

NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit

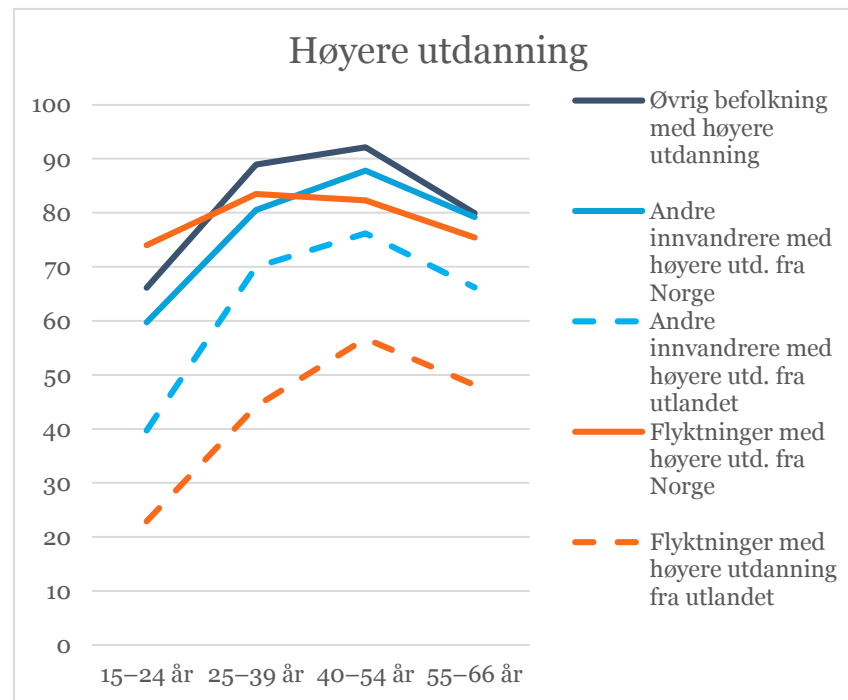
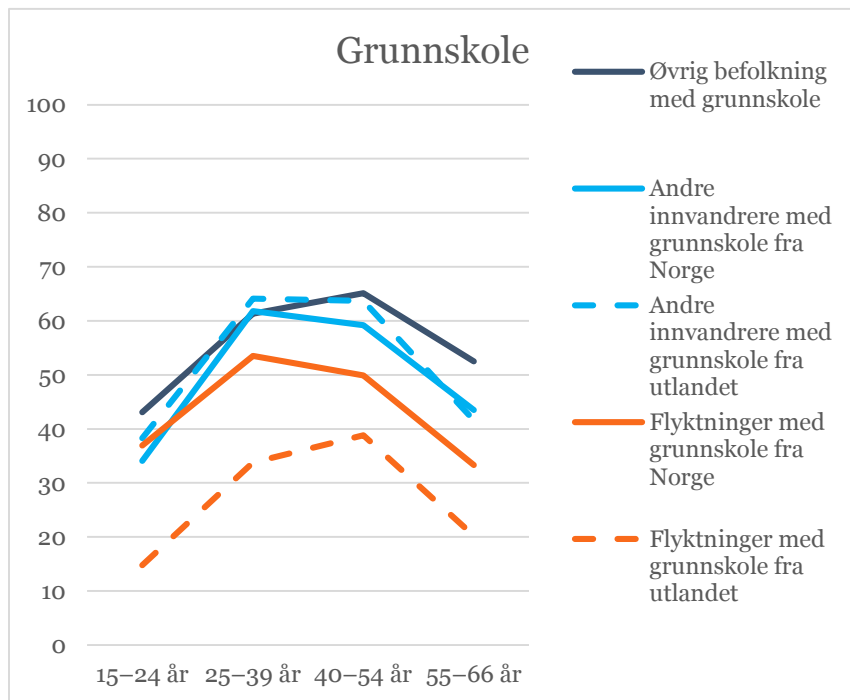
Langsiktige konsekvenser av høy innvandring

Overlevert 1. februar 2017

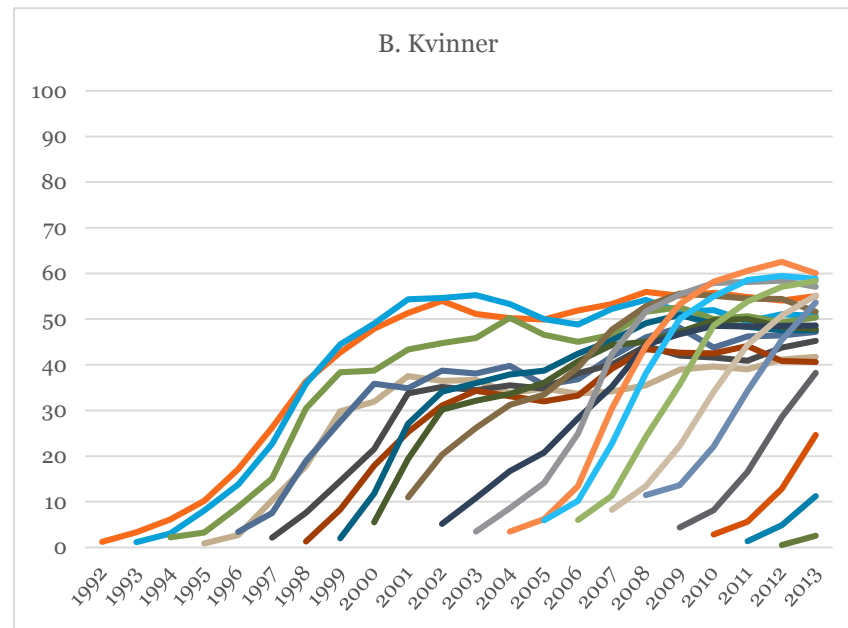
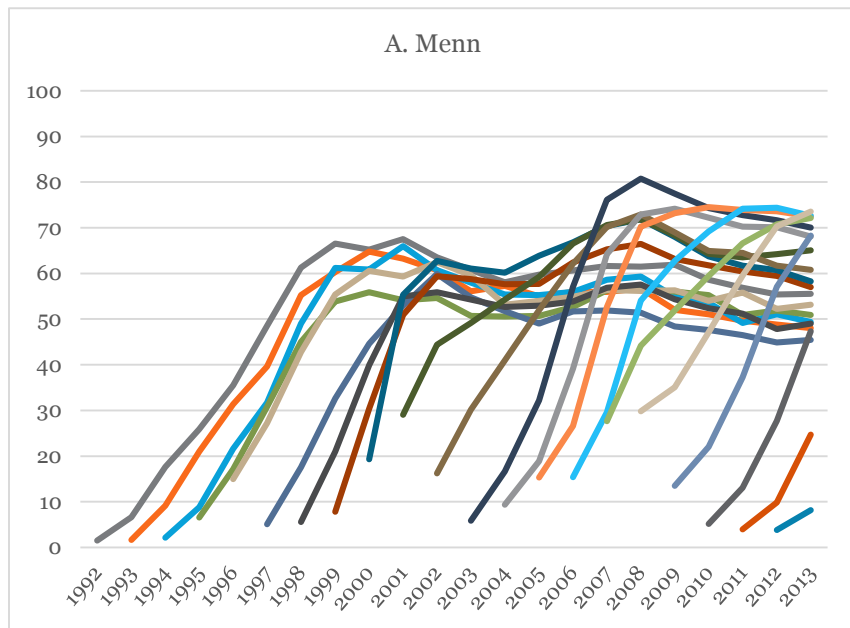
Mandat

1. **Vurdere** i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke samhold og tillit i Norge
2. **Belyse** de samfunnsøkonomiske konsekvensene av høy innvandring og av at en økende andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn
3. **Vurdere** hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, særlig av flyktninger
4. **Analysere** og **vurdere** om gjeldende generelle ordninger og tilbud er hensiktsmessig utformet, og **vurdere** de særskilte ordningene som gjelder mottak av asylsøkere, bosetting og kvalifisering av flyktninger.
5. **Skissere alternative** strategier for å kunne møte utfordringer i tilknytning til fortsatt høy innvandring

Sysseisseting etter innvandrerbakgrunn, alder, utdanningsnivå og land der utdanningen med fullført. Prosent av befolkningen 2015



Andel sysselsatte, flyktninger 18-47 år ved ankomst, etter kalenderår, ankomstkohort og kjønn.



