og kvinner. Tabellene er bygd opp tilsvarende Tabell 2.

**Tabell 3: Avtalt arbeidstid for menn som avsluttet introduksjonsprogrammet for minst fem år siden**

Antall år siden intro. ble avsluttet	Timer jobbet i referanseuken				Totalt antall
	1+	10+	20+	30+	
1	51 %	48 %	38 %	33 %	1133
2	59 %	57 %	46 %	42 %	1133
3	61 %	58 %	50 %	44 %	1133
4	60 %	58 %	50 %	44 %	1133
5	57 %	55 %	48 %	42 %	1133

Tabellen viser andelen menn som hadde avtalt arbeidstid på minst 1, 10, 20 og 30 timer i referanse uken 1-5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet. Populasjonen inkluderer alle menn som har avsluttet introduksjonsordningen i IMDi region Sør, og som vi kan følge minst 5 år etter at de avsluttet.

**Tabell 4: Avtalt arbeidstid for kvinner som avsluttet introduksjonsprogrammet for minst fem år siden**

Antall år siden intro. ble avsluttet	Timer jobbet i referanseuken				Totalt antall
	1+	10+	20+	30+	
1	40 %	33 %	18 %	11 %	1037
2	47 %	41 %	24 %	15 %	1037
3	50 %	43 %	28 %	17 %	1037
4	51 %	44 %	30 %	19 %	1037
5	51 %	44 %	31 %	19 %	1037

Tabellen viser andelen kvinner som hadde avtalt arbeidstid på minst 1, 10, 20 og 30 timer i referanse uken 1-5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet. Populasjonen

---

**inkluderer alle kvinner som har avsluttet introduksjonsordningen i IMDi region Sør, og som vi kan følge minst 5 år etter at de avsluttet.**

Det fremgår av Tabell 3 og 4 at menn i større grad er sysselsatt, og har større stillinger sammenlignet med kvinner. 1 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet har 51% av mennene avtalt arbeidstid på minst 1 time, tilsvarende andel for kvinner var 40%. Kun 11% av kvinnene hadde avtalt arbeidstid på minst 30 timer i uken, mens tilsvarende andel for menn var 33%. For begge kjønn er det en positiv utvikling over tid, andelen som er sysselsatt øker. I tillegg er det en større andel som er ansatt i større stillinger. Økningen i andelen som er en del av arbeidsstyrken fra 1 til 5 år etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet er størst for kvinner. Selv om andelen kvinner som jobber i stillinger med avtalt arbeidstid på mer enn 30 timer i uka er relativt lavt så har det nesten vært en dobling av denne andelen i perioden fra 1-5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet.

## **Utviklingen i de største kommunene i regionen**

### **Bosettingsantall**

Det er store forskjeller mellom enkeltkommuner når det gjelder antall bosatte flyktninger i perioden sett opp mot innbyggertallet. En del små kommuner, som eksempelvis Valle har en relativt høy andel flyktninger i kommunen i forhold til innbyggertall.

I Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark er det totalt 49 kommuner. Tabell 5 viser en oversikt over antall flyktninger som har deltatt på introduksjonsprogrammet i enkelte av kommunene i regionen i perioden 2005-2015 (se kolonne 3). I tillegg viser vi tallene på fylkesnivå og for regionen totalt. I tabellen gjengir vi kommunestørrelsen målt i innbyggertall per 1.1.2017 (kolonne 4). Antall introduksjonsdeltakere i de ulike kommunene er interessant for seg selv, men bør også sees opp imot kommunestørrelse. Det er naturlig at Kristiansand som er den største kommunen i regionen har hatt flest introduksjonsdeltakere, men de er langt fra høyest på listen når man ser dette i forhold til innbyggertall. I kolonne 5 viser vi hvor stor andelen av flyktninger som har deltatt på introduksjonsprogrammet i de ulike kommunene i perioden 2005-2015 utgjør i forhold til innbyggertallet i kommunen i 2017.

**Tabell 5: Oversikt over antall introduksjonsdeltakere i utvalgte kommuner**

Rangering	Kommune	Introduksjonsdeltakere	Folkemengde i 2017	Introduksjonsdeltakeres andel av befolkning i 2017
10	Bamble	310	14138	2,193 %
21	Kristiansand	1454	89268	1,629 %
23	Skien	807	54316	1,486 %
26	Mandal	229	15600	1,468 %
32	Grimstad	287	22692	1,265 %
38	Arendal	500	44574	1,122 %
42	Porsgrunn	310	36198	0,856 %
	Telemark	2583	173307	1,490%
	Aust-Agder	1512	116673	1,296%
	Vest-Agder	2750	184116	1,494%
	<b>IMDi Sør</b>	<b>6845</b>	<b>474096</b>	<b>1,444%</b>

Tabellen inkluderer alle flyktninger som har deltatt på introduksjonsprogrammet i IMDi Sør i perioden 2005-2015. Populasjonen er begrenset til individer som har fått opphold etter 2001, har avsluttet -eller deltar på introduksjonsprogrammet i en kommune i Vest-Agder, Aust-Agder eller Telemark i tillegg til at vi kjenner oppholdsåret.

Ser vi på de to største kommunene i hvert fylke ser vi at det er stor forskjell mellom kommunene i forhold til hvor stor andelen av flyktninger som har deltatt på introduksjonsprogrammet utgjør av innbyggertallet (kolonne 5). I kolonne 1 har vi rangert kommunene etter hvem som i størst grad har tatt imot flyktninger i perioden 2005-2015 i forhold til innbyggertallet i 2017. Av de 49 kommunene i regionen kommer Porsgrunn på en 42. plass. Kristiansand og Skien ligger rett over midten, mens Grimstad og Arendal er blant de kommunene med en relativt lav andel flyktninger i perioden i forhold til innbyggertall. Vi inkluderer også Bamble i de videre analysene ettersom kommunen har hatt relativt mange flyktninger som har deltatt på introduksjonsprogrammet i kommunen og er blant de 10 kommunene som har hatt flest introduksjonsdeltakere sett i forhold til innbyggertallet i 2017. Ser vi på fylkesnivå er det slik at det er en relativt lik andel flyktninger som har deltatt på introduksjonsprogrammet i forhold til innbyggertallet i Telemark og

Vest-Agder, mens andelen er lavere i Aust-Agder. Variasjonen som vi her har påpekt, og som også er kjent fra tidligere er interessant å ha som bakteppe når vi ser på utviklingen for de største kommunene i regionen over tid.

### Offisielle resultatmål

Tidligere studier har som nevnt vist at ulike kommuner har ulik måloppnåelse etter introduksjonsprogrammet. I små kommuner hvor det er få deltakere vil man kunne få store variasjoner i utviklingen fra år til år, og små endringer vil gi store prosentvise utslag. Vi har her valgt å se nærmere på de to største kommunene i hvert fylke i regionen, det vil si Kristiansand, Mandal, Skien, Porsgrunn, Arendal og Grimstad. I tillegg ser vi også på Bamble som har et relativt stort introduksjonsprogram. Vi begynner med å se på offisielle måltall fra IMDi, for deretter å kunne undersøke om kommuner som har høy måloppnåelse direkte etter avsluttet introduksjonsprogram også har det på lengre sikt.

Tabell 6 gjengir offisielle resultater som IMDi har publisert i forhold til antall som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 2011-2014, og hvor stor andel av disse som gikk direkte over til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Det nasjonale målet er altså at 55% skal gå direkte over i utdanning eller arbeid etter introduksjonsprogrammet.

**Tabell 6: Offisielle resultater fra IMDi, måloppnåelse direkte etter avsluttet introduksjonsprogram, utvalgte kommuner**

	Resultat	Antall	Resultat	Antall	Resultat	Antall	Resultat	Antall
	2014		2013		2012		2011	
Grimstad	75 %	12	81 %	16	68 %	19	56 %	16
Arendal	41 %	46	49 %	41	30 %	37	31 %	36
Kristiansand	32 %	73	55 %	75	50 %	111	51 %	55
Skien	24 %	71	34 %	102	36 %	59	47 %	73
Porsgrunn	16 %	19	21 %	14	26 %	27	32 %	19
Mandal	7 %	14	25 %	32	23 %	13	67 %	9
Bamble	4 %	23	30 %	20	16 %	19	16 %	19
<b>Hele landet</b>	<b>44 %</b>							

Tabellen viser andelen av deltakerne i hver kommune som gikk direkte over til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram. Grunnskole telles ikke som utdanning. Tallene er utarbeidet av IMDi med utgangspunkt i NIR (nasjonalt introduksjonsregister) Kommunene er rangert etter måloppnåelse i 2014. *Kilde:* [https://www.as.kommune.no/ato/p360/v1/368336\\_1\\_1-pdf.368336o987b.pdf](https://www.as.kommune.no/ato/p360/v1/368336_1_1-pdf.368336o987b.pdf)



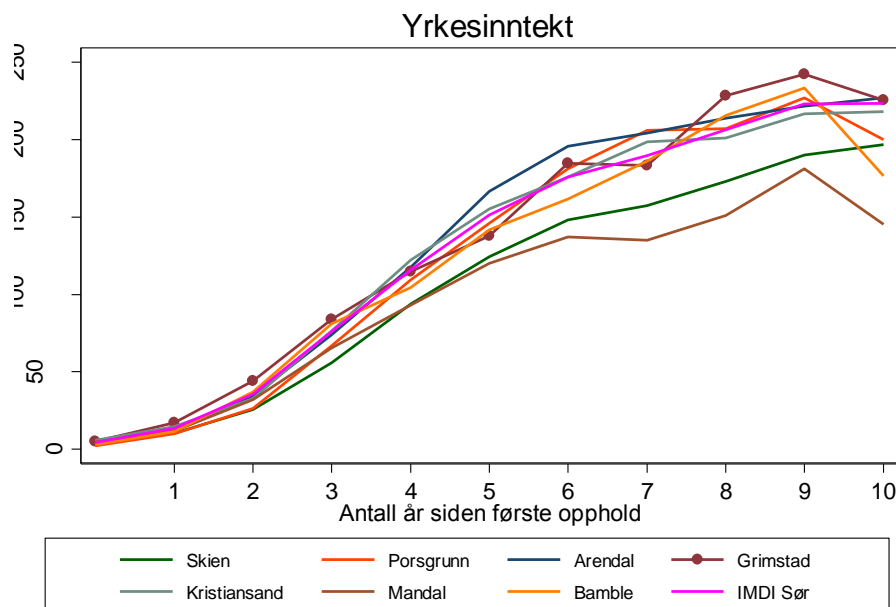
---

### **Utvikling i yrkesinntekt og sysselsetting**

Tabell 6 er interessant å ha som utgangspunkt når vi i Figur 9, 10 og 11 skal se på utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt, andelen sysselsatt og andelen fulltidssysselsatt for de samme kommunene når vi tar hensyn til botid. En svakhet er at vi her har gruppert sammen ulike oppholdskohorter. Tidligere har vi sett hvordan de ulike oppholdskohortene har ulik tilknytning til arbeid etter lik botid. Samtidig blir gruppene svært små om man skal skille på både kommune og oppholdskohort.

Det er interessant å se hvordan Grimstad har oppnådd svært gode resultater på kort sikt og gjennomgående har resultater som ligger over den nasjonale målsetningen om at 55% av de som avslutter introduksjonsprogrammet skal direkte over i arbeid eller utdanning. Men hvordan er yrkestilknytningen på sikt? Ser vi nærmere på gjennomsnittlig yrkesinntekt etter botid (Figur 9) ser vi at deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i Grimstad har høyest gjennomsnittlig inntekt blant våre utvalgte kommuner etter 2 års botid i Norge. På lengre sikt er det litt variasjon mellom årene, men trenden er klar. Deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i Grimstad gjør det også bra på lengre sikt sammenlignet med andre kommuner i regionen og hele IMDi Sør samlet sett. Samtidig kan man kanskje bemerke seg at gjennomsnittlig inntekt ikke er oppe på nivået til Norge som helhet.

Figur 9: Yrkesinntekt for ulike kommuner i Agder og Telemark ved lik botid



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid ved de største kommunene i Telemark og Agder. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet i Skien, Porsgrunn, Bamble, Arendal, Grimstad, Kristiansand og Mandal i perioden 2005-2015. I tillegg vises gjennomsnittet for IMDi Sør.

Ser vi på andelen som er sysselsatte (Figur 10) ser vi også at andel i Grimstad er høyere enn gjennomsnittet i regionen også på lengre sikt, etter 7 års botid ligger andelen som er sysselsatte på over 60%.

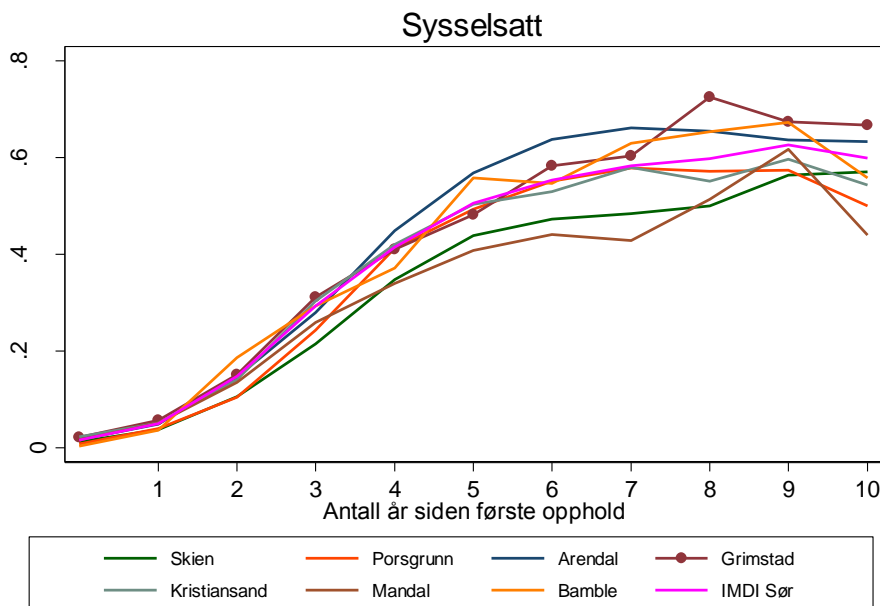
Det er også interessant å se nærmere på utvikling over tid for deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i Bamble. I Tabell 6 fremkommer det som vi har sett at Bamble hadde lavest «offisiell» måloppnåelse i 2014 blant kommunene vi ser på, med en nedgang på hele 26 prosentpoeng fra året før. Resultatene i 2013 var på sin side en oppgang på 16 prosentpoeng fra året før der igjen. Det er altså stor variasjon. Men ser man spesifikt på utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt (Figur 9), ser vi at tidligere deltakere i Bamble ligger tett på gjennomsnittet i regionen etter to års botid. Deretter ligger de noe lavere frem til litt over 7 års botid hvor de faktisk tar igjen gjennomsnittet for regionen. Merk også at etter 5 års botid er den gjennomsnittlige

---

yrkesinntekten for tidligere deltakere i Bamble relativt lik som for de som har deltatt i introduksjonsprogrammet i Grimstad kommune.

