

Kristian Rose Tronstad

Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner

**Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid
og utdanning?**



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner

Andre publikasjoner fra NIBR:

Eks.

NIBR-rapport 2014:19

Komparativ analyse av
introduksjonsprogram i Norge,
Sverige og Danmark

NIBR-notat 2014:107

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

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

Publikasjonene

kan også skrives ut fra

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Kristian Rose Tronstad

Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner

Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid
og utdanning?

NIBR-rapport 2015:2

Tittel: Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner.
Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?

Forfatter: Kristian Rose Tronstad

NIBR-rapport: 2015:2

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-050-5

Prosjektnummer: 3147

Prosjektnavn:
resultatene Introduksjonsprogram organisert i NAV – blir
bedre?

Oppdragsgiver: NAV FARVE

Prosjektleder: Kristian Rose Tronstad

Referat: Denne rapporten viser at lokale NAV kontor har
ansvaret for introduksjonsprogram i nær
halvparten av landets kommuner. Analysen viser
videre at det er store forskjeller i resultat mellom
ulike kommuner, men at disse forskjellene ikke
skyldes at Voksenopplæring, kommunalt
flyktningkontor eller lokalt NAV kontor har
hovedansvaret for programmet.

Sammendrag: Norsk

Dato: Februar 2015

Antall sider: 57

Pris: 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2014

Forord

Formålet med denne rapporten er å analysere to overordnede problemstillinger: Hvordan er introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger organisert i norske kommuner, og hva betyr organiseringen for deltakernes sjanse for å bli integrert i arbeidslivet etter endt program? For å besvare disse spørsmålene har vi analysert data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) med påkoblet data fra SSB om deltakelse i arbeidsmarked og utdanning. I tillegg er opplysninger om organisering av introduksjonsprogram og lokalt arbeidsmarked koblet sammen til et rikt datamateriale.

Vi vil takke referansegruppa med deltakere fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet, IMDi, Grimstad og Notodden kommune som alle bidro med konstruktive og gode innspill i prosjektets oppstartsfase. Vi vil takke Anne Høgestveit og Anders Kise i Arbeids- og velferdsdirektoratet som bidro med oppdaterte data om organisering av introduksjonsprogram i norske kommuner.

Kristian Rose Tronstad har vært prosjektleder og har skrevet rapporten i sin helhet. Forskningssjef Geir Heierstad har vært kvalitetsikrer. Rapporten er finansiert av NAVs program for forskning og forsøksmidler - FARVE. Takk til Helle Sundby i NAV FARVE for spennende oppdrag og for godt samarbeid underveis.

Oslo, januar 2015

Geir Heierstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	3
Figuroversikt	4
Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Hva tidligere forskning om kommunenes integreringsinnsats viser	9
1.2 Hypoteser.....	14
2 Data og metode	16
2.1 Metode.....	18
2.2 Variabler i analysen.....	19
3 Organisering av introduksjonsprogram.....	22
3.1 Introduksjonsprogram organisert i NAV	24
3.2 Hva betyr organiseringen for resultater?.....	29
4 Organisering og resultater i introduksjonsprogram.....	30
4.1 Bivariat analyse av individuelle kjennetegn	32
4.2 Bivariat analyse kjennetegn ved lokalt arbeidsmarked og overgang til arbeid og utdanning.	34
4.3 Bivariat analyse av organisering og overgang til arbeid	37
4.4 Oppsummering bivariat analyse.....	39
4.5 Resultat av logistisk regresjon	40
5 Hva har vi funnet og hva betyr dette?	46
5.1 Stadig flere kommuner organiserer introduksjonsprogram i NAV	46
5.2 Organisering i NAV gir ikke bedre resultater for deltakerne i introduksjonsprogram.....	47
5.3 Veien videre	48
6 Appendix	53

Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Organisering av introduksjonsprogram etter sentralitet, 2010.....</i>	26
Tabell 3.2	<i>Organisering og bosetting av flyktninger per 1000.....</i>	27
Tabell 3.3	<i>Organisering av introduksjonsprogram i 2014.....</i>	28
Tabell 4.1	<i>Resultat bivariat analyse av overgang til arbeid og utdanning.....</i>	33
Tabell 4.2	<i>Resultat bivariat analyse trekk ved kommunen og overgang til arbeid og utdanning.....</i>	36
Tabell 4.3	<i>Resultat bivariat analyse av organisering og overgang til arbeid og utdanning.....</i>	38
Tabell 4.4	<i>Resultat av logistisk regresjon. Odds for å være i jobb eller utdanning et år etter endt introduksjonsprogram.....</i>	43
Tabell 6.1	<i>Overgang til arbeid og utdanning for kommuner med mer enn 30 deltakere i introduksjonsprogram i 2008-2012, etter organisering i og utenfor NAV. Kvartiler.....</i>	53
Tabell 6.2	<i>Deskriptiv statistikk om deltakere i introduksjonsprogram... </i>	55

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Analytisk modell</i>	14
Figur 3.1	<i>Organisering av introduksjonsprogram i 2010</i>	25
Figur 6.1	<i>Gjennomsnittlig overgang arbeid og utdanning, etter landbakgrunn og kjønn</i>	57
Figur 6.2	<i>Gjennomsnitt overgang til arbeid/ utdanning, etter spor i introduksjonsprogram og kjønn</i>	57

Sammendrag

Formålet med denne rapporten er å analysere to overordnede problemstillinger: Hvordan er introduksjonsprogram organisert i norske kommuner, og hva betyr organiseringen for deltakernes sjanse for å bli integrert i arbeidslivet etter endt program?

Analysene i denne rapporten viser at det lokale NAV kontor har ansvar for å organiserer introduksjonsprogram i stadig flere kommuner. Sammenligner vi organiseringen innefor og utenfor NAV i 2010 og 2014 finner vi at antall kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV har økt fra 188 i 2010 til 197 i 2014. Analysene gir ingen klare svar når det gjelder organisering og resultater. Når vi kontrollerer for deltakernes sammensetning og lokale arbeidsmarkedsforhold finner vi ingen holdepunkt for å si at kommuner med introduksjonsprogram organisert i NAV har bedre resultater enn kommuner som har organisert dem utenfor NAV gjennom eksempelvis kommunalt flyktningskontor eller voksenopplæring. Analysen viser at i 17 av de 23 kommuner med best resultat i perioden 2008 til 2012 var introduksjonsprogram organisert utenfor NAV.

Som tidligere analyser indikerer finner vi også her at det er svært stor variasjon mellom ulike kommuner og deltakernes integrasjon i arbeidslivet etter å ha fullført introduksjonsprogram. I perioden 2008-2012 var 63 prosent av deltakerne i jobb eller utdanning året etter de hadde avsluttet. I den dårligste kommunen, var overgangsraten bare 37 prosent mot 84 prosent i den beste. En differanse på 47 prosentpoeng.

Analysen viser at det er kjennetegn ved deltakerne som utdanning, kjønn, alder ved innvandring og landbakgrunn som best forklarer variasjon i resultater. Flyktninger som har utdannelse fra hjemlandet, og som plasseres i spor 2 og 3 i norskopplæringen har bedre forutsetninger for å bli integrert og har ikke uventet langt bedre odds for å komme i jobb. Det er store forskjeller i resultater mellom ulike landgrupper og disse forskjellene forklares ikke bort

når vi kontrollerer for de andre variablene i modellen. Flyktninger fra Iran, Etiopia, Eritrea og andre land i Afrika har langt bedre resultater enn flyktninger fra Palestina, Somalia, Irak og Russland.

Flyktninger som bosettes i kommuner med lav arbeidsledighet har større sjanse for å komme i jobb enn flyktninger som bosettes i kommuner med relativt sett dårligere arbeidsmarked. Om flyktningene bosettes i byer eller mer perifere kommuner ser ikke ut til å spille noen vesentlig rolle.

1 Innledning

Som følge av økt innvandring de siste 40 årene har integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet kommet høyt på dagsorden i mange europeiske land. Mange av innvandrerne som har kommet til Norge de senere år er arbeidsinnvandrere fra Polen og de baltiske land. Disse kommer for å jobbe og har høy yrkesdeltakelse (Tronstad & Joonas, 2013). Mange andre innvandrere, sånn som flyktninger og familiegjenforente til flyktninger, ofte med bakgrunn fra land i Afrika og Asia har betydelig lavere sysselsetting enn befolkningen ellers (Olsen, 2014).