Samhold og tillit

- Tillit, samhold, kohesjon («limet i samfunnet») er nye temaer i innvandringsdebatten
- Hvordan kan man anerkjenne kulturell forskjellighet uten samtidig å svekke de båndene som holder samfunnet sammen – et fellesskap rundt noen grunnleggende verdier?
- Stater mangler politiske redskaper. «Identity cannot be legislated» (C. Joppke)
- Debatten kan i seg selv påvirke stemningen

Politikk for å skape tillit

- Tiltak for utjevning av levekår
- Utdanning og kvalifisering
- Tilrettelegge for representasjon
- Innsats mot diskriminering
- Skape samhandlingsarenaer
- Tydelig kommunisering av forventninger
- Grunnleggende krav til norsk medborgerskap: etterlevelse av demokrati, likestilling og barns rettigheter

Forbedringer i gjeldende politikk

Utdanning,
kvalifisering

Arbeid

Velferd,
inntekts-
sikring

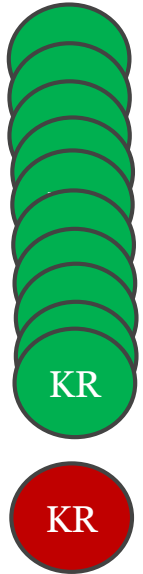
Mottak og
bosetting

Utdanning og kvalifisering

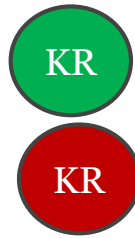
- **Bygge ned barrierer** som barn og unge som innvandrere til Norge møter i utdanningssystemet
- Utvikle **moduler innenfor introduksjonsprogrammet** som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltakere.
- **Mer arbeidsretting** i introduksjonsprogrammet og tilrettelegge for at deltakerne kanta mer **ordinær utdanning** innenfor programmet.
- Myndighetene bør sørge for at det finnes **kompletterende utdanningstilbud** og forplikte seg når det gjelder godkjenning av slike tilbud.
- **Språkopplæring** bør i større grad **integreres** i annen kvalifisering, kompetansepåbygging og på arbeidsplassen.

Kompletterende utdanning

10:1



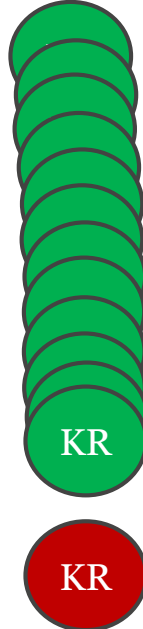
Bruker 1 år



Bruker 4 år

Grunnskole

12:1



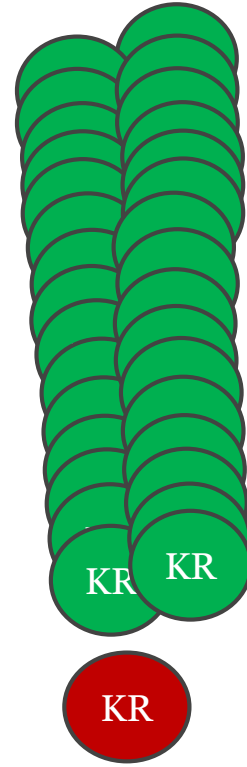
Bruker 1 år



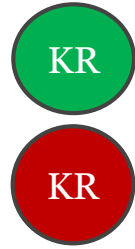
Bruker 4 år

Videregående opplæring

31:1



Bruker 1 år



Bruker 7 år

Høyere utdanning

Utvalg om innvandrings konsekvenser

 Kostnad

 Nytte

Forbedringer i gjeldende politikk

Utdanning,
kvalifisering

Arbeid

Velferd,
inntekts-
sikring

Mottak og
bosetting

Kombinasjonsløsninger – opplæring og arbeid

Helhetlig analyse av asylsaksbehandling, mottak, bosetting, introduksjonsordning m.m.

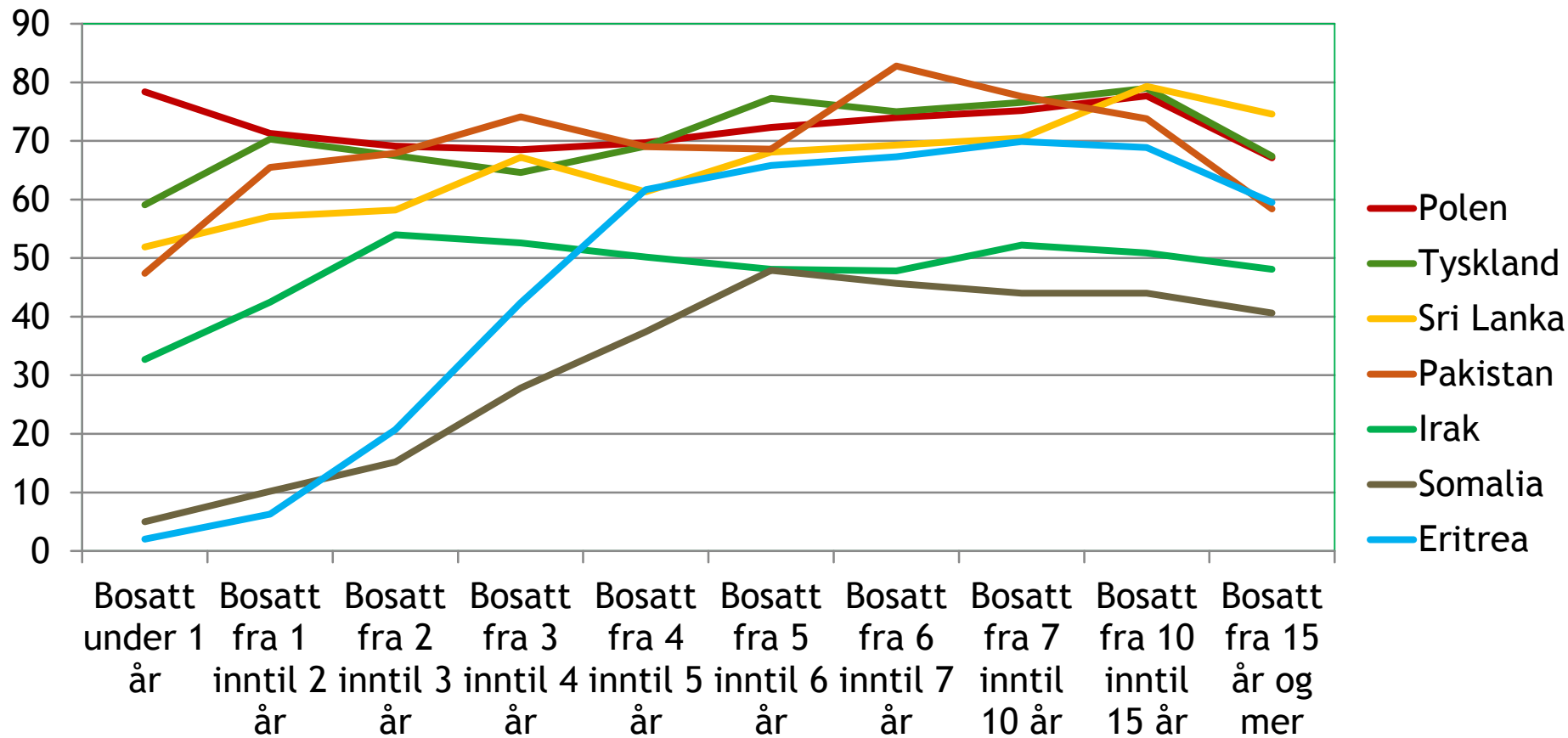
Systematiske evalueringer for en kunnskapsbasert politikk

Fra intro til arbeid - hva virker?