Ser vi på andelen som er sysselsatt (Figur 10) viser det seg også at deltakere fra Bamble over tid utvikler seg til å ligge over gjennomsnittet i regionen<sup>11</sup>. Det er litt variasjon fra år til år, men etter 5 års botid er over 50% av de tidligere deltakere i Bamble sysselsatte. Dette viser med all tydelighet viktigheten av å måle utviklingsprosesser over tid på dette feltet, og at de offisielle målingene kun utgjør et øyeblikksbilde som ikke nødvendigvis står seg i det lange løp når det gjelder flyktningenes inkludering i arbeidsmarkedet.

**Figur 10: Andel sysselsatte i ulike kommuner i Agder og Telemark ved lik botid**



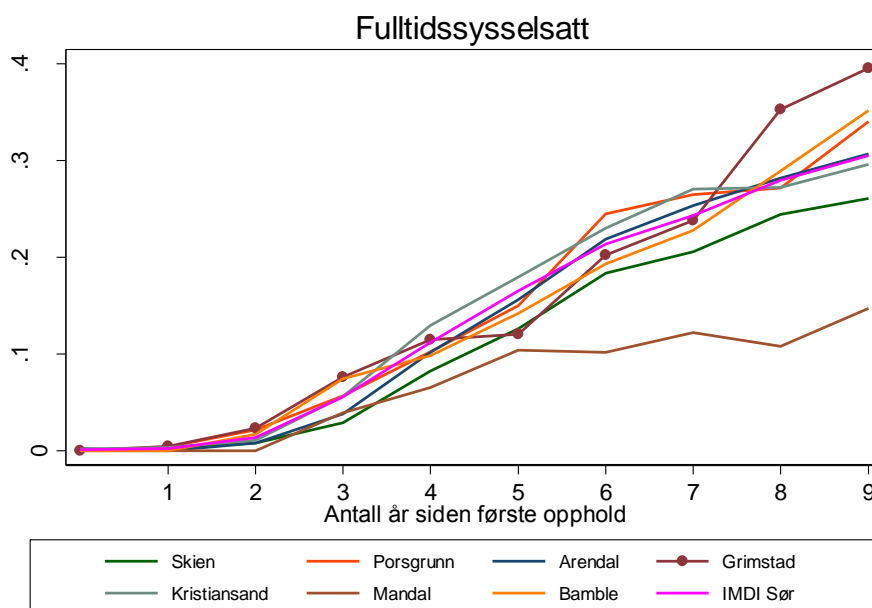
Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for flyktninger som har avsluttet introduksjonsprogrammet ved de største kommunene i Telemark og Agder. Individet regnes som sysselsatt dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet i Skien, Porsgrunn, Bamble, Arendal, Grimstad, Kristiansand og Mandal i perioden 2005-2015. I tillegg vises gjennomsnittet for IMDi Sør.

---

<sup>11</sup> Vi tar ikke hensyn til flytting, men definerer kommune ut i fra hvor deltakerne avsluttet introduksjonsprogrammet. Vi kommer tilbake til flytting senere i dette kapittelet.

La oss se på Skien og Porsgrunn kommune. På kort sikt (Tabell 6) har Skien høyere måloppnåelse enn Porsgrunn, dette gjelder for hele perioden 2011-2014. På lengre sikt og når vi grupperer etter botid i Norge er resultatforholdet mellom de to kommunene motsatt (Figur 9). De to resultatene lar seg ikke uten videre sammenligne, ettersom de ikke måler det samme, men de viser at ulike måter å måle «suksess» i introduksjonsprogrammet gir ulike rangeringer og at man må være forsiktige med å konkludere i hvilken grad kommunene lykkes med å inkludere deltakerne i arbeidslivet kort tid etter at deltakerne avslutter introduksjonsprogrammet. Når vi ser på utviklingen for tidligere deltakere etter lik botid ser vi en tendens til at tidligere deltakere fra Skien (sammen med Mandal) gjør det dårligere enn de andre kommunene vi her har i fokus, ikke minst når det gjelder andelen fulltidssysselsatte (Figur 11).

**Figur 11: Andel fulltidssysselsatte i ulike kommuner i Agder og Telemark ved lik botid**



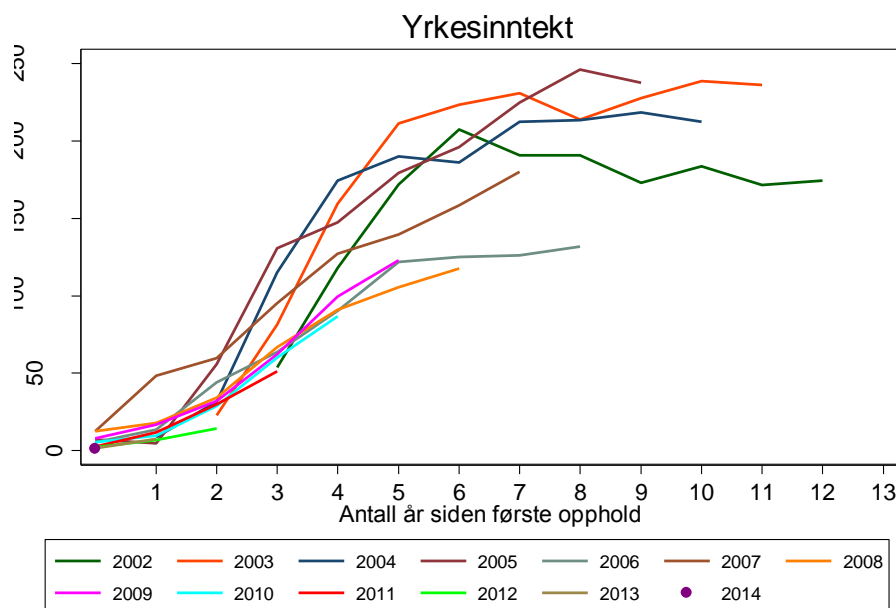
Figuren viser hvordan andelen som er fulltidssysselsatt utvikler seg for flyktninger som har avsluttet introduksjonsprogrammet ved de største kommunene i Telemark og Agder. Individuer regnes som fulltidssysselsatte dersom inntekten overstiger 4 ganger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er fulltidssysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet i Skien, Porsgrunn,

Bamble, Arendal, Grimstad, Kristiansand og Mandal i perioden 2005-2015. I tillegg vises gjennomsnittet for IMDi Sør.

### Utvikling i yrkesinntekt over tid i Kristiansand

Kristiansand kommune har det største introduksjonsprogrammet i regionen, i tillegg er det et av de største programmene i Norge. For individer som har deltatt på introduksjonsordningen i denne kommunen har vi mer bakgrunnsinformasjon om deltakerne fra kommunens eget register. Figur 12 **Error! Reference source not found.** illustrerer hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt for individer som har avsluttet introduksjonsordningen i Kristiansand har utviklet seg for de ulike oppholdskohortene. Figuren viser samme trender som når vi ser på hele IMDi region Sør, men det er litt større forskjeller mellom de ulike oppholdskohortene etter lik botid. Samtidig ser vi at de samme trendene med at kohorter som fikk opphold senere har lavere gjennomsnittlig yrkesinntekt etter lik botid i Norge.

Figur 12: Utvikling i yrkesinntekt for individer som har avsluttet introduksjonsprogrammet i Kristiansand



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg for ulike oppholdskohorter over tid. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder

---

**introduksjonsdeltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i Kristiansand kommune i perioden 2005-2015. For de som enda ikke har avsluttet introduksjonsprogrammet defineres kommune ut i fra hvilken kommune man sist deltok i intro på.**

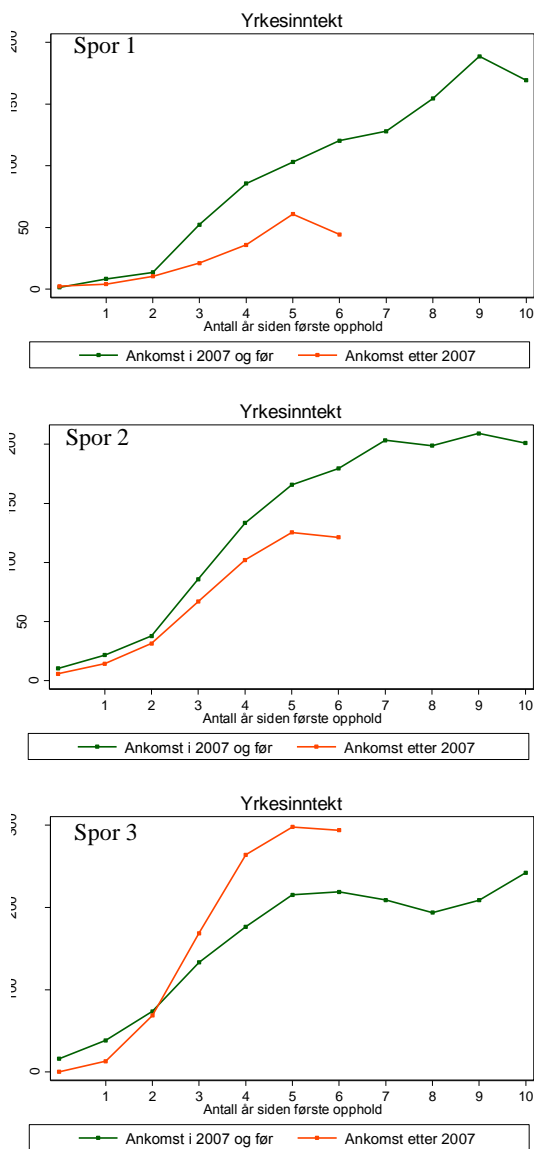
Deltakerne i introduksjonsprogrammet blir innplassert på ulike spor etter hvilket utdanningsnivå de har ved oppstart i introduksjonsprogrammet. Spor 1 deltakere har svært lite eller ingen skolegang fra før. Spor 2 deltakere har noe skolebakgrunn, mens Spor 3 deltakere har god allmennutdanning, påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.<sup>12</sup> Det er interessant å se på hvordan utviklingen har vært for deltakere på ulike spor, og om trenden med bedre resultateter etter lik botid målt i gjennomsnittlig yrkesinntekt for kohorter som ble bosatt tidlig i perioden holder seg. I Figur 13 viser vi hvordan utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt for tidligere deltakere i Kristiansand er etter om de har ankommet tidlig eller sent i perioden og separat for hvilket spor de har blitt plassert på. Vi har skilt mellom de som ankom i 2007 og før, og de som ankom etter 2007.

Som forventet er gjennomsnittsinntekten høyest for spor 3 deltakere, deretter kommer deltakere på spor 2. Lavest ligger deltakere på spor 1. For både spor 1 og spor 2 deltakere er forholdene slik vi har sett tidligere i rapporten at de som har kommet sent i perioden har i gjennomsnitt lavere yrkesinntekt etter lik botid i Norge. Men for spor 3 deltakere er det motsatt. Spor 3 deltakere som fikk opphold sent i Norge har høyere gjennomsnittlig yrkesinntekt etter 2 års botid i Norge. Det betyr at i Kristiansand så har man blitt flinkere til å få spor 3 deltakere ut i arbeidslivet de senere årene, mens man var bedre tidligere med de svakeste deltakerne. Det er viktig å presisere at selv om dette er tilfellet i Kristiansand, så trenger det ikke å være tilfellet i hele regionen. Dessverre har vi altså ikke mulighet til å se nærmere på dette for hele regionen.

---

<sup>12</sup> For detaljer se: <https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-opplaringen/>

**Figur 13: Yrkesinntekt for deltakere på ulike spor, Kristiansand kommune**



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg for ulike oppholdskohorter over tid. Vi skiller på om individene kom på et tidlig tidspunkt, definert som i 2007 eller tidligere, eller på et sent tidspunkt (etter 2007). Vi følger utviklingen separat for individer på ulike spor. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen

---

inneholder introduksjonsdeltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i Kristiansand kommune i perioden 2005-2015.

### Flytting

Noen forbehold med analysene våre må vi ta her. Vi har altså valgt å fokusere på hvilken kommune deltakerne avsluttet introduksjonsprogrammet i ettersom det er interessant for kommunene å se hvordan deltakere ved deres program gjør det på lengre sikt. Det er også mye fokus på måloppnåelsen i den enkelte kommune i den offentlige diskursen. Men dermed har vi ikke tatt forbehold om sekundærflyttinger i disse analysene, altså at deltakere muligens flytter til andre kommuner etter at introduksjonsprogrammet er fullført. Effekten av flytting kan være både positiv og negativ. Det kan rent hypotetisk være at deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i Grimstad gjør det bra også på lengre sikt fordi de i større grad er mobile og flytter dit jobbene finnes. Det kan også rent hypotetisk være mangel på mobilitet som gjør at deltakere i Mandal gjør det dårligere på lengre sikt. Vi går ikke inn i dybden på denne problematikken, men når vi ser på i hvilken grad individene i vår sample flytter, viser det seg at mobiliteten er høyest i de minste kommunene i regionen (Tabell 7).