Fra et overordnet samfunnsperspektiv er inkludering av nye innbyggere i arbeidsmarkedet viktig. Høy sysselsetting er en av bærebjelkene i den norske velferdsstaten. Manglende inkludering av innvandrere kan undergrave innbyggernes tillit til omfordeling, og bidra til forvitring av det ”sosiale limet” som er en viktig forutsetning for å opprettholde fellesskapsløsninger i velferdsstaten (Brochmann, 2011; Durkheim, 1984).

Også fra et økonomisk perspektiv er inkludering av innvandrere viktig. Innvandring kan øke tilbudet av arbeidskraft, bidra til vekst og med flere i arbeid kan innvandring bidra positivt til offentlige finanser (OECD, 2014). Med manglende arbeidsmarkedsintegrering kan virkningen av innvandring på sikt bli langt mindre positive (Holmøy & Strøm, 2012). Tidligere analyser fra Norge og våre naboland viser at integrasjonen av innvandrere går sakte og at mange innvandrergrupper selv med lang botid ikke kommer i jobb (Blom, 2014; Liebig, 2009; OECD, 2014). For å øke sysselsettingen og gjøre flyktninger mer økonomisk selvhjulpne har Norge, men også mange andre land, innført ulike typer obligatoriske introduksjonsprogram (Hernes & Tronstad, 2014; Joppke, 2007).

10 år med introduksjonsprogram

Inntil tusenårsskifte var integreringsinnsatsen overfor innvandrere i Norge preget av stor lokal variasjon i innhold, omfang og kvalitet.

Flere aktører på kommunenivå var involvert, sånn som sosialkontor, voksenopplæring, arbeidskontor, helsetjeneste og trygdeetat, men rollefordelingen dem i mellom var uklar (Berg, 1996; Djuve, 2011; Djuve & Hagen, 1995).

I 2003 ble introduksjonsloven vedtatt og året etter ble introduksjonsordningen innført. Innføringen førte til en gjennomgripende reform av integreringspolitikken for flyktninger. Med introduksjonsloven ble kommuner som bosetter flyktninger pålagt å tilrettelegge introduksjonsprogram og å utbetale introduksjonsstønad til deltakerne. Kommuner ble pålagt å tilby nyankomne flyktninger et toårig heldags introduksjonsprogram som skulle gi flyktninger og familiegjenforente til flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i yrkeslivet eller videre utdanning (BLD, 2012a). Det framgår av rundskriv til introduksjonsloven at formålet med introduksjonsprogram er å tilby deltakerne helhetlig kvalifisering uten dødtid mellom tiltakene, brukermedvirkning, individuell tilpasning og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv (BLD, 2012b).

I rundskriv fra 2007 skisserer myndighetene viktigheten av et velfungerende samarbeid mellom kommune, NAV lokalt og voksenopplæringen for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker (ASD, 2007). Til tross for slike føringer står norske kommuner svært fritt til å velge hvordan de vil organisere arbeidet og hvilke kommunale institusjoner som skal ha hovedansvar for introduksjonsprogram sammenlignet med våre naboland Sverige og Danmark (Hernes & Tronstad, 2014). For å lykkes i dette må kommunene samarbeide og koordinere innsatsen mellom flere ulike tjenesteytere i kommunen. I dette handlingsrommet ligger det mange muligheter, men også mange potensielle fallgruver som kan lede til store forskjeller i resultat for deltakerne og ineffektiv organisering av introduksjonsprogrammet.

I en slik setting er det viktig å analysere hvordan kommunene lykkes i integrasjonsarbeidet, slik at de som ikke relativt sett klarer seg bra kan lære av kommuner som har gode resultater. Dersom man skal holde kommunene ansvarlig for resultatene i introduksjonsprogram er det ikke tilstrekkelig å sammenligne andel sysselsatte innvandrere i det lokale arbeidsmarkedet. Slike deskriptive analyser kan være nyttige for å illustrere forskjeller,

men den type statistikk sier i utgangspunktet lite om hvor godt kommunene som tilbyr av introduksjonsprogram lykkes i sitt arbeid. Forskjeller i innvandreres sysselsetting mellom ulike kommuner kan skyldes at sammensetningen av innvandrere eller det lokale arbeidsmarkedet er langt gunstigere enn i den andre. Enn rettferdig sammenligning av kommunene må dermed justere for slike forskjeller (Husted, Heinesen, & Andersen, 2009).