Anne Britt Djuve

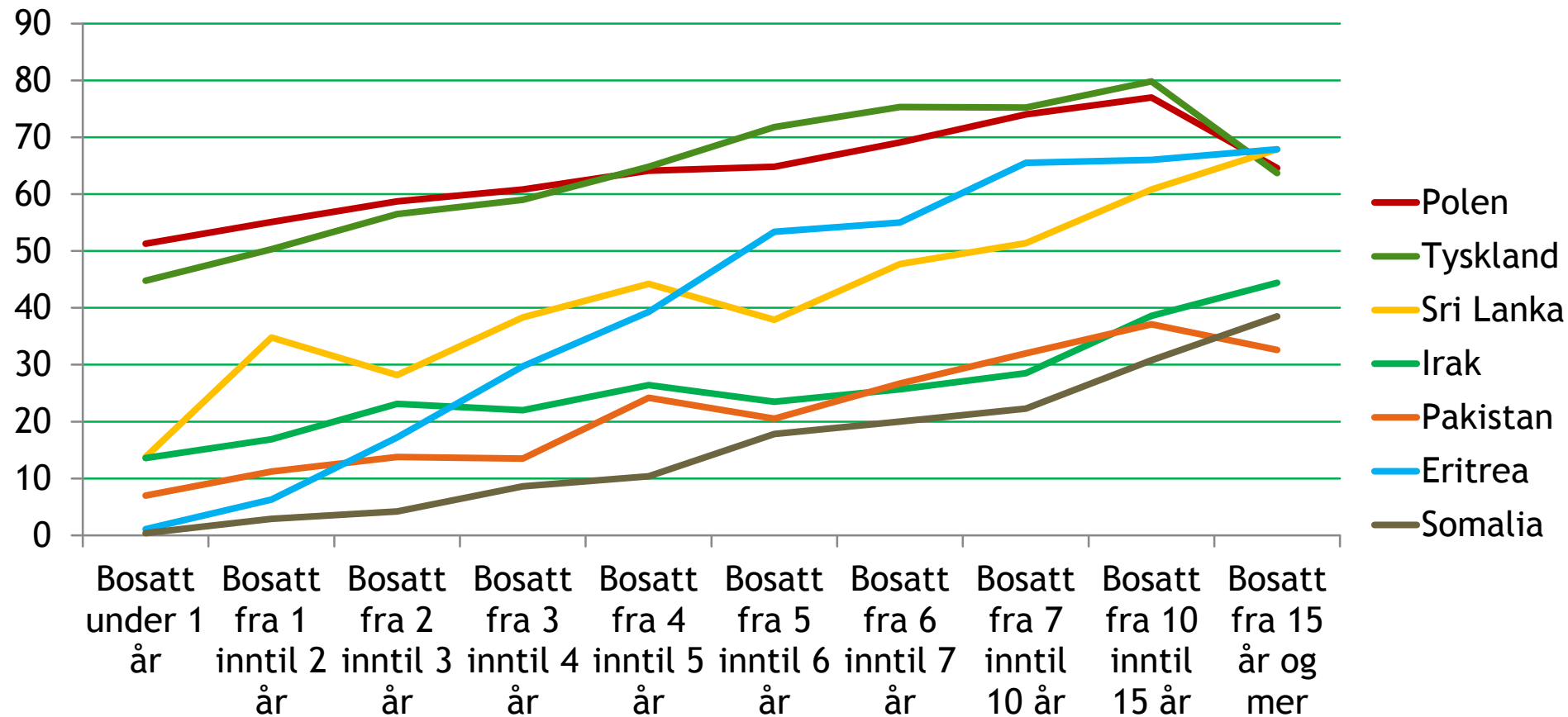
Sysseisseting innvandrere 15-74 år. Menn 2015