**Tabell 7: Andelen som etter 5 års botid bor i en annen kommune enn den de avsluttet introduksjonsprogrammet i**

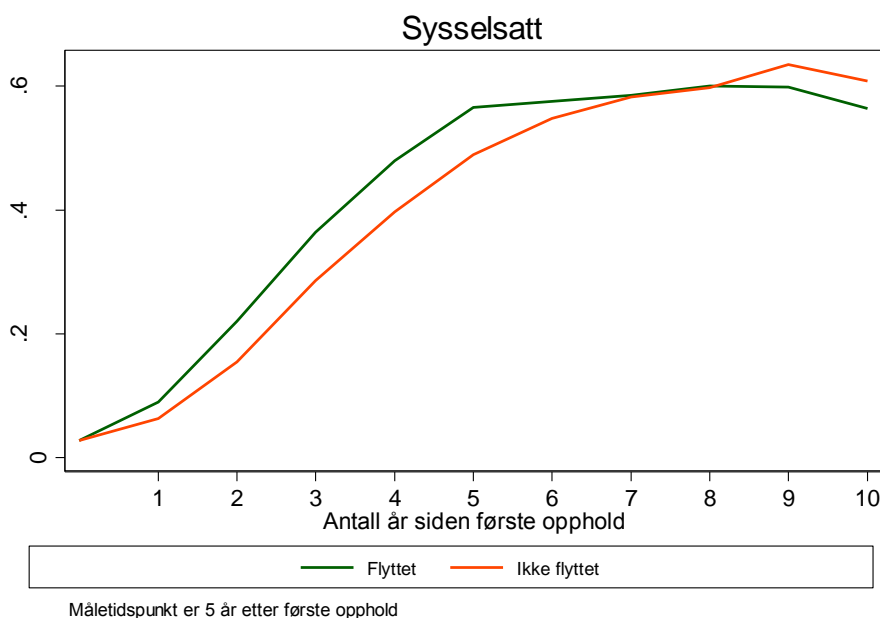
<b>Kommune</b>	<b>Andel</b>	<b>Totalt antall</b>
Porsgrunn	17 %	171
Skien	16 %	506
Bamble	24 %	186
Grimstad	17 %	141
Arendal	12 %	273
Kristiansand	13 %	913
Mandal	28 %	109
<b>Gjennomsnitt for kommunene spesifisert over</b>	<b>16 %</b>	<b>2299</b>
<b>IMDi Sør</b>	<b>22%</b>	<b>3826</b>

Tabellen viser i hvilken grad tidligere deltakere i de ulike kommunene etter fem år bor i en annen kommune enn der introduksjonsprogrammet ble avsluttet. For å ha et konstant sample ser vi kun på de som har hatt opphold i Norge i minste 5 år. Det betyr at alle som har fått opphold i Norge etter 2010 er droppet fra samplet.



I Tabell 7 gjengir vi andelen av deltakerne som 5 år etter første opphold bor i en annen kommune enn den de avsluttet introduksjonsprogrammet i. Vi oppgir kun andelen for de største kommunene. Dersom vi ser på hele regionen er det en betydelig høyere mobilitet bort fra de minste kommunene. Andelen som flytter er høyere når vi ser hele IMDi Sør under ett, enn om vi bare ser på gjennomsnittet for de 7 store kommunene vi har valgt å fokusere på. I Figur 14 får vi en indikasjon på at de som velger å flytte og bor i en annen kommune enn den de avsluttet introduksjonsprogrammet i 5 år etter de fikk opphold, i gjennomsnitt har høyere sysselsetningsgrad frem til 7 års botid. Etter dette ser vi en utjevning.

**Figur 14: Andel sysselsatte fordelt på om de har flyttet eller ikke**

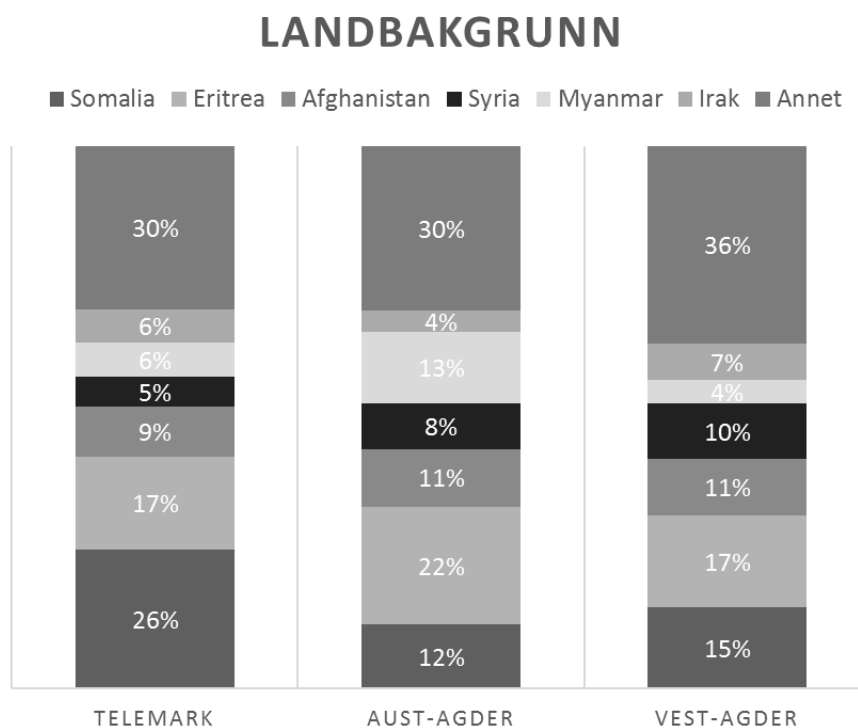


Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg fordelt på om individene har flyttet eller ikke. For å se på om individene har flyttet sammenligner vi bosted ved 5 års botid mot bosted da introduksjonsprogrammet ble avsluttet. Vi inkluderer kun individer som har bodd i Norge i minst 5 år, det betyr at alle som har fått opphold i Norge etter 2010 er droppet fra samplet. Individer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet i IMDi Sør.

## Landbakgrunn

Tidligere studier har som tidligere nevnt vist en tydelig sammenheng mellom landbakgrunn og måloppnåelse. Vi gjør her en ren deskriptiv analyse av utviklingen til individer fra de største landene i regionen. I tillegg ser vi spesifikt på i hvilken grad ulike kommuner har lyktes med å sysselsette flyktninger fra de mest vanlige landbakgrunnene. Er det slik at noen kommuner i regionen er flinkere til å sysselsette en gruppe enn andre? Og hva slags arbeid finner man?

Figur 15: Landbakgrunn i de ulike fylkene.



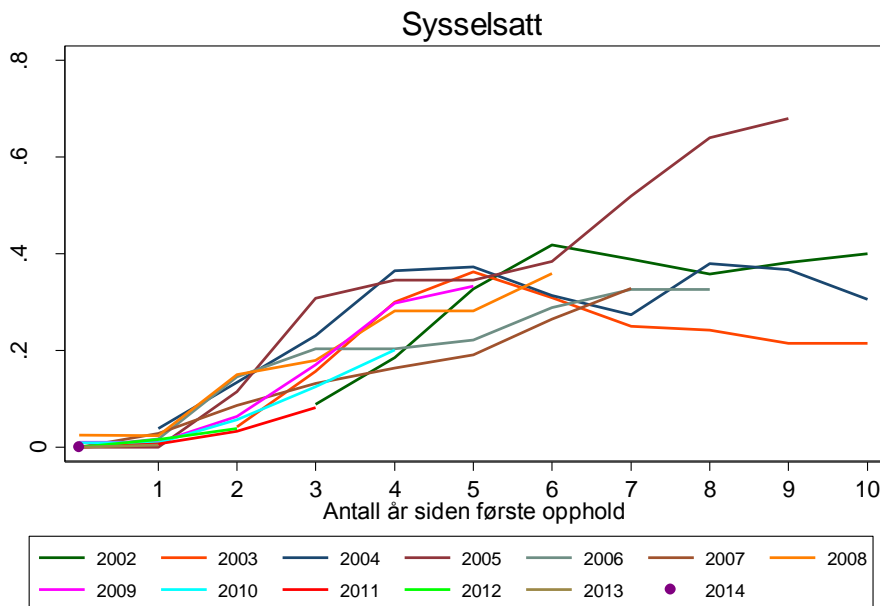
Figur viser hvilken landbakgrunn flyktingene som er en del av vårt utvalg og som blir bosatt i IMDi Sør har. Fylke defineres med utgangspunkt i hvor individene avslutter introduksjonsprogrammet, eller siste kommune hvor de var registrert som deltaker i programmet.

Innledningsvis viser Figur 15 hvilke landbakgrunner som var vanligst blant flyktingene i IMDi's region Sør. Her finner vi til dels store forskjeller. I Telemark er for eksempel 22% av alle flyktingene i fylket fra Somalia. I Aust-Agder utgjør flyktinger fra Somalia kun 12 % av alle flyktingene i fylket, i Vest-Agder var andelen 15%. Det betyr at somaliere som gruppe

utgjør en større del av alle flyktninger i Telemark. Tilsvarende er det en større andel fra Eritrea som er bosatte i Aust-Agder sammenlignet med de to andre fylkene. I tillegg er det mange flyktninger fra Myanmar i Aust-Agder, denne gruppen er ikke tilsvarende stor i de andre fylkene. Bryter man det ned på kommunenivå, finner vi enda større variasjon i forhold til hvilken landbakgrunn flyktingene har.

Vi følger samme tilnærming som tidligere i rapporten og ser i Figur 16, 17 og 18 på utviklingen i sysselsetting over tid for ulike oppholdskohorter. Men nå viser vi utviklingen separat for ulike landbakgrunner. Figur 16 illustrer utviklingen for flyktninger fra Somalia som kom til Norge på ulikt tidspunkt. Figur 17 illustrerer utviklingen for eritreere, mens **Error! Reference source not found.** viser utviklingen for afghanere. Funnene fra tidligere studier (Enes, 2014; Enes & Wiggen, 2016) bekreftes når vi ser spesifikt på hele IMDI region Sør. Sysselsetningsgraden er betydelig høyere for flyktninger fra Eritrea enn eksempelvis Somalia.

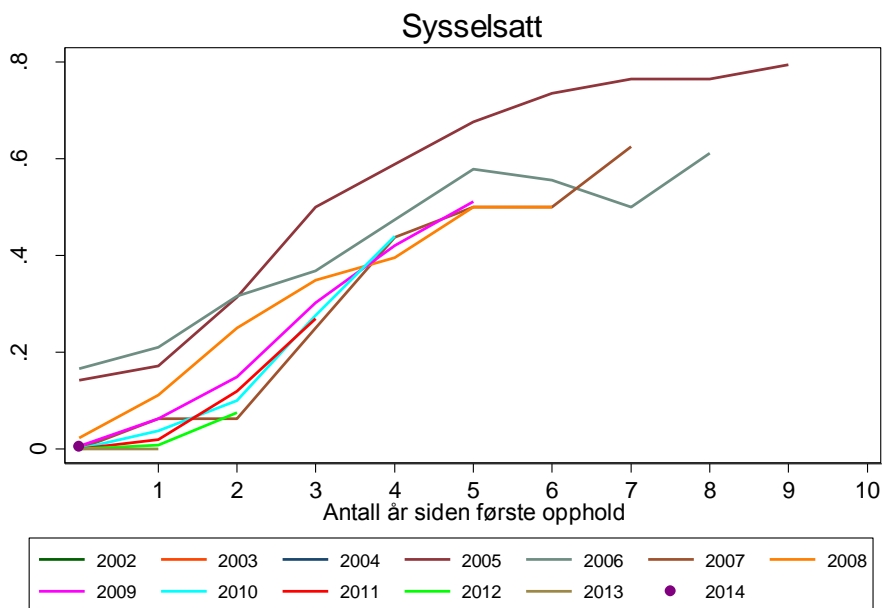
**Figur 16: Utvikling i andelen som er sysselsatt for deltakere fra Somalia over tid**



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Individuer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere

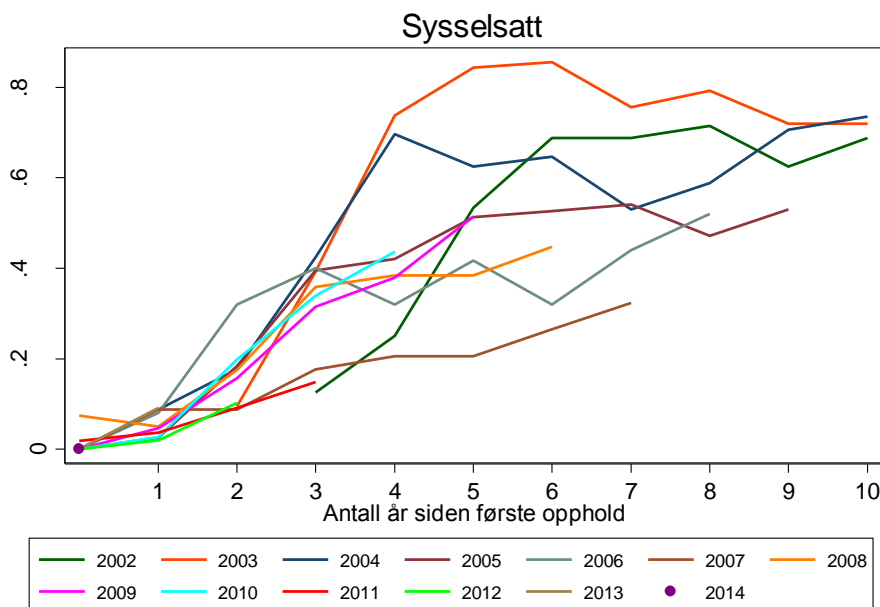
som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015 og har opprinnelsesland fra Somalia. Dersom det er færre enn 12 observasjoner i gruppen har vi droppet disse.

Figur 17: Utvikling i andelen som er sysselsatt for deltakere fra Eritrea over tid



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Individuer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015 og har opprinnelsesland fra Eritrea. Dersom det er færre enn 12 observasjoner i gruppen har vi droppet disse.

Figur 18: Utvikling i andelen som er sysselsatt for deltakere fra Afghanistan over tid



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for ulike oppholdskohorter etter lik botid. Individuer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. Alle deltakerne som fikk opphold i Norge i et bestemt år utgjør en oppholdskohort. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015 og har opprinnelsesland fra Afghanistan. Dersom det er færre enn 12 observasjoner i gruppen har vi droppet disse.

Ser vi isolert sett på somaliere i Figur 16, finner vi at de som fikk opphold i 2005 skiller seg ut med høy sysselsetningsgrad: etter 6 års botid er det en ganske sterk økning i andelen som er sysselsatte. Etter 8 års botid er over 60% sysselsatte. Men hva slags arbeid er det snakk om? Ved nærmere undersøkelse viser det seg at de aller fleste jobber i yrker med kode 8 og 9. Samlebetegnelsen for yrkeskode 8 er *Prosess-maskinoperatører, transportarbeider mv.* Samlebetegnelsen for yrkeskode 9 er *Renholdere, hjelpearbeidere mv.*<sup>13</sup> For sistnevnte gruppe kreves det ofte ikke formell kompetanse utover 9-årig grunnskole.

<sup>13</sup> Se: [https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat\\_201117/notat\\_201117.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201117/notat_201117.pdf) for detaljer om yrkesklassifisering

---

Sett bort fra 2005 kohorten er økningen i andelen som er sysselsatte mye svakere for somaliere enn for andre grupper. Det er også en del forskjell mellom de ulike oppholdskohortene etter lik botid i Norge. Andelen som er sysselsatte etter 5 årsbotid varierer mellom 20 og 40% blant de ulike oppholdskohortene.