Analysene som gjøres i denne rapporten har til formål å bygge videre på kunnskapen fra tidligere forskning på introduksjonsprogram i Norge. Tidligere studier har fokusert på enten individuelle karakteristika, lokale arbeidsmarkedsforhold, eller lokal organisering. Målet med denne rapporten er å gjennomføre en statistisk analyse hvor både individuelle kjennetegn ved deltakerne, lokalt arbeidsmarked og lokale organisering av introduksjonsprogram analyseres i sammenheng.

Formålet med dette prosjektet er derfor todelt. En målsetning er å analysere organiseringen av introduksjonsprogram i norske kommuner. Hva kjennetegner kommuner som har valgt å organisere introduksjonsprogram i NAV, fra de som har valgt å organisere det utenfor NAV? En annen målsetning er å analysere om organiseringen av introduksjonsprogram i den enkelte kommune påvirker deltakernes overgang til arbeid og utdanning etter endt program. Har kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV bedre resultatoppnåelse enn kommuner som har organisert introduksjonsprogram utenfor NAV?

1.1 Hva tidligere forskning om kommunenes integreringsinnsats viser

Tidligere analyser viser at det er store forskjeller i kommunenes resultatoppnåelse etter innføringen av obligatorisk introduksjonsprogram. Flere av disse analysene fokuserer på sammensetningen av deltakerne for å forklare forskjeller i resultatoppnåelse, mens en rapport fra SSB også trekker inn lokale arbeidsmarkedsforhold (A. Enes, 2014; A. W. Enes & Henriksen, 2012; Henriksen & Kraakenes, 2010; Lillegård & Seierstad, 2013). Andre analyser fokuserer på organisering av introduksjonsprogram og innholdet i introduksjonsprogram som tilbys (Djuve & Kavli, 2005; Djuve, Kavli, & Hagelund, 2011; Kavli, Hagelund, & Bråthen, 2007; Rambøll, 2011a). En ny studie av

introduksjonsprogram i de fem største byene i Norge evaluerer organiseringen, ressursbruken og resultatoppnåelsen av introduksjonsprogrammet i storbyene (Ideas2Evidence, 2014).

I Norge har Statistisk sentralbyrå siden 2006 utarbeidet en årlig monitor for introduksjonsordningen hvor de analyserer ulike avgangskohorter og deres overgang til arbeid og utdanning (A. Enes, 2014). Disse analysene er brutt ned på kommunenivå og gir god oversikt over sammensetningen av deltakere i introduksjonsprogram og hvilken grad de kommer i jobb eller utdanning året etter de har avsluttet introduksjonsprogram.

Den siste monitoren viser at det i 2012 var 63 prosent i arbeid eller utdanning blant dem som gikk ut av programmet året før (2011-kohorten (A. Enes, 2014). På kommunenivå viser SSBs monitor at flere kommuner ligger over regjeringens målsetting om at 70 prosent skal være i arbeid og utdanning ett år etter avsluttet program. Om lag 80 prosent av tidligere deltakere var i arbeid og utdanning i Hammerfest, Steinkjer og Molde som er blant de største programkommunene. I kommunene Bærum, Sandnes, Gran og Bodø var over 70 prosent i arbeid eller utdanning ett år etter at de gikk ut av introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder innvandrerkvinner skiller Tromsø og Molde seg ut med at over 70 prosent av de som avsluttet introduksjonsprogram i 2011 gikk over til arbeid og utdanning året etter (A. Enes, 2014). Fredrikstad og Sarpsborg er eksempler på kommuner som har lav andel i arbeid og utdanning. Her er det under halvparten som er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program (A. Enes, 2014).

Kvinner som avsluttet i 2011, har ett år etter avsluttet program en andel i arbeid og utdanning på 53 prosent. Menn i 2011-kohorten hadde derimot en andel i arbeid og utdanning på over 70 prosent (A. Enes, 2014). Deltakere i introduksjonsprogram med bakgrunn fra Eritrea og Etiopia har høyest andel i arbeid og utdanning i november året etter endt introduksjonsprogram. I den andre enden av skalaen er deltakere i introduksjonsprogram med bakgrunn fra Somalia, det Palestinske området og Irak hvor om lag halvparten var i arbeid eller utdanning i 2012 (A. Enes, 2014). SSBs monitor viser altså at det er stor forskjell i resultatoppnåelse mellom ulike kommuner. Videre viser den at disse forskjellene kan skyldes at ulike grupper har svært ulik overgang til arbeid og at spesielt kvinner i introduksjonsprogram har dårligere resultat. En ulempe med disse deskriptive analysene er at de i liten grad forsøker å forklare hvilke faktorer som spiller inn i de ulike