Kilde: SSB Statistikkbanken

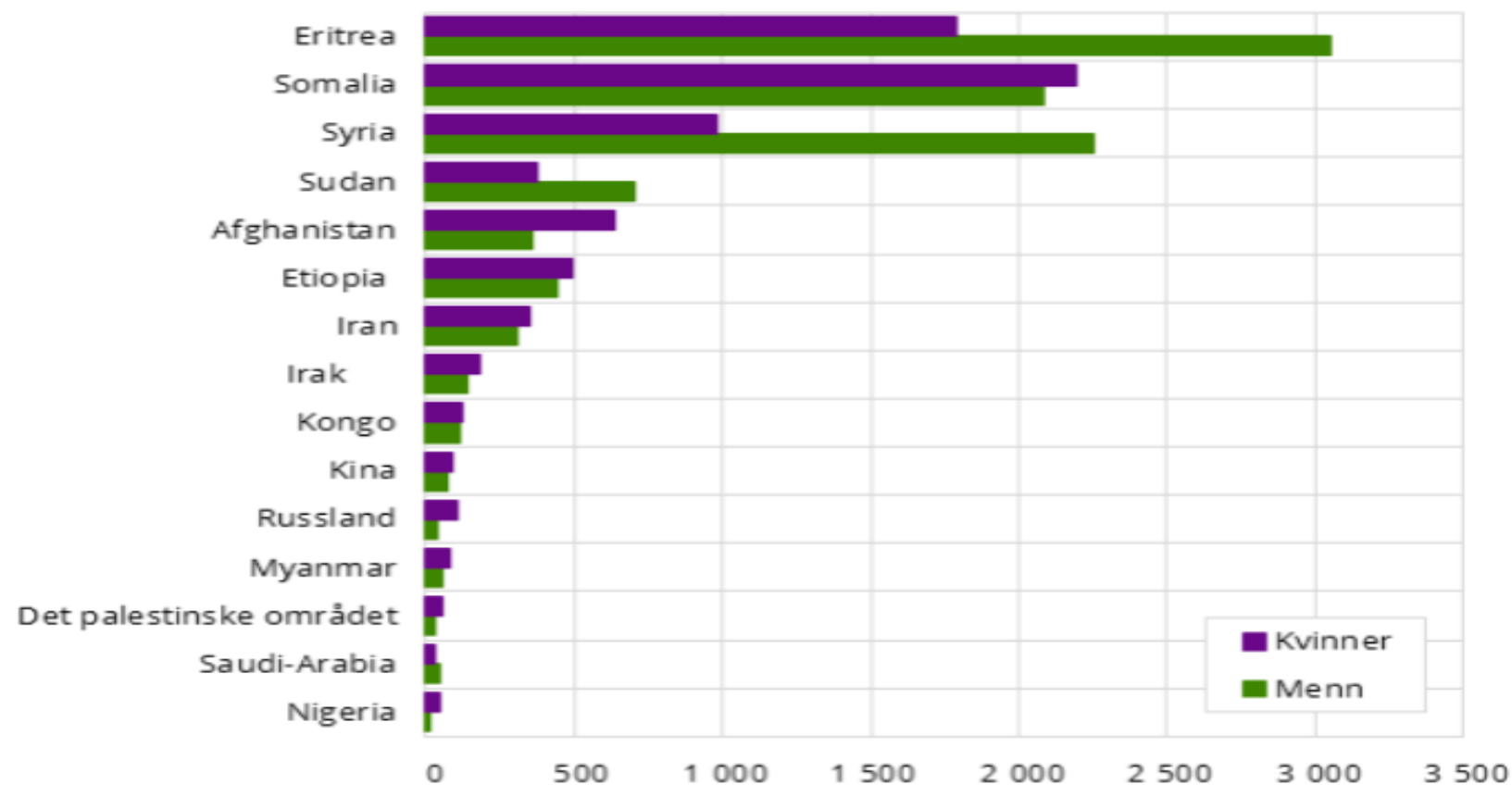


Sysseisseting innvandrere 15-74 år. Kvinner 2015

Kilde: SSB Statistikkbanken



Figur 1. Deltakere i introduksjonsprogrammet, etter fødeland og kjønn. 2015



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hvorfor går ikke flere over i arbeid?

A) ressursforklaringer

B) kulturforklaringer

C) diskriminering

(Kan ikke, vil ikke eller får ikke)



Diskriminering?

Ja - men forklarer ikke (hele)
forskjellen mellom grupper
med ulik utdanningsbakgrunn

KULTUR/RELIGION?

Flere kommuner erfarer at kvinner bruker religiøst begrunnede preferanser for å ikke delta på flere tiltak i introduksjonsprogram:

Dette kan være kvinner som nekter å ha praksis i enkelte typer bedrifter, for eksempler butikker som selger svinekjøtt. . .

Andre har mistet mulighet til praksis over uenigheter om lengde på skjørtet.

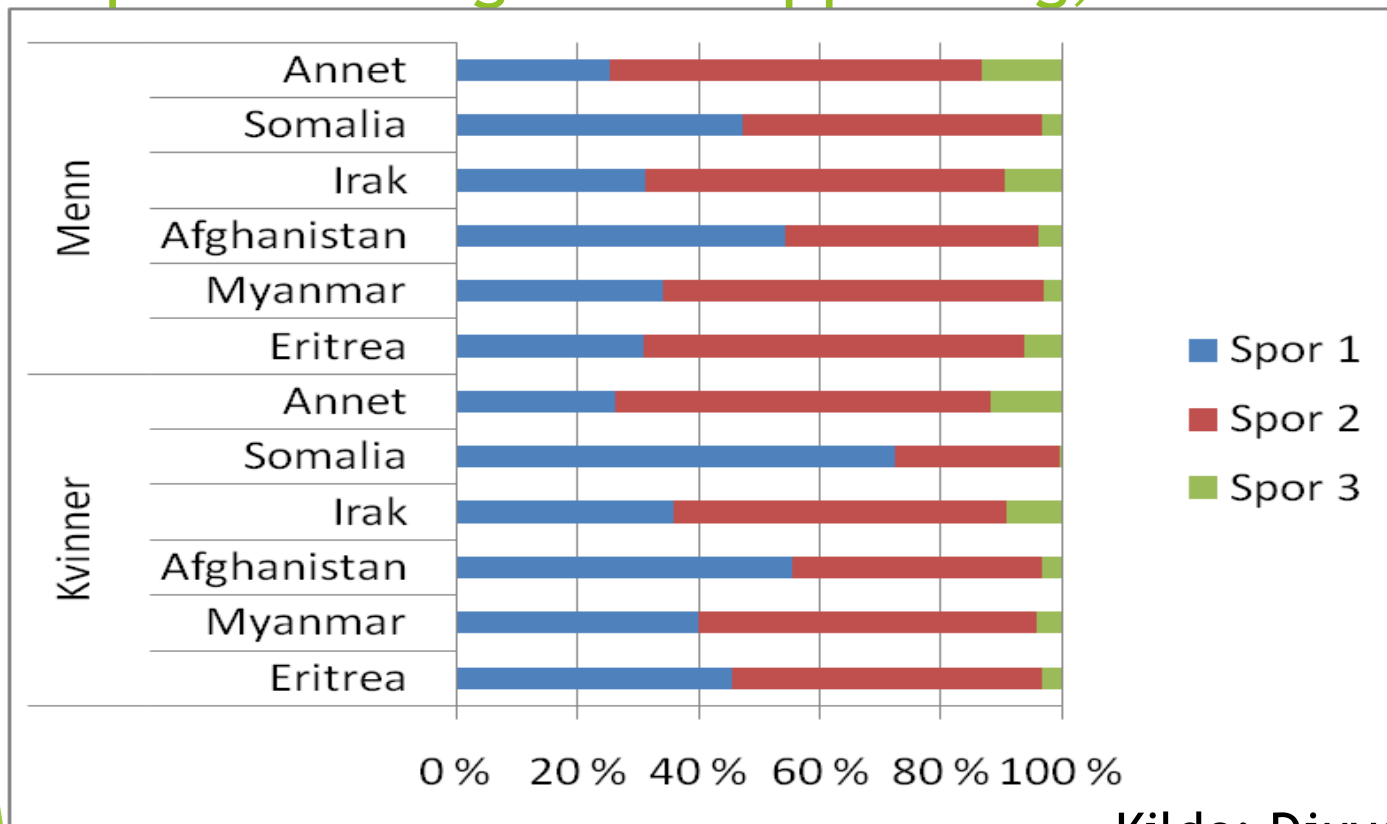
Vanskelig metodisk å identifisere hva som er kulturelle barrierer og hva som er motkulturbarrierer

	Anerkjenne	Utjevne
Ulikhet i preferanser og praksiser	Multikulturalisme	Assimilering
Ulikhet i muligheter (ressurser)	Liberalisme	Integrering