Ser vi derimot på flyktninger fra Eritrea i Figur 17, stiger andelen som er sysselsatte raskere til et høyere nivå. Igjen utpeker 2005 kohorten seg med spesielt høy andel som er sysselsatt over tid. Etter 8 års botid er andelen som er sysselsatt i denne kohorten nær 80%. For denne gruppen er det også en stor andel som jobber i yrker i kategori 9 *Renholdere, hjelpearbeidere mv.* I tillegg er det en like stor andel som jobber innenfor salg og serviceyrker. For alle oppholdskohortene er andelen som er sysselsatte over 40% etter 5 års botid i Norge.

For flyktninger fra Afghanistan er det betydelig større variasjon mellom oppholdskohortene (se Figur 18). Spesielt for de tidligste kohortene var det en rask økning i andelen som er sysselsatte, og andelen har også holdt seg relativt høy etter 4 års botid.

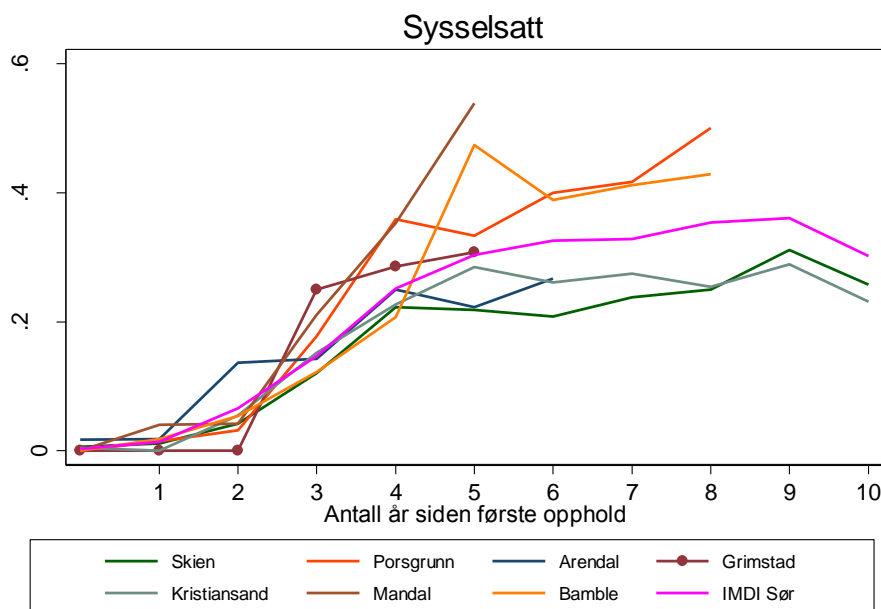
Men er disse bildene entydige på tvers av kommuner? Et sentralt spørsmål er hvordan utviklingen er dersom vi ser på grupper med ulik landbakgrunn i de største kommunene. Er det slik at det er de samme kommunene som lykkes best med flyktninger fra ulike land eller er det variasjoner her?

For å studere dette har vi slått sammen ulike oppholdskohorter og ser på utviklingen i forhold til botid i Norge for flyktninger med samme landbakgrunn. Vi ser på utviklingen separat for de største kommunene i regionen. Det er spesielt interessant å se dette opp mot de offisielle resultatene som vi har gjengitt i Tabell 6, i tillegg til rangeringen i Figur 10.

Figur 19 illustrerer utviklingen for somaliere i de ulike kommunene over tid. Det er interessant å se hvordan Bamble og Mandal som hadde svært dårlig måloppnåelse etter kort tid (Tabell 6) faktisk har den høyeste andelen somaliere som er sysselsatte etter 5 års botid. I Arendal er andelen lavest etter 5 års botid. Figur 20 viser andelen eritreere som er sysselsatte etter lik botid i de ulike kommunene. Her ser vi at sysselsetningsgraden er høyest blant tidligere deltakere i Grimstad og Arendal. Noe som er interessant er hvordan andelen tidligere deltakere fra Eritrea ved introduksjonsprogrammet i Porsgrunn i liten grad er sysselsatt frem til 3 års botid. På det tidspunktet var kun 10% av de tidligere deltakerne fra Eritrea i Porsgrunn sysselsatte. Fra 3 til 4 år mer enn doblet andelen seg, og etter 5 år er andelen som er sysselsatte

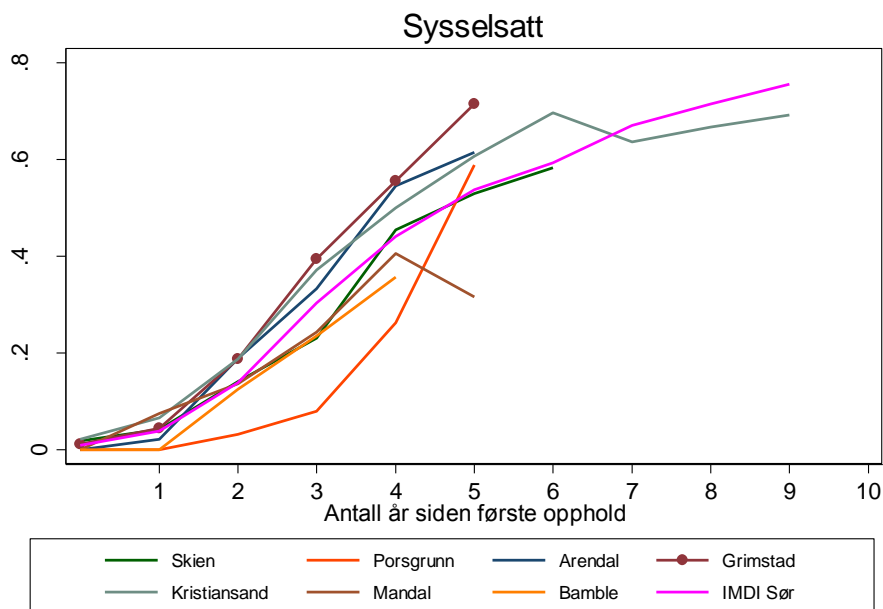
over gjennomsnittet for regionen og nær 60%. Figur 21 viser utviklingen for flyktninger fra Afghanistan. Bildet her er litt mer sammensatt, men etter 5 år er andelen som er sysselsatte over 40% i alle kommunene. Disse funnene tyder på at ulike kommuner lykkes i ulik grad med å sysselsette flyktninger fra ulike landbakgrunner. Med andre ord kan hverken landbakgrunn i seg selv eller det generelle arbeidsmarkedet i de ulike kommunene alene forklare disse forskjellene. Dette understreker behovet for mer forskning som går mer i dybden på *hva* som virker *hvor* og *hvorfor*.

**Figur 19: Andel sysselsatte fra Somalia i ulike kommuner i Agder og Telemark ved lik botid**



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for flyktninger som har avsluttet introduksjonsprogrammet ved de største kommunene i Telemark og Agder etter lik botid. Individuer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015 og har opprinnelsesland fra Somalia. Dersom det er færre enn 12 observasjoner i gruppen har vi droppet disse.

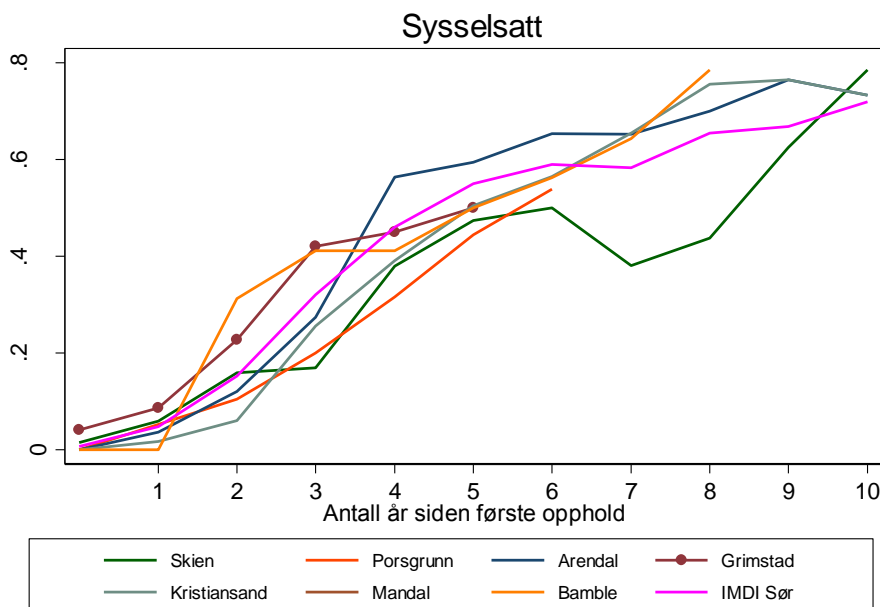
Figur 20: Andel sysselsatte fra Eritrea i ulike kommuner i Agder og Telemark ved lik botid



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for flyktninger som har avsluttet introduksjonsprogrammet ved de største kommunene i Telemark og Agder etter lik botid. Individuer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015 og har opprinnelsesland fra Eritrea. Dersom det er færre enn 12 observasjoner i gruppen har vi droppet disse.



**Figur 21: Andel sysselsatte fra Afghanistan i ulike kommuner i Agder og Telemark ved lik botid**



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for flyktninger som har avsluttet introduksjonsprogrammet ved de største kommunene i Telemark og Agder etter lik botid. Individuer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015 og har opprinnelsesland fra Afghanistan. Dersom det er færre enn 12 observasjoner i gruppen har vi droppet disse.

## Grunnskole

### Bruk av grunnskole

Rett til grunnskole reguleres i opplæringsloven kapittel 4A. Personer som er over 16 år, men ikke har rett til videregående opplæring og i tillegg trenger grunnskoleopplæring har ifølge loven rett til grunnskoleopplæring i Norge. Erfaringer man har gjort seg ved Kongsgård Skolesenter (KSS) i Kristiansand tilsier at ett eller to år i grunnskole kan være nødvendig for å klare å fullføre videregående utdanning i Norge, til tross for at man har utdanning på videregående nivå fra hjemlandet. Her gjør man skjønnsmessige vurderinger i forhold til i hvilken grad deltakeren trenger grunnskoleutdanning, slik loven

---

gir anledning til. I slike tilfeller tar man med informasjon om landbakgrunn, progresjon i norskopplæringen og utdanningsmål. I tillegg må alle søkere gjennom en plasseringstest i norsk og engelsk. Søkere som scorer lavt i norsk og har rett på flere norsktimer veiledes til å fortsette i norskklasser og søke grunnskole året etter. Vi ser i datasettet at omtrent halvparten av de som fullfører grunnskoleutdanningen ved KSS oppgir at de har grunnskoleutdanning fra opprinnelseslandet.

Det er stor forskjell mellom kommunene i regionen når det gjelder i hvilken grad introduksjonsdeltakerne fullfører grunnskolen. I Kristiansand har man over lengre tid hatt en høy andel introduksjonsdeltakere som har fullført grunnskoleutdanningen i Norge (se Tabell 1A i vedleggene for en oversikt over tid). Dette gjør at det et også er mulig å se på utviklingen for introduksjonsdeltakere som fullfører grunnskole på lengre sikt.

Som beskrevet i kapittel 2 tar vi utgangspunkt i utdanningsregisteret når vi ser på i hvilken grad flyktingene har fullført grunnskoleutdanningen i Norge. I vår definisjon må individene ha fullført grunnskoleutdanningen med karakterer, på den måten er vi og sikret at utdanningen faktisk er fullført i Norge. Det finnes også i KOSTRA dataene over introduksjonsprogrammet informasjon om flyktingene har tatt fag på grunnskolenivå i løpet av introduksjonsprogrammet, ulempen med denne variabelen er at dette først ble registrert fra 2009.

Det tar tid å fullføre norsk grunnskoleutdanning, og mange av introduksjonsdeltakerne rekker ikke å fullføre dette i løpet av introduksjonsprogrammet. For hele regionen fullfører deltakerne grunnskolen i gjennomsnitt 3,22 år etter at første opphold ble gitt, dette er i gjennomsnitt 0,53 år etter at introduksjonsprogrammet er fullført.

Bruken av grunnskole varierer mellom kommunene og fylkene. Dette er tydelig i **Error! Reference source not found.** nedenfor. Tabellen viser andelen som har fullført grunnskolen innen 2015 i de ulike utvalgte kommunene, i fylkene og i regionen som helhet. Vi beregner andelen som har fullført grunnskolen innen 2015 med utgangspunkt i deltakere som har fått opphold før 2013. Deltakere som har fått opphold i 2013 og senere har i liten grad rukket å fullføre grunnskolen innen 2015.

Totalt er det 49 kommuner i regionen, kolonne nummer 1 i tabellen viser rangeringen av kommunene i forhold til andelen tidligere deltakere ved introduksjonsprogrammet som fullfører grunnskolen i kommune.

**Tabell 8: Oversikt over andelen som har fullført grunnskolen i regionen**

Rangering	Kommune	Totalt fullført grunnskole	Total intro-deltakere	Andel fullført grunnskole
4	Kristiansand	303	1280	24 %
6	Porsgrunn	60	275	22 %
7	Skien	162	745	22 %
11	Bamble	51	269	19 %
21	Grimstad	28	223	13 %
23	Arendal	47	409	11 %
26	Mandal	18	191	9 %
	Telemark	447	2285	20%
	Aust-Agder	140	1255	11%
	Vest-Agder	423	2311	18%
	IMDi Sør	1010	5851	17%

Tabellen inkluderer alle introduksjonsprogramdeltakere ved IMDi region Sør. Kolonne 1 viser rangering i forhold til hvilke kommuner som har størst andel deltakere som har fullført grunnskole i Norge. Kolonne 3 viser antall som har fullført grunnskolen i den enkelte kommune/fylke. Kolonne 4 viser antall introduksjonsdeltakere i kommune/fylket i perioden. Kolonne 5 viser andelen introduksjonsprogramdeltakere som har fullført grunnskolen i forhold til antall deltakere. Populasjonen er begrenset til individer som har fått opphold før 2013, de som kom etter har i stor grad ikke rukket å fullføre grunnskolen innen 2015.

Blant kommunene i vårt fokus som har lavest andel som fullfører grunnskole finner vi i Grimstad, Arendal og Mandal. Særlig for Grimstad og Arendal er dette interessant i forhold til at dette er kommuner hvor tidligere deltakere over tid også har høy grad av sysselsetning.