kommunenes resultatoppnåelse. Forskjellene mellom to kommuner trenger altså ikke skyldes at den ene kommunen gjør en bedre jobb med å kvalifisere deltakerne i introduksjonsprogram til arbeid eller videre utdanning. Det kan for eksempel skyldes at deltakerne som er bosatt i en kommune har bedre forutsetninger til å bli integrert enn i en annen kommune, eller at etterspørselen etter arbeidskraft er større i andre deler av landet.

I Danmark er det de siste 10 årene jevnlig gjort benchmarkingsanalyser av kommunenes integreringsinnsats. Analysene er gjennomført av Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (Arendt, Jakobsen, Kiil, & Kloppenborg, 2014; Clausen, Hummelgaard, Husted, Jensen, & Rosholm, 2006; Heinesen, Hansen, Hansen, Hummelgaard, & Husted, 2009; Husted & Heinesen, 2004; Husted et al., 2009; Husted, Nielsen, & Heinesen, 2007). I disse analysene sammenlignes kommunenes relative suksess med å integrere flytninger. Ved å gjøre en forløpsanalyse og kontrollere for relevante forskjeller mellom kommunene, er formålet å identifisere en ”kommune-effekt” (Andersen & Heinesen, 2008; Husted & Heinesen, 2004; Husted et al., 2009).

For å imøtekomme behovet for en mer ”rettferdig” sammenligning av kommunene også her i Norge har SSB gjort en tilsvarende analyse som i Danmark. SSB-rapporten *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater* viser, som i Danmark og for så vidt det SSBs monitor allerede har vist, at det er store forskjeller i kommunenes resultatoppnåelse (Lillegård & Seierstad, 2013). Et interessant funn i rapporten er at lite av variasjonen mellom kommunene i Norge kan forklares av lokale arbeidsmarkedsforhold eller innvandrerenes sammensetning i kommunene. I Danmark derimot forklarer disse faktorene over 70 prosent av variasjonen mellom kommunene, mot 12 prosent i Norge (Lillegård & Seierstad, 2013).

I oppsummeringen peker forskerne på flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at norske kommuner er mindre, og at forklaringsvariablene i mindre grad enn i Danmark fanger opp kommunespesifikke forhold. En annen og mer substansiell forklaring er at forskjellene mellom kommunene skyldes andre faktorer i Norge enn i Danmark. Her trekkes det fram at ulik organisering og innholdet i introduksjonsprogram kan være en mulig forklaring (Lillegård & Seierstad, 2013).

En svensk og en norsk analyse av flyktingers første bosetting og videre integrasjon, viser at *hvor* man bosettes har betydning for flyktingers arbeidsmarkedsintegreringen senere (Godøy, 2013a, 2013b; Åslund & Rooth, 2007). Flyktinger velger i utgangspunktet ikke fritt hvor de skal bosettes, men blir bosatt gjennom avtale mellom IMDi og den enkelte kommune. Godøy finner at flyktinger som bosettes i regioner med dårlig arbeidsmarked, dvs. høyere ledighet og lavere sysselsetting, har en dårligere lønnsutvikling enn flyktinger som bosettes i regioner med godt arbeidsmarked. Hun konkluderer også med at det i deler av landet er høyere sysselsetting blant flyktinger som ikke kan forklares med lokale arbeidsmarkedsforhold. Disse må trolig tilskrives integreringstiltak lokalt (Godøy, 2013a)

Også tidligere undersøkelser gir grunnlag til å anta at introduksjonsprogrammet har et stort potensial til å kunne oppnå bedre resultater dersom aktørene samarbeider bedre. I en rapport fra Rambøll konkluderes det med at flere deltakere vil kunne gå over til arbeid eller utdanning etter avsluttet program dersom samarbeidsrelasjonen mellom voksenopplæring og enhet i kommunen/NAV med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen blir bedre (Rambøll, 2011b). Det fremheves også at samarbeidet med NAV ikke utnyttes i tilstrekkelig grad i de kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV. Et formalisert samarbeid, felles resultatfokus og individuell tilpasning vil gjøre programmet mer målrettet for deltakerne (Rambøll, 2011b).