Kilde: Djuve 2015

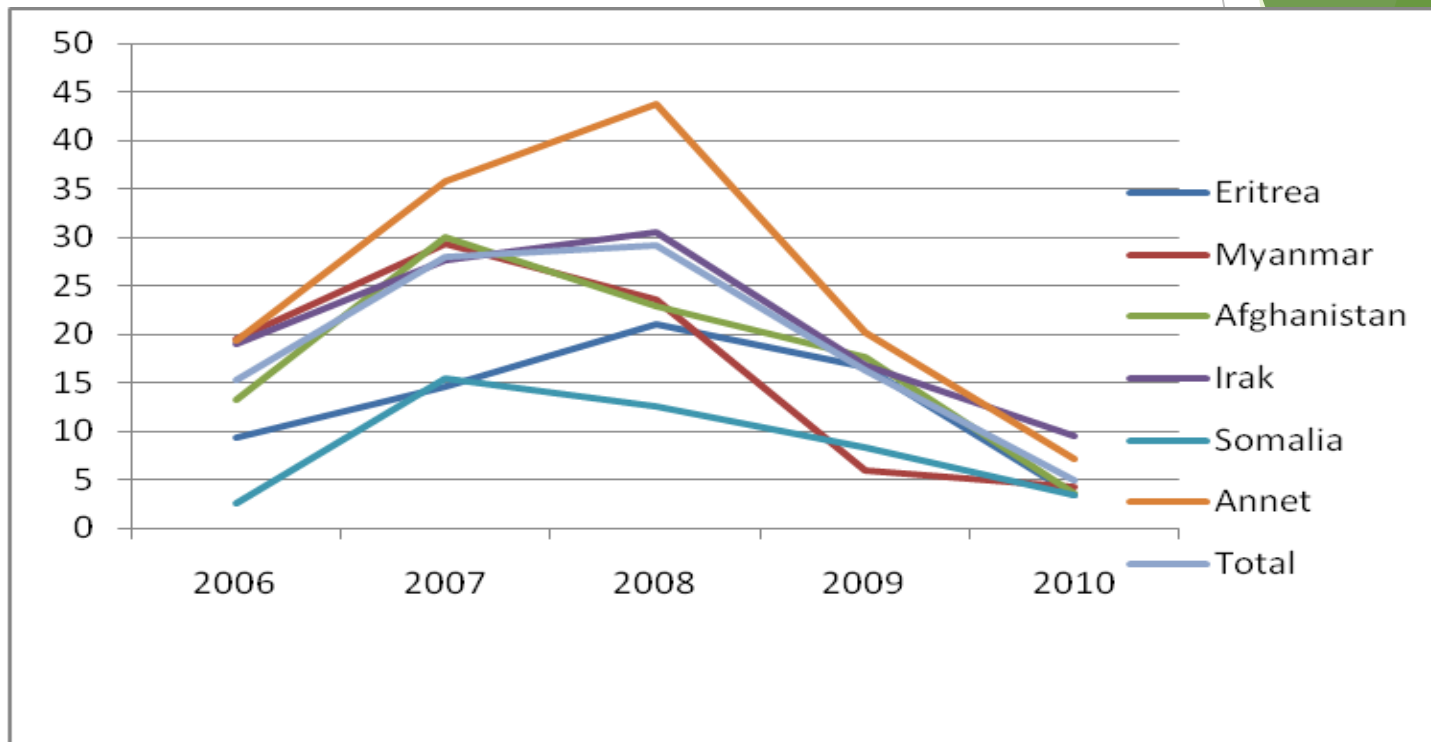
Ressurser?

Sporinndeling i norskopplæring, 2011



Kilde: Djuve et al 2011

Andel deltakere som har bestått S2 innen 2011, etter oppstartsår i introduksjonsprogram. Kvinner



Kilde: Djuve et al 2011

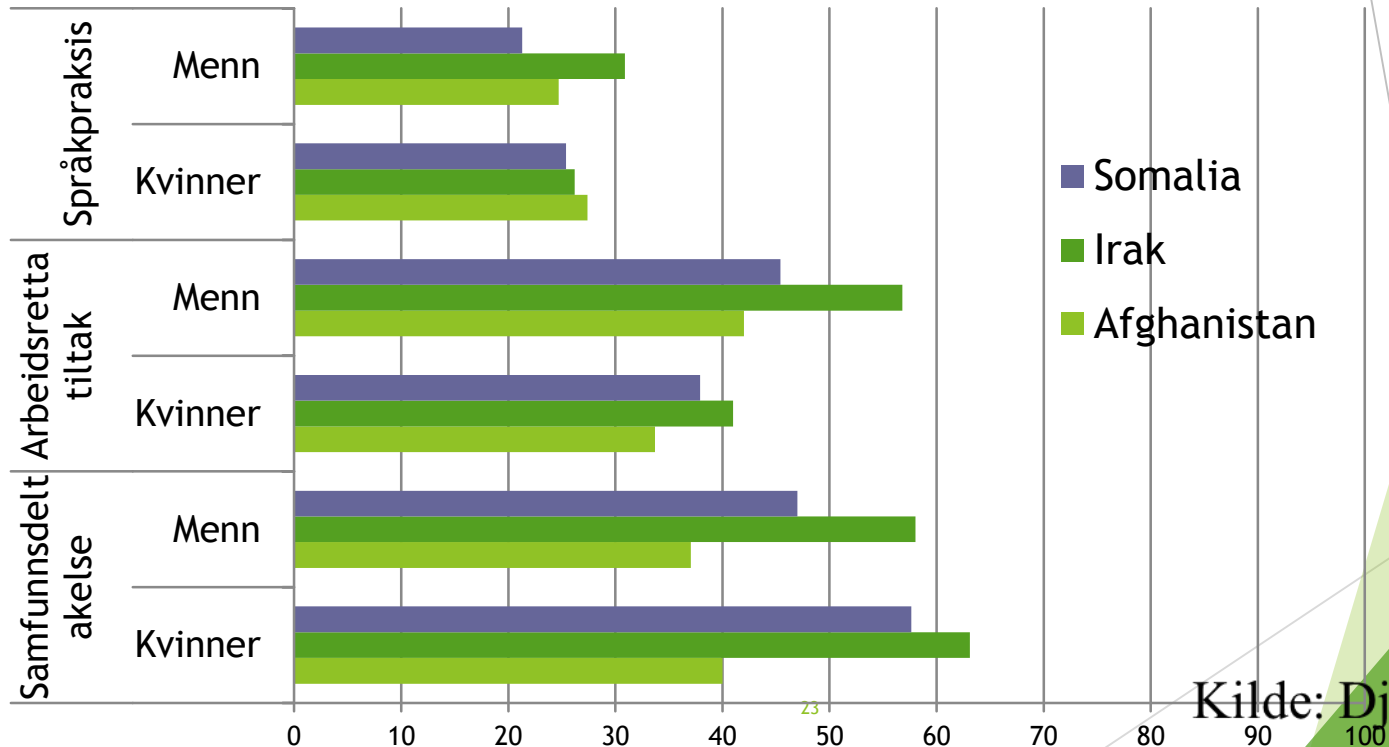
Tiltaksregimet - hvorfor bommer vi så kraftig på de med lite utdanning?

- ▶ Det er vanskelig!!
- ▶ Introduksjonsprogrammet dårligst for denne gruppa - rammene er der men innholdet er til dels famlende og ufullstendig, uklart hva som er målet? Tradisjonell norskopplæring
- ▶ NAV overtar tidligere introdeltakere som ikke har tilstrekkelige kunnskaper til å gjøre seg nytte av NAVs tiltak
- ▶ NAV aktiverer disse i tilgjengelige tiltak
- ▶ Kofferten full av papirer som ikke gir jobb

Kan det være noe med innholdet?

- ▶ Ikke alle får heldagstilbud. Kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver særlig utsatt for lavt timeantall.
- ▶ 1 av 3 mangler grunnskole -få mottar dette tilbudet ila. Intro + store kommunale variasjoner.
- ▶ Et mindretall av deltakerne er registrert med arbeidsrettede tiltak og/eller språkpraksis i programperioden
- ▶ Varierende kvalitet på programinnholdet (egenstudium)

Etter 2 år i program → Andel som har hatt minst ett tiltak innen samfunnsdeltakelse, arbeidsretta tiltak eller språkpraksis.



Kilde: Djuve et al 2011

Hva er det som virker (1) ?