Blant de utvalgte kommunene er det høyest andel som fullfører grunnskoleutdanningen i Kristiansand kommune, med 24%. Dersom vi inkluderer alle kommunene i regionen, ligger Kristiansand på 4.plass<sup>14</sup>. Vinje,

<sup>14</sup> Vi fokuserer her på hvor deltakerne har avsluttet introduksjonsprogrammet eller siste kommune de var registrert som deltakere i introduksjonsprogrammet dersom de ikke enda har avsluttet. Vi tar ikke hensyn til flytting etter denne tiden. Av de 303 deltakerne vi har identifisert som har fullført grunnskole og er tidligere KSS deltakere har 290 fullført grunnskolen i

---

Kragerø og Åseral har den høyeste andelen som fullfører grunnskolen i våre data. Vi merker oss imidlertid at Djuve og hennes kollegaer (2014), som brukte data fra Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR) over deltakere i perioden 2005-2011, fant at Kristiansand var blant de laveste i Norge når det gjaldt bruk av grunnskole, med bare 5,4 prosent. Tallene er ikke umiddelbart sammenlignbare ettersom vi har et noe videre tidsintervall, men det er en åpenbar diskrepans som bør adresseres. Antageligvis skyldes dette i hovedsak svak datakvalitet i NIR (Risksrevisjonen, 2010), noe Djuve og hennes kollegaer selvsagt også er klar over. På grunn av denne store forskjellen mellom våre tall og Djuve et al., har vi i Tabell 1A i vedleggene i denne rapporten spesifisert andelen som tar grunnskole i Kristiansand i forhold til oppholdskohort og også sjekket tallene i utdanningsregisteret mot KOSTRA dataene. Våre tall stemmer også overens med KSS sin egen oppfatning av bruk av grunnskole for flyktninger som er deltakere ved skolen.

### **Betydningen av grunnskole**

Det er altså stor variasjon mellom kommunene i bruken av grunnskole. Det viser seg også at deltakerne i gjennomsnitt ikke klarer å gjennomføre grunnskolen innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Grunnskoleutdanningen har selvsagt også en kostnad, og teller ikke som utdanning i målingene av resultater av introduksjonsprogrammet. Men gir det likevel uttelling med hensyn til yrkesinntekt og sysselsetting på lang sikt?

Dette er et vanskelig spørsmål å svare på. Hovedgrunnen til dette er at vi ikke vet hva som ville skjedd dersom deltakerne ikke hadde fullført grunnskole. For å kunne si noe om effektene av å fullføre grunnskole i Norge må vi ha en kontrollgruppe som kan gi oss informasjon om hva som ville vært utfallet til de som tar grunnskole dersom dette ikke hadde skjedd. Men dette er utfordrende ettersom det ikke er tilfeldig hvem som starter på grunnskole og som klarer å gjennomføre grunnskoleutdanningen. I utgangspunktet er de som starter på grunnskolen en svakere gruppe når det gjelder utdanningsbakgrunn enn de som ikke starter på grunnskolen. I tillegg er det et annet element som er viktig, og som vi ikke får synliggjort her. Det er betydningen av at foreldrene tar grunnskole i Norge for barna deres. Det at mor eller far har klart å gjennomføre grunnskoleutdanning i Norge betyr at de kan lese og skrive og kanskje i større grad kan klare å følge opp barna på skolen, selv om de ikke nødvendigvis kommer inn i det norske arbeidslivet. Dette er også en viktig dimensjon som ikke må glemmes.

---

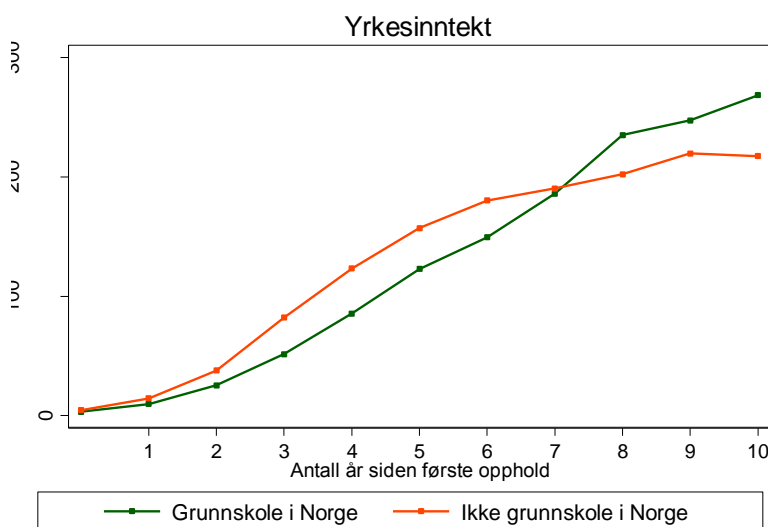
Kristiansand kommune. De har altså i svært liten grad flyttet til andre kommuner og fullført grunnskolen der.

---

Det er altså utfordrende å finne en kontrollgruppe for de som tar grunnskole. I første omgang sammenligner vi individer som tar grunnskole i Norge med de som ikke gjør dette. Dette har sine svakheter. Blant annet er gruppen som fullfører grunnskole i Norge i gjennomsnitt omkring 10 år yngre når de får sitt første opphold i Norge. Samtidig er det likevel en interessant sammenligning da den viser utviklingen til de to gruppene over tid. Men det er viktig å presisere at dette ikke nødvendigvis er kausale effekter. Det vil si at vi kan ikke si at grunnskole fører til høyere inntekt, men vi kan si noe om utviklingen til de to gruppene over tid.

Dersom vi sammenligner flyktninger som har fullført grunnskolen i regionen med flyktninger som ikke har gjort dette ser vi at når det har gått 7 år siden første opphold ble gitt, tjener gruppen som fullfører grunnskole i Norge mer enn gruppen som ikke gjør dette. Dette er illustrert i Figur 22 hvor vi ser på utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt over tid for de to gruppene.

**Figur 22: Grunnskole og yrkesinntekt, IMDi Sør**



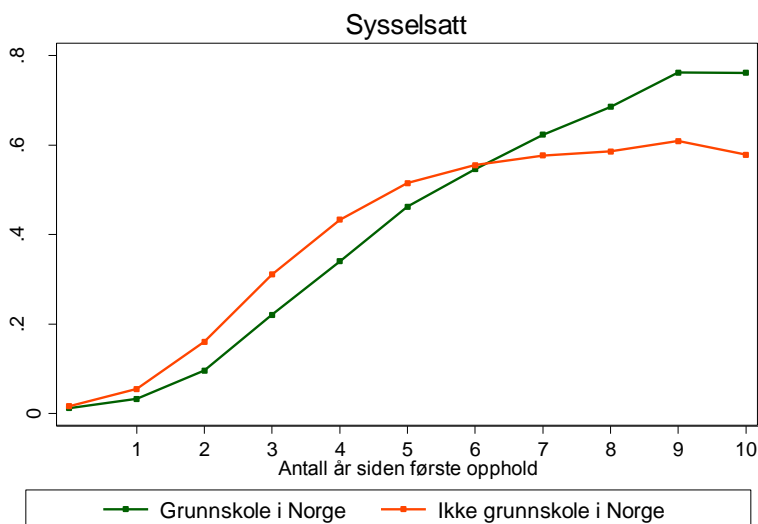
Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

En utfordring ved å se på gjennomsnittlig inntekt kan være, som nevnt tidligere, at ekstreme verdier gjør stort utslag på gjennomsnittet. Derfor viser

vi også forskjellen mellom de to gruppene dersom vi ser på utviklingen i andelen som er sysselsatte over tid i Figur 23. Vi ser på utviklingen i antall år siden første opphold ble gitt, på tilsvarende måte som tidligere i rapporten. Vi ser de samme tendensene når vi ser på andelen som er sysselsatte, men gruppen som fullfører grunnskole i Norge tar i gjennomsnitt igjen gruppen som ikke fullfører grunnskolen i Norge litt tidligere. 5 år etter at første opphold i Norge er gitt, flater andelen som er sysselsatte noe ut for gruppen som ikke har fullført grunnskoleutdanning her. For de som har fullført grunnskolen i Norge fortsetter andelen som er sysselsatte i høyere grad å stige. Etter botid på 9 år er i gjennomsnitt 60% av de som ikke fullfører grunnskolen i Norge sysselsatt. For de flyktningene som fullfører grunnskolen i Norge er andelen nær 80% etter lik botid.

Det tar med andre ord tid før man kan se betydningen av å gjennomføre grunnskolen i Norge. Det betyr at dersom man måler for eksempel resultater av introduksjonsordningen for tidlig, mens mange av deltakerne ikke engang har rukket å fullføre grunnskoleutdanningen, vil det se ut som at deltakere som fullfører grunnskole i Norge gjør det dårligere enn deltakere som ikke fullfører grunnskole i Norge.

**Figur 23: Grunnskoleutdanning og sysselsetting, IMDi Sør**



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. Individer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen

---

viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet ved IMDi region Sør i perioden 2005-2015.

### **Bruk av grunnskole og tidligere utdanningsnivå**

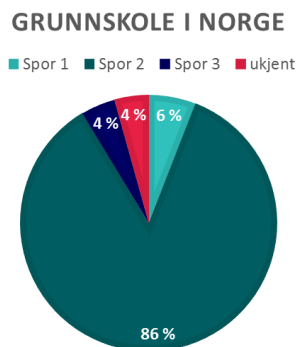
For deltakere i Kristiansand har vi som tidligere nevnt mer detaljerte data, med blant annet informasjon om spor, utdanningsnivå fra opprinnelseslandet og hva de har deltatt på av kurs i løpet av introduksjonsprogrammet.<sup>15</sup> Som vi har sett har andelen som fullfører grunnskole i Kristiansand vært høyt over tid, og dette gjør at vi kan se på utviklingen på litt lengre sikt. I tillegg er antallet høyt nok til at det gir mening å studere.

Første spørsmål er om de som fullfører grunnskole i Norge har en annen utdanningsbakgrunn enn de som ikke fullfører grunnskole i Norge. Forventningen var kanskje at det er en større andel spor 1 deltakere som fullfører grunnskolen, men for tidligere deltakere i Kristiansand viser det seg at det er relativt liten andel av spor 1 deltakere som fullfører grunnskolen i Norge. Figur 24 viser hvordan deltakere som fullførte grunnskoleutdanningen i Kristiansand fordeler seg mellom de ulike sporene når de starter på skolen. Tilsvarende viser Figur 25 fordelingen for deltakere som ikke fullfører grunnskolen i Norge. Som det fremgår av figurene er andelen som fullfører grunnskole i Norge i stor grad spor 2 deltakere. Kun 6 % av de som fullfører grunnskolen i Norge er spor 1 deltakere. Samtidig er hele 26 % av personene som *ikke* fullfører grunnskolen i Norge spor 1 deltakere. Figur 26 viser også at over halvparten av de som gjennomfører grunnskolen i Norge og har deltatt på introduksjonsprogrammet i Kristiansand oppgir at de hadde grunnskole fra opprinnelseslandet.

---

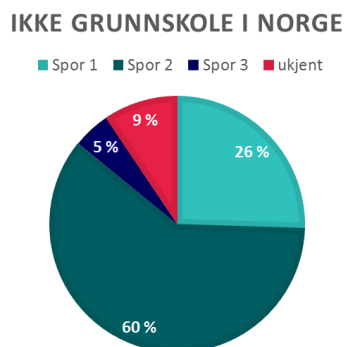
<sup>15</sup> Utdannelsesnivået fra hjemlandet er selvrapportert.

**Figur 24: Fordeling på spor for deltakere ved KSS som fullfører grunnskole i Norge**



Figuren viser hvor stor andel av introduksjonsdeltakerne i Kristiansand som fullførte grunnskolen i Norge som var spor 1, spor 2 eller spor 3 deltakere.

**Figur 25: Fordeling på spor for deltakere i Kristiansand som ikke fullfører grunnskole i Norge**

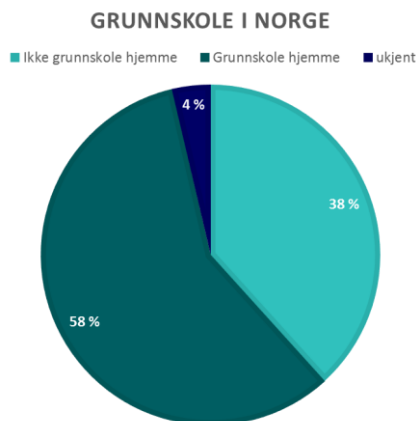


Figuren viser hvor stor andel av introduksjonsdeltakerne i Kristiansand som ikke fullførte grunnskolen i Norge som var spor 1, spor 2 eller spor 3 deltakere.



---

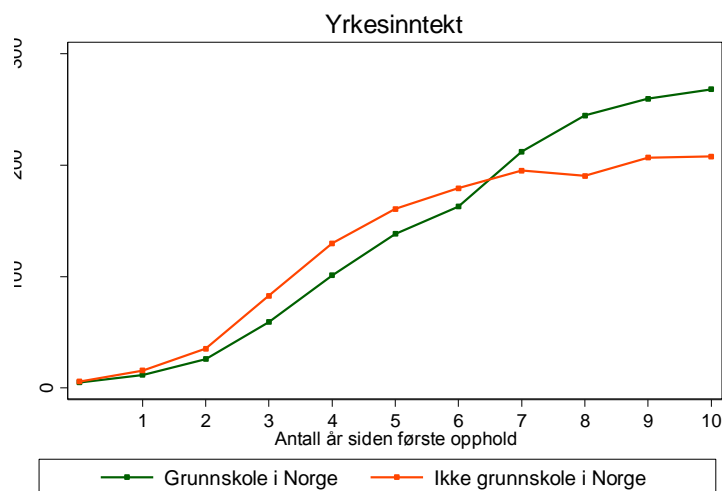
**Figur 26: Utdanningsbakgrunn fra opprinnelseslandet for deltakere i Kristiansand som fullfører grunnskole i Norge**



**Figuren viser hvor stor andel av introduksjonsdeltakerne i Kristiansand som fullførte grunnskolen i Norge som oppgir at de også har grunnskoleutdanning fra hjemlandet.**

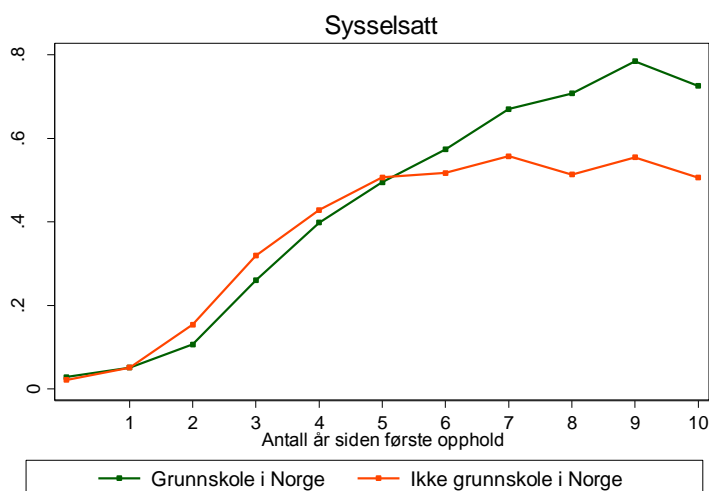
For deltakerne i Kristiansand har vi altså mer informasjon om bakgrunnen deres og nivået deres da de først kom til Norge, i tillegg til selvrapporterte data om tidligere utdannings erfaring. Før vi går inn i detaljer og sjekker hvordan resultatene endrer seg når vi prøver å gjøre kontrollgruppen (de som ikke har fullført grunnskole i Norge) likere grunnskolegruppen er det nyttig å se hvordan Figur 22 og 23 blir seende ut dersom vi bare ser på Kristiansand kommune. I Figur 27 viser vi utvikling i gjennomsnittlig yrkesinntekt for flyktninger som har gått på introduksjonsprogrammet i Kristiansand, mens Figur 28 viser utviklingen i andelen som er sysselsatte. Sammenlignet med hele regionen er det når vi ser på Kristiansand enda større forskjeller mellom de to gruppene på lengre sikt. Forskjellene er noe mindre i perioden mellom 2-5 års botid, spesielt om vi ser på andelen som er sysselsatte.

Figur 27: Grunnskole og yrkesinntekt, Kristiansand.



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har avsluttet introduksjonsordningen i Kristiansand kommune i perioden 2005-2015.

Figur 28: Grunnskoleutdanning og sysselsetting, Kristiansand.



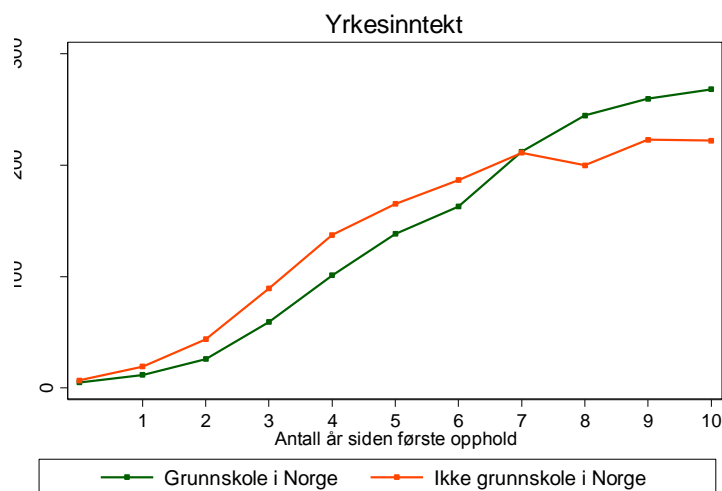
---

**Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. Individer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet i Kristiansand i perioden 2005-2015.**

En utfordring med å sammenligne de som tar grunnskole med de som ikke tar grunnskole i Norge, er at sistnevnte gruppe inkluderer også de individene som starter på grunnskolen, men ikke klarer å fullføre. Det er rimelig å anta at dette vil potensielt kunne føre til et negativt bias, det vil si at de trekker gjennomsnittet ned i sammenligningsgruppen. Dermed kan forskjellene vi finner mellom de to gruppene potensielt ikke skyldes gjennomføring av grunnskolen, men at de som ikke klarer å gjennomføre er en del av sammenligningsgruppen. Dessverre kan vi ikke identifisere disse deltakerne, men vi kan gjøre noen sensitivitetstester.

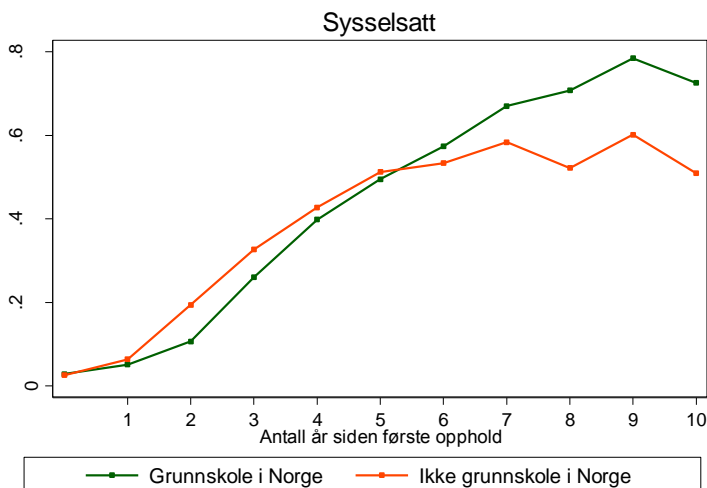
Den første sensitivitetstesten vi gjør knyttet til denne utfordringen er å utelate alle deltakerne som oppgir at de ikke har grunnskole fra opprinnelseslandet og som heller ikke har tatt dette i Norge. Resultatene fra denne øvelsen vises i Figur 29 og 30. Som forventet øker gjennomsnittlig yrkesinntekt i «ikke grunnskole gruppen» når vi gjør dette. Utviklingen for de som har fullført grunnskolen er lik som tidligere, da denne øvelsen ikke får noen betydning for den gruppen. Selv om gjennomsnittlig yrkesinntekt og andelen sysselsatte i «ikke grunnskole gruppen» øker, ser vi fremdeles forskjeller mellom deltakere som har fullført grunnskole i Norge og de deltakerne som ikke har fullført grunnskole i Norge på lengre sikt. Etter 7 år har de som fullfører grunnskolen i Norge høyere yrkesinntekt. Ser vi på andelen som er sysselsatt (figur 30) ser vi at andelen som er sysselsatt er høyere blant de som fullfører grunnskolen i Norge etter 5-6 års botid.

Figur 29: Grunnskole og yrkesinntekt, Kristiansand. Sensitivitetstest 1.



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har avsluttet introduksjonsordningen i Kristiansand kommune i perioden 2005-2015. I tillegg utelater vi individer som har oppgitt at de ikke hadde grunnskole fra opprinnelseslandet og heller ikke har tatt dette i Norge.

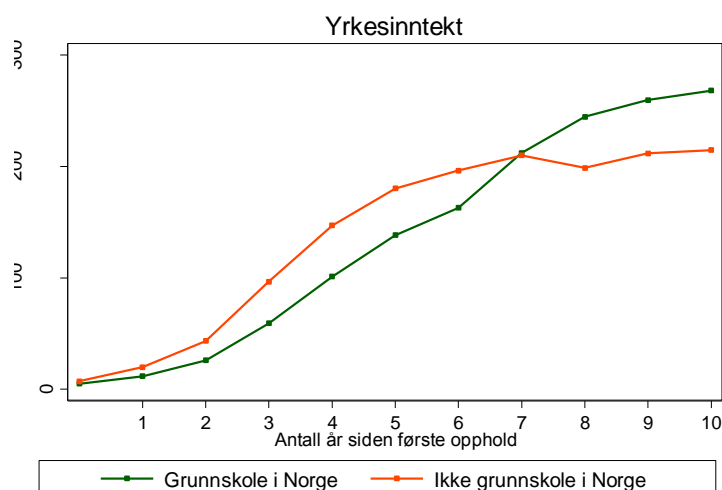
Figur 30: Grunnskoleutdanning og sysselsetting, Kristiansand. Sensitivitetstest 1.



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. Individer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet i Kristiansand i perioden 2005-2015. I tillegg utelater vi individer som har oppgitt at de ikke hadde grunnskole fra opprinnelseslandet og heller ikke har tatt dette i Norge.

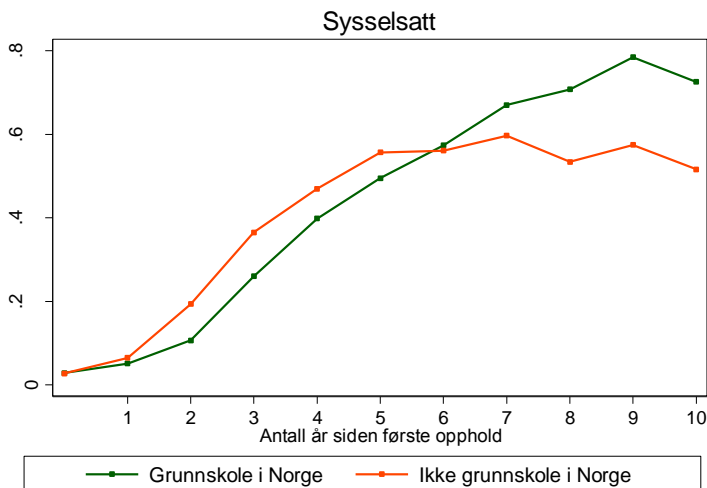
Vi kan også gjøre en annen sensitivitetstest. Vi utelater alle individene på spor 1 som ikke fullfører grunnskolen i Norge. Begrunnelsen for denne øvelsen er en antakelse om at det er individer på spor 1 som i større grad starter grunnskoleutdanning og som ikke klarer å gjennomføre denne. Resultatene fra denne øvelsen er vist i Figur 31 og 32. Resultatene vi har vist tidligere holder seg til tross for denne øvelsen også.

Figur 31: Grunnskole og yrkesinntekt, Kristiansand. Sensitivitetstest 2.



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har avsluttet introduksjonsordningen i Kristiansand kommune i perioden 2005-2015. I tillegg utelater vi alle individene på spor 1 som ikke fullfører grunnskolen i Norge.

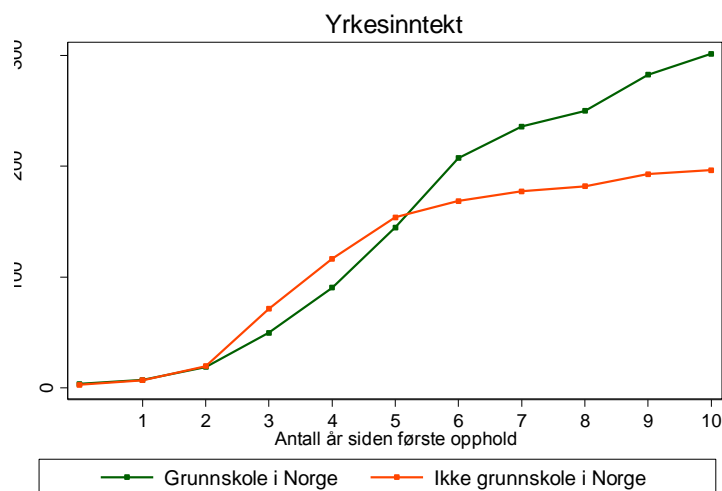
Figur 32: Grunnskoleutdanning og sysselsetting, Kristiansand. Sensitivitetstest 2.



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. Individer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har deltatt på introduksjonsprogrammet i Kristiansand i perioden 2005-2015. I tillegg utelater vi alle individene på spør 1 som ikke fullfører grunnskolen i Norge.

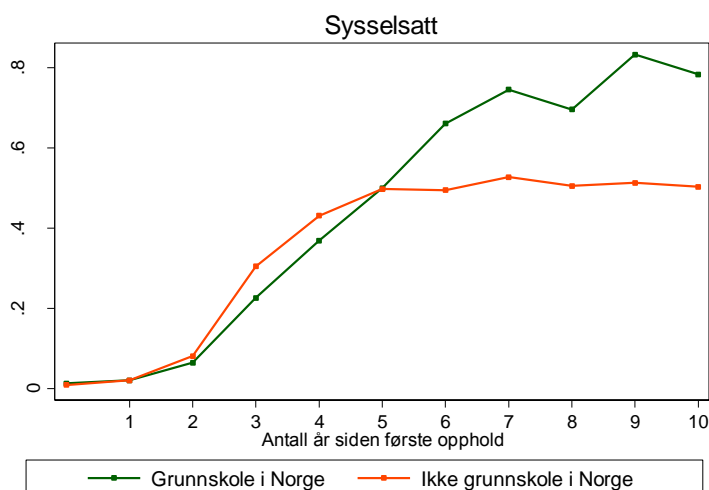
En siste sensitivitetstest som vi gjør her er å se på deltakerne ved KSS som oppga at de ikke hadde grunnskoleutdanning fra opprinnelseslandet. Vi ser deretter på utviklingen til de som fullfører grunnskole i Norge og de som ikke gjør det. Figur 33 viser utviklingen når vi ser på gjennomsnittlig yrkesinntekt, mens Figur 34 viser utviklingen når vi ser på andelen som er sysselsatt. Forskjellene mellom de som fullfører grunnskolen i Norge og de som ikke gjør det blir enda større. For «ikke grunnskole» gruppen ligger andelen som er sysselsatt på 50% etter 5 år og relativt flatt i perioden. For andelen som er sysselsatt er det litt svingninger, men etter 10 år er andelen 78%. Samlet sett står altså funnet seg om at grunnskoleutdanning i Norge later til å være viktig for tilknytningen til det norske arbeidslivet.

Figur 33: Grunnskole og yrkesinntekt, Kristiansand. Sensitivitetstest 3.



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har avsluttet introduksjonsordningen i Kristiansand kommune i perioden 2005-2015. I tillegg har vi utelatt individer som oppgir at de ikke hadde grunnskole fra opprinnelseslandet og heller ikke har tatt dette i Norge.

Figur 34: Grunnskoleutdanning og sysselsetting, Kristiansand. Sensitivitetstest 3.



---

Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for etter lik botid for individer som har fullført grunnskole i Norge og de som ikke har fullført grunnskolen i Norge. Individer regnes som sysselsatte dersom inntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden det aktuelle året. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt. Populasjonen inneholder introduksjonsdeltakere som har avsluttet introduksjonsordningen i Kristiansand kommune i perioden 2005-2015 I tillegg har vi utelatt individer som oppgir at de ikke hadde grunnskole fra opprinnelseslandet og heller ikke har tatt dette i Norge.