- ▶ Organisering og organisatorisk forankring - ingen (entydig) effekt på resultatene
 - ▶ Svak positiv effekt av formalisert samarbeid mellom Intro og VO.
 - ▶ Benchmark (NIBR) - få holdepunkter for å si at lokalisering i NAV gir bedre resultater enn lokalisering utenfor NAV.
 - ▶ Flere funn tyder på at betydning av lokalisering medieres av programrådgivernes kapasitet/arbeidsmengde

		Felles målgruppe	
		JA	NEI
Felles ledelse	JA	En leder, ett budsjett	En leder, flere budsjett
	NEI	Flere ledere, ett budsjett.	Flere ledere, flere budsjett

Hva er det som virker (2) ?

Programmets innhold

- ▶ Kommuner med fulltidsprogram på plass hadde bedre resultater (Fafo, NIBR)
- ▶ Norskundervisning - lite kunnskap om hvilke pedagogiske tilnærminger eller organisatoriske modeller som gir størst overgang til arbeid
- ▶ Bruk av grunnskole som del av program - ikke dokumenterte resultater (15 prosent av fullførerne i stabil jobb året etter (NOVA 2013)
- ▶ Arbeidsretting - kommuner med mangelfull arbeidsretting av programmet hadde dårligere resultater enn andre (Fafo/ISF)
- ▶ Frivillig sektor - tendenser til effekter på sosialt nettverk, men usikker dokumentasjon)

Hva er det som virker (3) ?

- ▶ Programmetts arbeidsmetoder
 - ▶ Økonomiske sanksjoner - effekt av trusler om trekk ikke dokumentert (NO, DK, UK)
 - ▶ Tett oppfølging og brukermedvirkning - effekt i prøveprosjektene, men bredt implementert etter loven og vanskelig å måle på samme måte. Trengs nye operasjonaliseringer
 - ▶ Enes og Blom 2015: Hva kjennetegner de som kommer i arbeid?
 - landbakgrunn, alder, kjønn, utdannning
 - 'arbeid', 'godkjenning av utdanning', 'grunnskoleopplæring', 'fag i videregående skole'

Hva virker? (4)

- ▶ Særskilt tilrettelegging (kvalitative studier)
 - ▶ Hvem: Deltakere med helseproblemer, med (store) omsorgsoppgaver, ingen/lav utdanning
 - ▶ Hva: Yrkesrettede kurs med integrert norskundervisning og tett oppfølging - til et yrke arbeidslivet etterspør
 - ▶ Datakurs/foreldrekompentanse i Norge
 - ▶ «Kvinner og klær»
 - ▶ Dialog og oppfølging under permisjon/sykdom

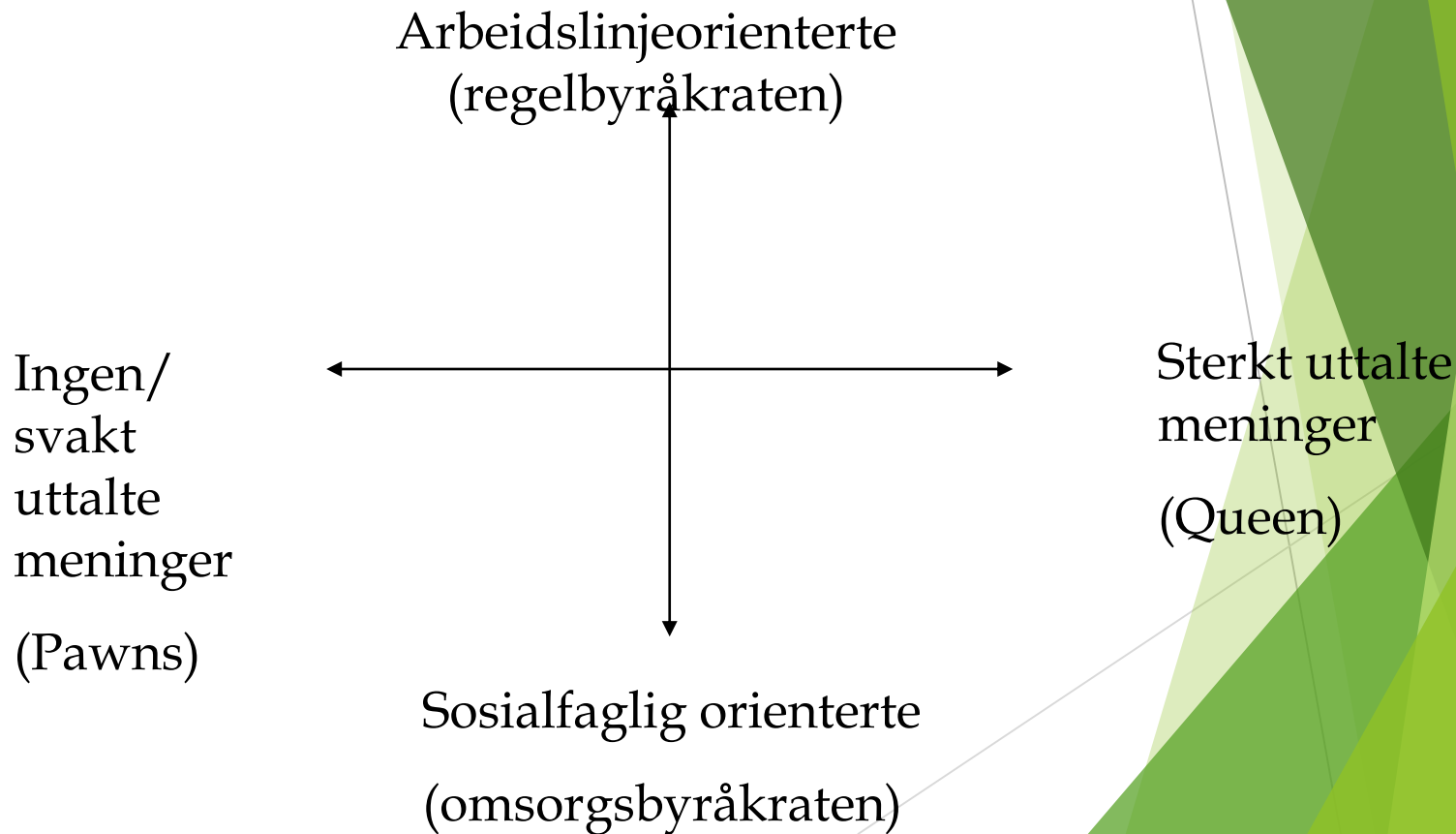
Kan det være noe med
BRUKERMEDVIRKNINGEN?

Hva gjør programrådgivere når de er uenig med deltaker?