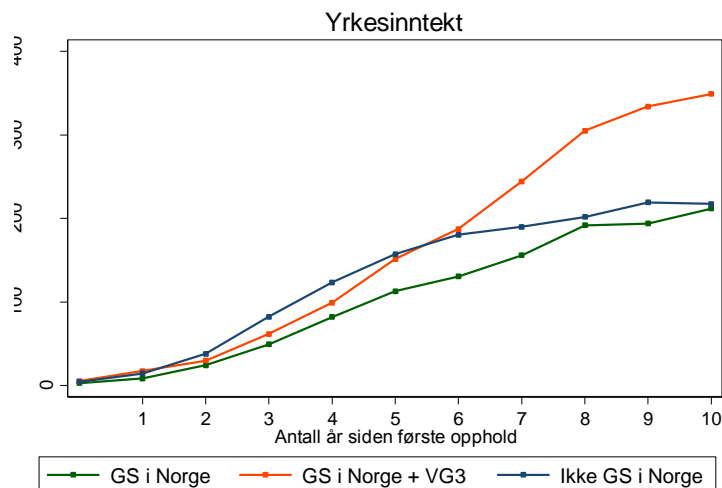
### Grunnskole og veien videre

Det norske arbeidslivet er i endring og formell kompetanse blir viktigere og viktigere i dette kunnskapssamfunnet. Vi har sett at 6-7 år etter første opphold tjener flykninger som har fullført grunnskole i Norge mer enn de som ikke har gjort dette. I tillegg er en høyere andel av de som fullfører grunnskole i Norge sysselsatte. Dette gjelder når vi ser på flykninger som har deltatt på introduksjonsprogrammet i IMDi region Sør. Men er det å fullføre grunnskole i Norge nok i seg selv for å lykkes på det norske arbeidsmarkedet?

Figur 35 viser at forskjellen i inntekt mellom de som fullfører grunnskolen i Norge og de som ikke gjør det i realiteten drives av de deltakerne som også lykkes å fullføre videregående opplæring i Norge. Figuren viser utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt ved 0-10 års botid i Norge for de som fullfører grunnskole i Norge, de som fullfører grunnskole i Norge + videregående opplæring, og for de som ikke fullfører grunnskole i Norge. Etter 6 år i Norge ser vi at gjennomsnittsinntekten for de som har fullført grunnskoleutdanningen i Norge og deretter videregående opplæring, enten ved å ta fagbrev eller fullføre studiespesialiserende, øker betydelig.

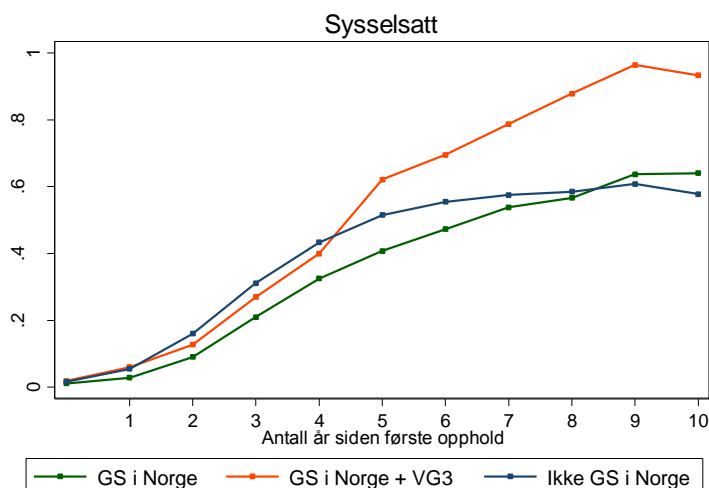


**Figur 35: Utvikling i yrkesinntekt i sammenheng med grunnskole- og videregående utdanning, IMDi Sør.**



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført ulikt utdannelsesnivå i Norge. GS i Norge inkluderer alle som har fullført grunnskolen i Norge, men ikke fullført videregående opplæring i Norge. GS i Norge + VG3 inkluderer alle de som har fullført grunnskole i Norge samt videregående opplæring. Ikke GS i Norge inkluderer alle de som ikke har fullført grunnskoleutdanning i Norge. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner.

**Figur 36: Utvikling i sysselsetting i sammenheng med grunnskole og videregående utdanning, IMDi Sør.**



---

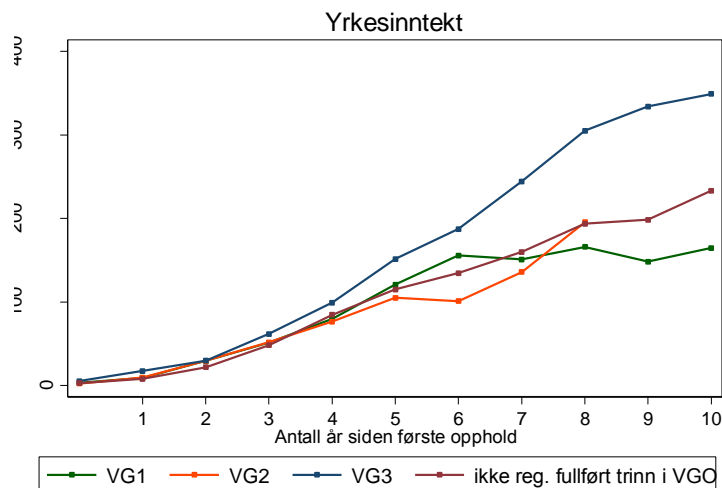
Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg for etter lik botid for individer som har fullført ulikt utdanningsnivå i Norge. GS i Norge inkluderer alle som har fullført grunnskolen i Norge, men ikke fullført videregående opplæring i Norge. GS i Norge + VG3 inkluderer alle de som har fullført grunnskole i Norge samt videregående opplæring. Ikke GS i Norge inkluderer alle de som ikke har fullført grunnskoleutdanning i Norge. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt.

Når vi ser på utviklingen i sysselsetting, blir utslaget av grunnskole i Norge og videregående enda større (Figur 36). Andelen av de som har fullført begge deler og er sysselsatt etter 10 år er over 90%. Andelen av de som har tatt grunnskole i Norge uten videregående og er sysselsatte etter 10 år er 64%. Og andelen av de som ikke har tatt grunnskole i Norge og er sysselsatt etter 10 år er 57%.

Det er altså de som klarer å fullføre videregående opplæring som driver forskjellene vi tidligere har sett mellom de som fullfører og de som ikke fullfører grunnskole i Norge. Samtidig er det viktig å presisere at dette ikke betyr at det ikke har noen betydning å fullføre grunnskolen for de individene som ikke har klart å fullføre videregående opplæring innen 2015. Det er også en mulighet for at de kunne hatt enda større utfordringer uten grunnskole i Norge. I tillegg har vi her ingen mulighet til å se på hvilken betydning det har for barna til denne gruppen at mor eller far har fullført grunnskoleutdanningen.

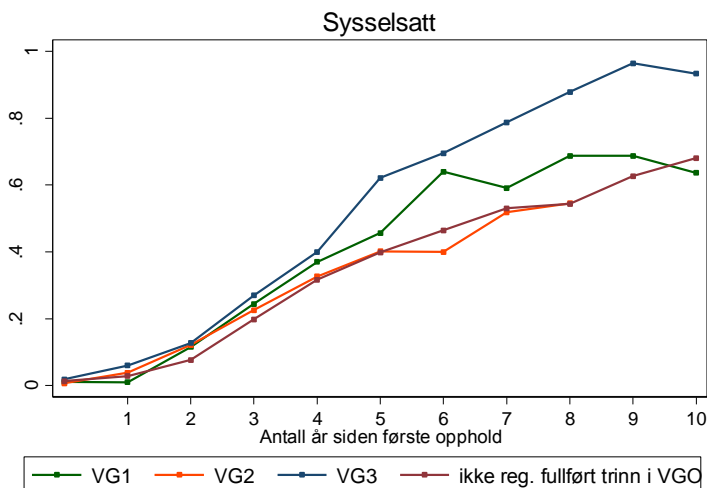
Videre har vi sett på om det for individer som fullfører grunnskoleutdanning i Norge er forskjell på utviklingen etter hvilket trinn de klarer å gjennomføre i videregående opplæring. I Figur 37 og 38 ser vi at de som klarer å fullføre hele den videregående opplæringen i Norge som forventet gjør det bedre på sikt.

**Figur 37: Utvikling i yrkesinntekt for deltakere som har fullført grunnskole i Norge og har eller ikke har fullført ulike trinn av VGO. IMDi Sør.**



Figuren viser hvordan gjennomsnittlig yrkesinntekt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskolen i Norge etter hvilket nivå i videregående opplæring som de har gjennomført. VG1 inkluderer alle de som har fullført grunnskolen i Norge og har VG1 som høyeste gjennomførte trinn i videregående opplæring. VG2 inkluderer alle de som har fullført grunnskolen i Norge og har VG2 som høyeste gjennomførte trinn i videregående opplæring. VG3 inkluderer alle de som har fullført grunnskolen i Norge og har VG3 som høyeste gjennomførte trinn i videregående opplæring. Ikke reg. fullført trinn i VGO inkluderer de individene som har fullført grunnskole utdanning i Norge, men som ikke er registrert med fullført nivå på videregående opplæring. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1000 kroner.

**Figur38: Utvikling i sysselsetting for deltakere som har fullført grunnskole i Norge og har eller ikke har fullført ulike trinn av VGS, IMDi Sør.**



Figuren viser hvordan andelen som er sysselsatt utvikler seg etter lik botid for individer som har fullført grunnskolen i Norge etter hvilket nivå i videregående opplæring som de har gjennomført. VG1 inkluderer alle de som har fullført grunnskolen i Norge og har VG1 som høyeste gjennomførte trinn i videregående opplæring. VG2 inkluderer alle de som har fullført grunnskolen i Norge og har VG2 som høyeste gjennomførte trinn i videregående opplæring. VG3 inkluderer alle de som har fullført grunnskolen i Norge og har VG3 som høyeste gjennomførte trinn i videregående opplæring. Ikke reg. fullført trinn i VGO inkluderer de individene som har fullført grunnskole utdanning i Norge, men som ikke er registrert med fullført nivå på videregående opplæring. X-aksen viser antall år siden første opphold i Norge ble gitt. Y-aksen viser andelen som er sysselsatt.

### Overgang fra grunnskole til Videregående opplæring

Vi har vist at de individene som fullfører grunnskoleutdanningen i Norge gjør det bedre på lengre sikt enn de som ikke fullfører grunnskoleutdanningen i Norge. Denne forskjellen drives først og fremst av de individene som i tillegg til å fullføre grunnskole i Norge også fullfører videregående opplæring. Det er derfor interessant å se nærmere på i hvilken grad de som fullfører grunnskole i Norge starter på videregående opplæring og i hvilken grad de følger ett normert studieløp. Det er utfordrende å se på gjennomføring av videregående opplæring først og fremst fordi dette tar tid og mange har ikke rukket å fullføre innenfor det som regnes som normert tid når vi siste gang observerer de i 2015.

I Tabell 9 ser vi i nærmere detalj på overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Vi viser tall for hele IMDi sør og tar utgangspunkt i

de individene som har fullført grunnskoleutdanningen i Norge. Vi har gruppert individene etter avgangsåret for grunnskoleopplæringene (kolonne 1). Kolonne 2 viser antallet som har fullført grunnskolen i regionen. Dette tallet er økende i perioden og spesielt etter 2012. Kolonne 3 viser andelen av de som har fullført grunnskolen som starter på VG1 samme år som grunnskolen er fullført. I snitt fortsetter omtrent 67% direkte på videregående etter at grunnskolen er avsluttet. Kolonne 4 viser andelen som fullfører minst VG1, forutsatt at individene starter på VG1 samme år som grunnskoleutdanningen fullføres. Tilsvarende viser kolonne 5 andelen som fullfører VG3 innen 2015 forutsatt at de startet opp i VG1 direkte etter grunnskolen var fullført. Av de som starter direkte i videregående opplæring etter fullført grunnskole i Norge fullfører om lag 70% VG1. Andelen som fullfører VG3 er betydelig lavere. Samtidig må det bemerkes at en del av de som fullførte grunnskolen sent i perioden ikke har hatt tid til å fullføre videregående opplæring enda.

**Tabell 9: Antall som har fullført grunnskole i Norge og deltakelse i videregående opplæring.**

Avgangsåar	Antall fullført grunnskolen	Starter VG1	Fullfører VG1	Fullfører VG3
2005	18	61 %	.	55 %
2006	56	84 %	66 %	45 %
2007	34	47 %	75 %	50 %
2008	40	65 %	73 %	50 %
2009	46	74 %	74 %	44 %
2010	75	67 %	64 %	36 %
2011	85	68 %	71 %	34 %
2012	140	72 %	74 %	.
2013	175	75 %	71 %	.
2014	133	69 %	.	.
2015	210	54 %	.	.
<b>Total</b>	<b>1012</b>	<b>67 %</b>		

Tabellen tar utgangspunkt i flyktninger som har fullført grunnskolen i Norge i IMDi region Sør. Kolonne 1 angir avgangsåret for når grunnskoleutdanningen i Norge ble avsluttet. Kolonne 2 viser antallet som har fullført grunnskolen hvert år. Kolonne 3 viser andelen av de som har fullført grunnskolen i det aktuelle året som også er registrert i videregående opplæring i Norge samme år. Kolonne 4 og 5 tar utgangspunkt i de individene som startet VG1 direkte etter grunnskolen og viser andelen som har fullført minst VG1 innen 2015 (kolonne 4) og VG3 innen 2015 (kolonne 5).

Det er ganske klart at det er et høyt frafall fra videregående opplæring. I tillegg viser det seg at det er en del som fullfører grunnskolen, men som ikke er

---

registrert i videregående opplæring 1. oktober samme år. Dette er noe som må studeres i nærmere detalj. Mer kunnskap om hvorfor mange ikke starter på videregående opplæring og hvorfor de ikke fullfører vil kunne gi viktig informasjon slik at man i større grad kan legge til rette for at flere opparbeider seg den formelle kompetansen som er nødvendig for å lykkes i det norske arbeidslivet.

## 4 Konklusjoner

Studien har gjort et dypdykk i kommunene i Agder og Telemark og undersøkt utviklingen over tid for flyktninger i utdannings- og arbeidsmarkedet sett i sammenheng med bosettingsantall, bakgrunnsvariabler hos deltakerne og bruk av grunnskole i introduksjonsprogrammet. Vi har argumentert for at samfunn, myndigheter og flyktninger selv har en uhensiktsmessig hastverk når det gjelder flyktnings integrering i det norske samfunnet (se også Hanche-Dalseth, 2011). Resultater fra introduksjonsprogrammet måles direkte etter avsluttet program eller etter ett år. Resultatene i de enkelte kommunene trekkes årlig frem i offentligheten i en implisitt innbyrdes konkurranse som medfører heder til de som gjør det best, og en gapestokk for de som gjør det dårligst. Kommunale politikere vurderer disse resultatene når bosettingstall og integreringsplaner skal legges (Guribye et al., 2014). Rask gjennomføring av introduksjonsprogrammet og overgang til arbeid betyr teoretisk sett også en økonomisk gevinst for kommunene, ettersom integreringstilskuddet i utgangspunktet tildeles i 5 år. Dette forutsetter selvsagt at deltakerne blir og forblir økonomisk selvstendige over tid.

Men vår undersøkelse understøtter tidligere forskning som har vist at disse tidlige målingene ikke nødvendigvis sier noe om den langsiktige utviklingen for deltakerne i utdannings- og arbeidsmarkedet (Bratsberg et al., 2016a; 2016b; Enes, 2014). Et utelukkende fokus på kort tids resultater kan i verste fall lede til spekulative integreringsstrategier som gir uønsket utfall på lang sikt. Når vi utelukkende ser på utviklingen for individer som er registrert med under 10 timers arbeidstid per uke etter avsluttet program, finner vi for eksempel at 2 år senere har 17,6% av dem allerede falt ut av arbeidsmarkedet. Går vi enda lenger frem i tid, finner vi at 5 år etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet har rundt 30% av dem ikke lenger et arbeidsforhold. De er med andre ord ikke økonomisk selvstendige på det tidspunktet.

Her er det også grunn til å stoppe opp og revurdere i hvilken grad integreringshastverket får langsiktige implikasjoner i form av sosial dumping

---

og muligens en ny underklasse. Andre undersøkelser har vist at selv om enslige mindreårige flyktninger for eksempel kan ha høye ambisjoner om sosiale klassesprang gjennom høyere utdanning, rådes de til å velge mindre ambisiøse karriereveier (Oppedal et al., 2017). Dermed bidrar integreringshast til å vedlikeholde klasseskiller og begrense sosial mobilitet. Dette vil med andre ord ikke medføre den langsiktige utviklingen vi ønsker i form av like muligheter og lik deltakelse - som er grunnpillarer i den norske velferdsstaten.

På et kommunenivå ser vi at i noen tilfeller ser vi at kommuner som gjør det dårlig på kort sikt gjør det bra på lang sikt. Bamble og Mandal har for eksempel svært dårlig måloppnåelse for somaliske flyktninger etter kort tid, men har faktisk landets høyeste andel somaliere som er sysselsatte etter 5 års botid. Disse resultatene er imidlertid «usynlige» for allmennheten, som i verste fall tvert i mot får et ensidig inntrykk av en mislykket integreringsstrategi fra kommunens side. Når vi vet at resultatmålingene for eksempel påvirker kommunale politikere når de vurderer bosettingsantall (Guribye et al., 2014), er disse misforholdene problematiske.

I praksis har nok mange kommuner et bevisst forhold til behovet for kunnskap om den langsiktige utviklingen – ved voksenopplæringen i Notodden har man for eksempel gjort grep for å følge tidligere deltakeres situasjon på arbeidsmarkedet ved hjelp av egne oppfølgingsundersøkelser. Og selv om utstrakt bruk av grunnskole i introduksjonsprogrammet i praksis medfører svakere resultater på kort tid (ettersom grunnskole ikke teller som overgang til utdanning i målingene, og ettersom mange deltakere ikke rekker å bli ferdige med grunnskole i løpet av introduksjonsprogrammet), har mange kommuner likevel valgt å satse på dette som et virkemiddel. Dette var for eksempel en del av utgangspunktet til at IMDi Sør og Kristiansand kommune tok initiativ til denne studien. Politikutformere og politikutøvere hadde behov for å få bekreftet eller avkreftet at denne strategien var hensiktsmessig. Og vi finner tydelige sammenhenger mellom langsiktige løp som involverer grunnskole fulgt av videregående opplæring, og gode resultater på arbeidsmarkedet på sikt.

Selv om økt satsing på grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet anbefales i flere offentlige utredninger (NOU 2010:7; NOU 2017:2), har forskere påpekt at det er påfallende få flyktninger som får et slikt tilbud (Djuve et al., 2014; Blom & Enes, 2015). Men for at den enkelte kommune skal gjennomføre slike satsinger, krever det at de må leve med noe svakere resultater på kort sikt, med de følgene det får for dem i form av offentlige rangeringer og negative omtaler i den offentlige diskursen. Svake resultater kan for eksempel påvirke politiske beslutninger om bosettingsantall, som igjen kan medføre følger i form av nedbemanning og omstillinger i

---

voksenopplæringene. Programrådgivere vurderer også ofte grunnskoleopplæring som for dårlig tilrettelagt for voksne innvandrere (Djuve et al., 2014). Videre later det til å være en viss usikkerhet i administrasjonen med hensyn til lovverket på dette området (Dæhlen et al., 2013).

Undersøkelsen understøtter også tidligere studier som har antydnet at det er utfordrende å si at en kommune er bedre på integrering enn andre kommuner (e.g. Djuve et al., 2017). Det er vanskelig med direkte sammenligninger når kommunene mottar ulike andeler av flyktninger i forhold til folketallet; flyktningene har ulike bakgrunner; og kommunene har ulike arbeidsmarkeder. Dersom en kommune for eksempel et år mottar en relativ høy andel av deltakere med deltakere som er analfabete; sliter med traumeproblematikk som påvirker undervisningssituasjonen; har andre typer betydelige helseproblemer; eller høye andeler av aleneforeldre med mange barn – krever det sannsynligvis mer individuelt tilpassete og smidige tiltak. Voksenopplæringene deler i utgangspunktet inn deltakerne i tre spor, avhengig av morsmålet og tidligere skolegang. Men resultatmålingene tar ingen hensyn til andelsforhold mellom spor ved de enkelte voksenopplæringene. Det er heller ingen skiller langs helse- eller familieforholdsvariabler.

Det har vært et mantra i norsk integreringspolitikk at botid er en nøkkelvariabel. Men i likhet med for eksempel undersøkelser gjennomført i NOU 2001:20, finner vi grunn til å stille spørsmål ved dette. Vi finner at en høyere andel av kohortene som fikk opphold på et tidlig tidspunkt er sysselsatte etter lik botid i Norge. Det er altså andre variabler enn botid som later til å spille inn.

De store variasjonene i forhold til kommunale integreringsstrategier, bruk av virkemidler, kulturkompetanse i lærerstaben osv., gjør det også vanskelig å finne grep som i alle tilfeller er direkte overførbare til andre voksenopplæringer selv om de virker ett sted. Det er behov for en kontekstualisering av «best practice», for undersøkelser som går i dybden på hvorfor spesifikke grep lykkes på ett sted og i mindre grad lykkes et annet sted. Hvorfor lykkes man for eksempel så godt med somaliere i enkelte kommuner? På dette området er det behov for casestudier som kan ta oss fra det generelle til det spesifikke og danne grunnlag for mer systematiske modeller for hvordan man kan lykkes med spesifikke utfordringer i spesifikke kontekster.



---

Vår undersøkelse har flere svakheter. Vi har kun informasjon om tidligere skolegang fra Kristiansand kommune, vi har i liten grad analysert forhold som alder og kjønn, og vi kan ikke si noe om rene effektsammenhenger. Undersøkelsen viser likevel med all tydelighet at det er behov for et bredere spekter av indikatorer å styre integreringsarbeidet etter. Dette gjelder både med hensyn til deltakernes ulike forutsetninger for integrering, og til måling av langsiktige resultater. Det siste er ikke en enkel øvelse, ettersom effekten av introduksjonsprogrammet viskes ut på sikt og det kan være andre årsaker bak utviklingen som observeres (Enes, 2014). Likevel er det avgjørende for den langsiktige integreringen og sosiale mobiliteten blant flyktninger i Norge at vi har et analytisk blikk og stiller spørsmål ved om dagens målepraksis og integreringshastverk gir oss gode nok redskaper og strategier for å lykkes med våre langsiktige integreringsmål for flyktninger.

Brochmann-utvalget I (NOU 2011: 7) og II (NOU 2017: 2) skulle utrede forholdt mellom økt migrasjon og konsekvenser for den norske velferdsmodellen. Begge utvalgene sier oppsumert at det kan være både en trussel og en berikelse, litt avhengig av hvorvidt vi evner å arbeidsinkludere innvandrere. Arbeidet med å øke yrkesdeltakelse blant flyktninger er «en helt sentral del av en strategi for å bevare den norske samfunnsmodellen.» Videre påpeker utvalget «betydningen av økt yrkesdeltakelse blant flyktninger av hensyn til videreutviklingen av tillit og samhold i det norske samfunnet.» Med dette i mente så blir det et kategorisk imperativ at målingen av integreringsarbeidet utvikler seg fra punktmålinger til mer robuste kombinasjonsmålinger som evner å indikere og predikere det helhetlige og langsiktige integreringsarbeidet.

---

## 5 Vedlegg

Tabell 1A: Grunnskoleutdanning i Kristiansand, ulike datakilder.

---

Oppholdskohort	Andel fag i grunnskole	Andel bestått grunnskole eksamen	Totalt antall deltakere
2002	.	23 %	65
2003	.	12 %	139
2004	.	21 %	115
2005	.	26 %	54
2006	.	25 %	67
2007	14 %	22 %	103
2008	17 %	29 %	103
2009	28 %	37 %	166
2010	36 %	34 %	101
2011	39 %	33 %	97
2012	40 %	22 %	135
2013	22 %	5 %	135
2014	6 %	.	130
2015	.	.	44
<b>Totalt</b>	<b>17 %</b>	<b>21 %</b>	<b>1454</b>

Populasjonen er alle flyktninger som har avsluttet eller deltatt på introduksjonsprogrammet i Kristiansand. Kolonne 1 viser oppholdskohort. Kolonne 2 viser andelen som er registrert i KOSTRA med at de har tatt fag i grunnskolen i løpet av introduksjonsprogrammet. Dette ble kun registrert fra 2009 og for 2007 og 2008 kohorten er sannsynligvis andelen høyere enn oppgitt i tabellen. Kolonne 3 viser andelen som har bestått grunnskoleutdanningen med karakterer i Norge innen 2015.

---

## Referanser

- Barth, E., Bratsberg, B., & Raaum, O. (2004). Identifying earnings assimilation of immigrants under changing macroeconomic conditions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(1), 1-22.
- Birkelund, G. E., & Mastekaasa, A. (2009). *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Blom, S. & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapporter 2015/36, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2014). Immigrants, labour market performance and social insurance. *The Economic Journal*, 124(580), F644-F683.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2016a). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(03), 185-207.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2016b). *Job loss and immigrant labor market performance*. IZA Discussion Paper No. 9729.
- Damm, A. P. (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-Experimental Evidence. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 281-314.
- Damm, A. P. (2014). Neighborhood quality and labor market outcomes: Evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants. *Journal of Urban Economics*, 79, 139-166.
- Damm, A. P., & Rosholm, M. (2010). Employment effects of spatial dispersal of refugees. *Review of Economics of the Household*, 8(1), 105-146.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere. Fafo-rapport 2015:26.
- Djuve, A. B., Haagestad, H. & Sterri, E. B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Rapport 34/2014. Fafo
- Djuve, A. B., Kavli, H.C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Dzamarija, M. T. (2016). På flukt fra Bosnia-Hercegovina til Norge på 1990-tallet. *Samfunnsspeilet* (4), 15-20.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. Rapport 7/2013. NOVA

- 
- Dørken, R. (2005): *Ikke-vestlige indvandreres integration på arbejdsmarkedet i Danmark og Norge. Om forskjellene i niveauet af Arbejdsmarkedsintegration på tværs af kommunerne*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- ECON Senter for økonomisk analyse (2001). Gevinster av raskere integrering av innvandrere, ECON Forskningsrapport 4/01.
- Enes, A. W. (2014). Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011. SSB Rapporter 2014/15
- Enes, A. W. (2017). Deltakere i introduksjonsordningen - Veien til vellykket integrering?. Statistisk Sentralbyrå. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>
- Enes, A. W., & Wiggen, S. K. (2016). Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013. SSB Rapporter 2016/24.
- Godøy, A. (2016). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*, 1-28.
- Guribye, E. & Hidle, K. (2013). *Læreres hjelperroller i voksenopplæringen. En pilotstudie fra Arendal voksenopplæring*. FoU rapport nr. 5/2013. Agderforskning.
- Guribye, E., Ellingsen, W. & Hidle, K. (2014). *Underskudd i bosettingen av flyktninger. En analyse av saksfremlegg og kommunale vedtak i Region Sør*. FoU rapport 3/2014. Agderforskning.
- Guribye, E. (2017). *Folk møter folk. Sosial nettverksbygging i introduksjonsprogrammet for flyktninger*. FoU Rapport 1/2017. Agderforskning.
- Hanche-Olsen, M. S. B. (2011). *En vitenskapsteoretisk problematisering av kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk*. Møreforskning: Notat 2/2011.
- Henriksen, K. (2010). Introduksjonsprogrammet – en suksess? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(3), 231-243.
- Ideas2Evidence. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Ideas2evidence-rapport 09:2014. Bergen.
- Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (2016). *Kommuneundersøkelsen 2016*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kavli, H., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 2007:34.
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater*. Rapport 2013:55. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- 
- Liu, K., Salvanes, K. G., & Sørensen, E. Ø. (2016). Good skills in bad times: Cyclical skill mismatch and the long-term effects of graduating in a recession. *European Economic Review*, 84, 3-17.
- Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2001:20. *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*.
- NOU 2010:7 *Mangfold og mestring: Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*
- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon — Den norske modellens framtid*.
- NOU 2015:1. *Produktivitet- grunnlag for vekst og velferd*.
- NOU 2016:3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.
- NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit*.
- OECD (2009). *Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway*.
- Oppedal, B., Guribye, E. & Kroger, J. (2017). Vocational Identity Development among Unaccompanied Refugee Minors. *International Journal of Intercultural Relations – Special Issue on Cultural and Academic Adjustment of Refugee Youth in Educational Settings*. Volume 60, 145-159.
- Rambøll. (2011). Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen.
- Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Tronstad. (2015). *Introduksjonsprogram for yktninger i norske kommuner, Hva betyr organiseringen for over gangen til arbeid og utdanning?* NIBR rapport 2015:2
- Tronstad, K. & Hernes, V. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. NIBR-rapport 2014:19

---

## FoU informasjon

Tittel	Hastverk er lastverk?
Prosjektnr	2212
Oppdragets tittel	Intromatrisen
Prosjektleder	Eugene Guribye
Forfattere	Eirin Mølland, Eugene Guribye og Joseph Salomonsen
Oppdragsgiver	IMDi Sør
Rapport type	FoU-rapport
Rapport nr	1/2018
ISSN-nummer	
Tilgjengelighet til rapporten	<a href="http://www.agderforskning.no">www.agderforskning.no</a>
4 emneord	integrering, introduksjonsprogrammet, introresultat, måling
Sammendrag	Rapporten undersøker resultater over tid i introduksjonsprogrammet for flyktninger i IMDi region Sør