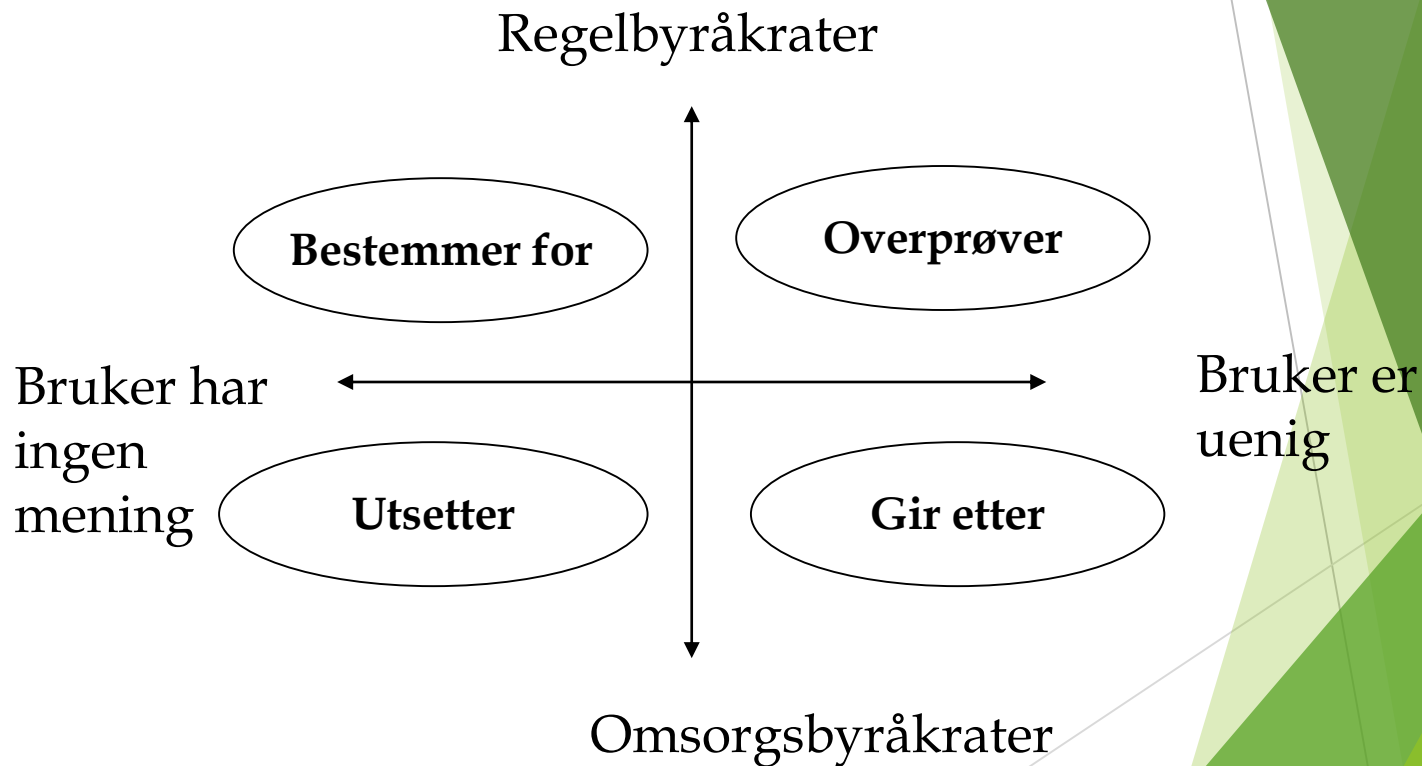
Table 3: Caseworkers' (most common) strategy in cases where they disagree with the user concerning the content of the programme

	Valid Percent
I overrule the preferences of the participant and sketch out a programme in accordance with what I think is best	8.6
I accommodate the wishes of the participant, even though I think a different programme content would be more efficient	24.0
I postpone the decision until we reach an agreement	40.6
Other, specify	26.8
(N)	325

Typer av interaksjon mellom deltakere og saksbehandler



Saksbehandlers alternativer når saksbehandler og bruker er uenige, og når bruker ikke uttrykker noen mening



3. Deltakernes erfaringer



Programmets innhold

- ▶ Norskundervisningen
 - ▶ Mer muntlig trening,
 - ▶ Mindre egentid,
 - ▶ Større differensiering etter ferdigheter
- ▶ Språk- og arbeidspraksis - blandede erfaringer
 - ▶ Noen er svært positive til læring utenfor klasserommet
 - ▶ Andre er kritiske til
 - ▶ Lite arbeidsrelevant praksis
 - ▶ Manglende bredde til praksistilbudet
 - ▶ Uheldig organisering av skole+praksis
 - ▶ Liten mulighet for rene skolerettede løp

Programmets utforming og arbeidsmetoder

- ▶ Kobling mellom deltakelse og stønad ok. Hvis regelverket er klart og utøves likt for alle
- ▶ Tilgang til programrådgiver - tett, men ikke for tett
- ▶ Lite kunnskap om deltakernes kjennskap til egne rettigheter
- ▶ Varierende opplevelse av mulighet for medvirkning, men også ulik oppfatning av hva medvirkningen bør inneholde

Hva med de uten
utdanning?



Grunnskole som del av introduksjonsprogram

- ▶ En tredjedel av de som begynner på introduksjonsprogrammet har ikke fullført grunnskoleutdanning.
- ▶ 9 % av deltakerne i introduksjonsprogrammet tok grunnskole som del av program i 2011.
- ▶ Lovfestet rett til grunnskoleopplæring siden 2002.

Djuve, Haakestad og Braanen Sterri , 2014

Utfall

- ▶ Et betydelig antall deltakere går ut av intro uten grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning
- ▶ Videre utdanningsløp ofte stengt: Rett til grunnskole og videregående skole, men uten inntektssikring. Studielån lite aktuelt.
- ▶ Hvor får veien videre for disse deltakerne ?



NAVs tilbud til arbeidssøkere som mangler grunnskole/norskferdigheter

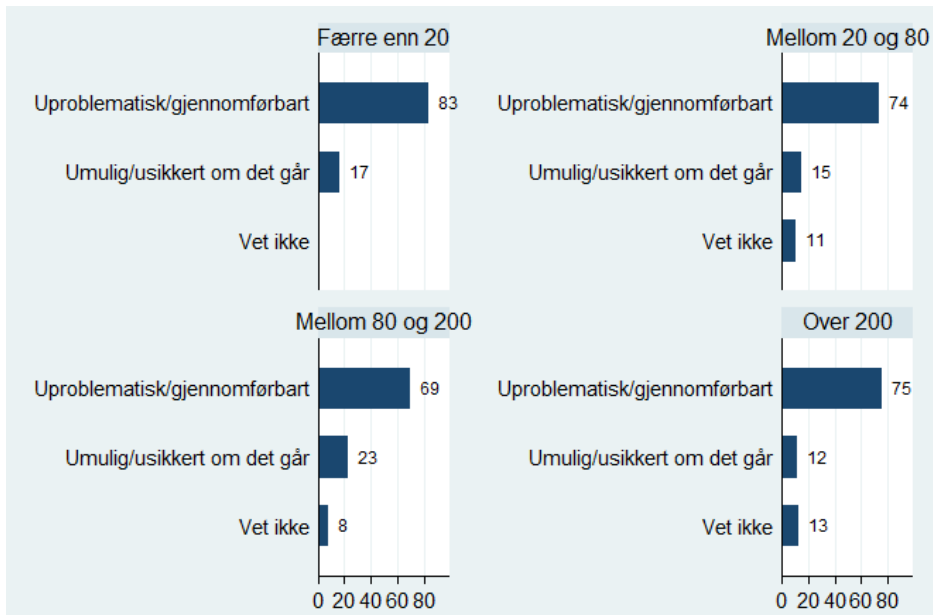
- ▶ Arbeidsavklaring
- ▶ Veiledning
- ▶ Praksisplass
- ▶ AMO-kurs - dvs i all hovedsak kortsiktige
- ▶ (Lønnstilskudd)
- ▶ KVP, Jobbsjansen
- ▶ Arbeidslinja: obligatorisk deltakelse på kurs og praksis



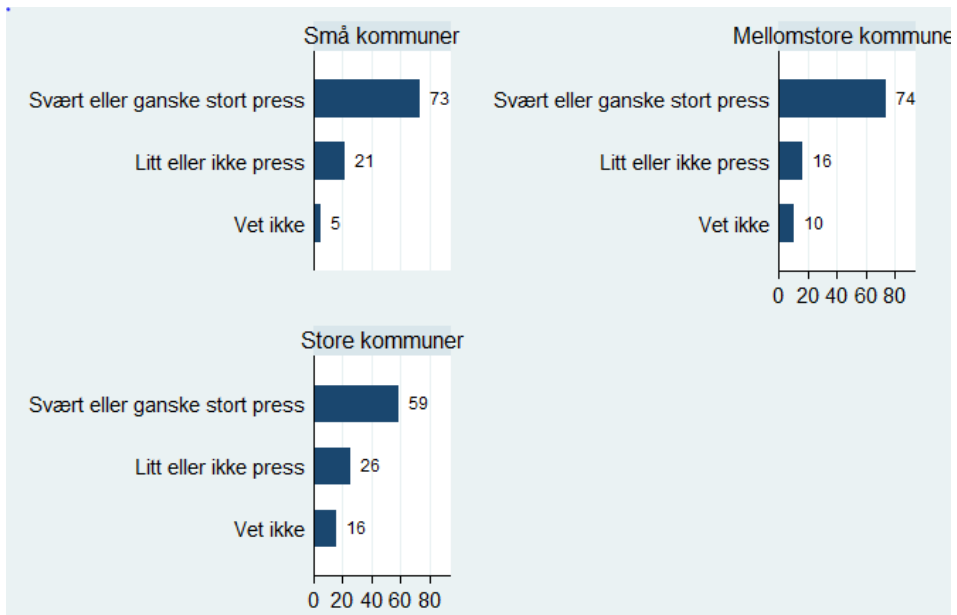
Kapasitetsutfordringer

Dersom kommunene i 2016 skal bosette dobbelt så mange flyktninger som i 2015, hvordan vurderer de muligheten til...

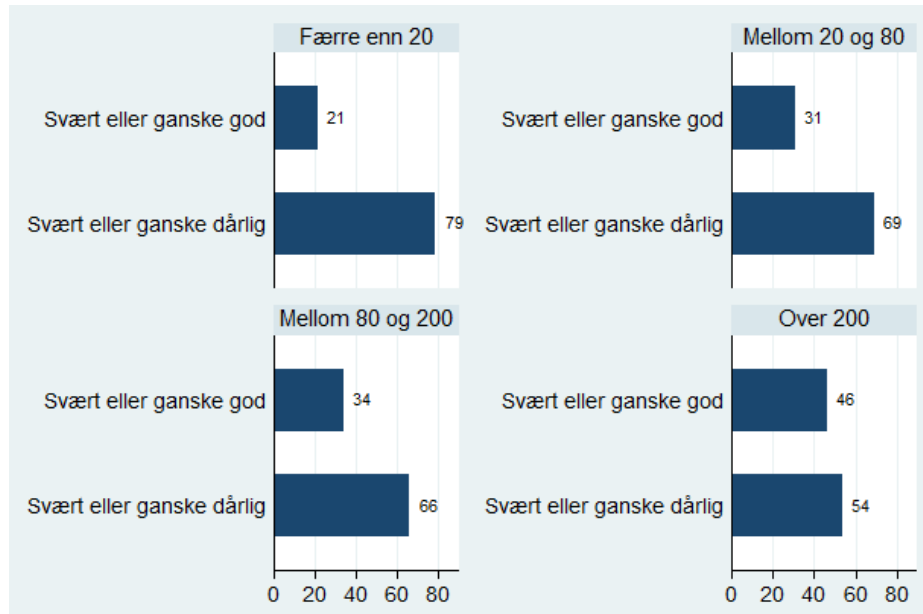
...å rekruttere nok programrådgivere



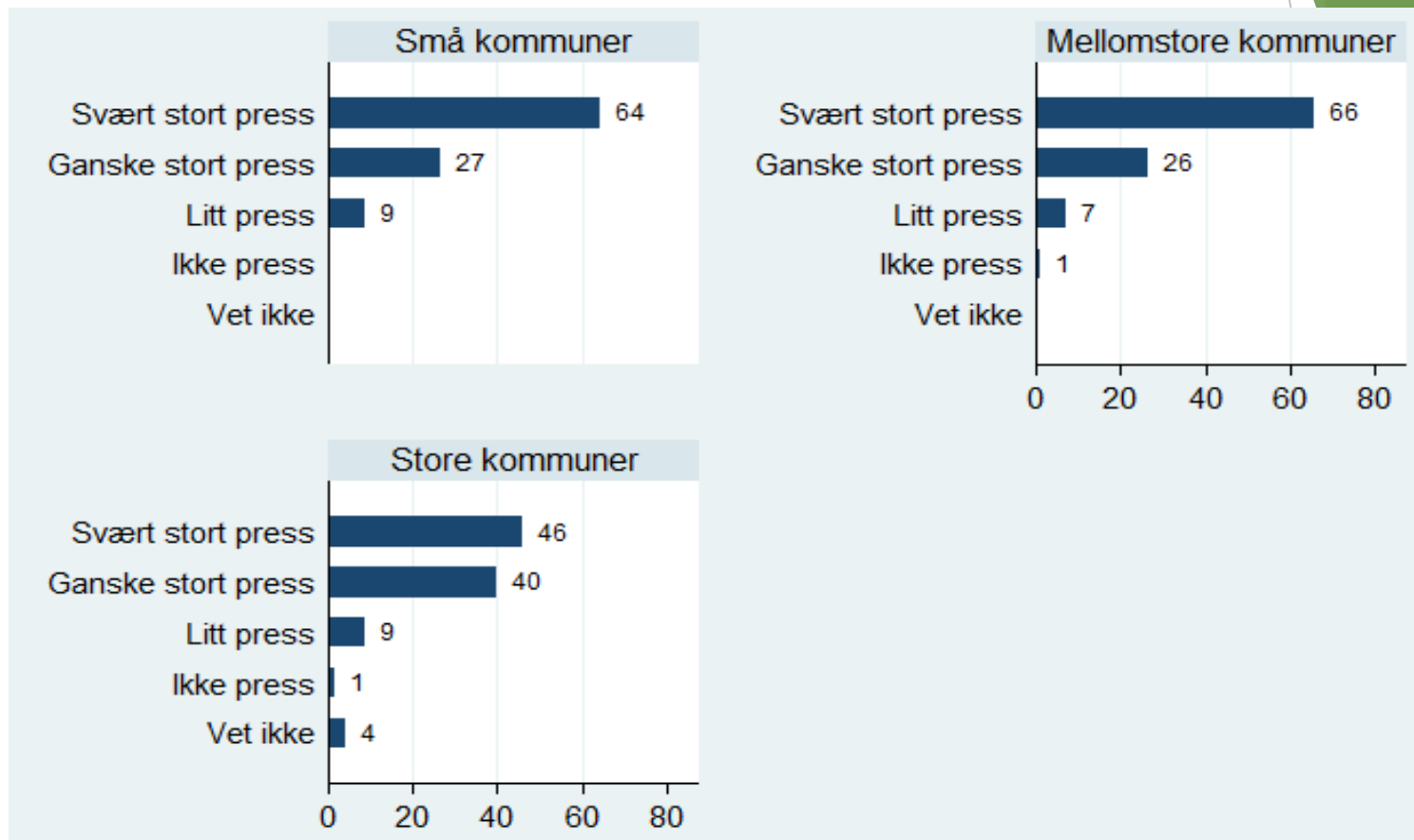
...tilgang på norsklærere



...kapasitet til å tilby språkpraksisplasser



...tilgang til arbeidsrettede tiltak



Takk for oppmerksomheten!