En ny evaluering av introduksjonsprogram i de fem storbyer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, har blant annet undersøkt organisering av introduksjonsprogrammene og resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammene, herunder hva som påvirker resultatoppnåelse (Ideas2Evidence, 2014). Analysen viser at de fem storbyene har organisert arbeidet med introduksjonsprogram på ulikt vis. Konklusjonen angående organisering er at viktigere enn *hvor* introduksjonsprogram er organisert er *hvordan* man organiserer seg (Ideas2Evidence, 2014). I Trondheim, hvor introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV, er det et langt mer avklart, detaljert og velfungerende forhold mellom intro-enhet og NAV, enn det man har i Kristiansand, hvor intro-enhet ligger i NAV. På den andre siden viser rapporten at samarbeidet mellom intro-enhet og voksenopplæringen synes å være enklere i Kristiansand enn i Trondheim, selv om man i Trondheim er organisert i samme kommunalavdeling, mens man i

Kristiansand er i to forskjellige kommunalavdelinger (Ideas2Evidence, 2014).

I 2007 gjennomførte Fafo en evaluering av introduksjonsordningen da den var ganske nylig innført. Funnene her tyder på at kommuner som har resultatmål også arbeider mer systematisk med introduksjonsprogrammet ved at de har bredere tiltaksvifte, tettere oppfølging, og mer formelle rutiner i utforming og revisjon av individuelle planer (Kavli et al., 2007) I 2010 gjennomførte Fafo en undersøkelse om kvinner i introduksjonsprogrammet, med særlig fokus på irakiske, afghanske og somaliske kvinner. I rapporten avdekkes en rekke lokale variasjoner knyttet til innhold i introduksjonsprogrammet. Det store flertallet av kvinnene i målgruppen fikk ikke språkpraksis i det hele tatt i løpet av programperioden.

Tidligere forskning har pekt i to ulike retninger når det gjelder organisering av introduksjonsprogram i NAV. Argumentene mot å organisere introduksjonsprogram NAV har dreid seg om lite rom til å drive tett oppfølging i NAV-systemet og at det er uheldig at deltakerne har nærhet til sosial- og trygdesystemet (Kavli et al., 2007). På den andre siden har det vært argumentert for at NAV-organisering muliggjør en oppfølging av deltakerne over en lengre tidsperiode, gjør det lettere å dra nytte av kompetansen og virkemidlene i NAV-systemet, samt kan gi en smidigere overgang til andre arbeidsrettede tiltak i NAVs regi etter endt introduksjonsprogram (Ideas2Evidence, 2014; Kavli et al., 2007).

En oppsummering av tidligere forskning tyder på at det er stor variasjon i resultat mellom ulike grupper av deltakere. Kvinner har lavere overgang til arbeid og utdanning enn menn, og tilbudet de får i introduksjonsprogram er mindre arbeidsretta enn menns (A. Enes, 2014; Kavli et al., 2007). Det kan skyldes at de også i utgangspunktet står lengre fra arbeidsmarkedet. Deltakere i introduksjonsprogram med bakgrunn fra enkelte landgrupper som Etiopia og Eritrea har langt større suksessrate enn de med bakgrunn fra f.eks. Somalia (A. Enes, 2014).

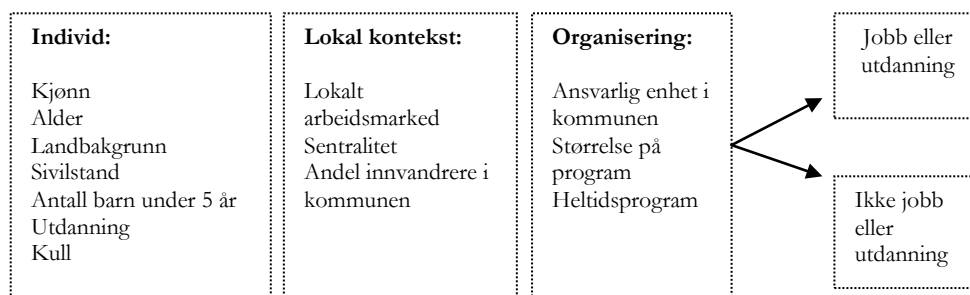
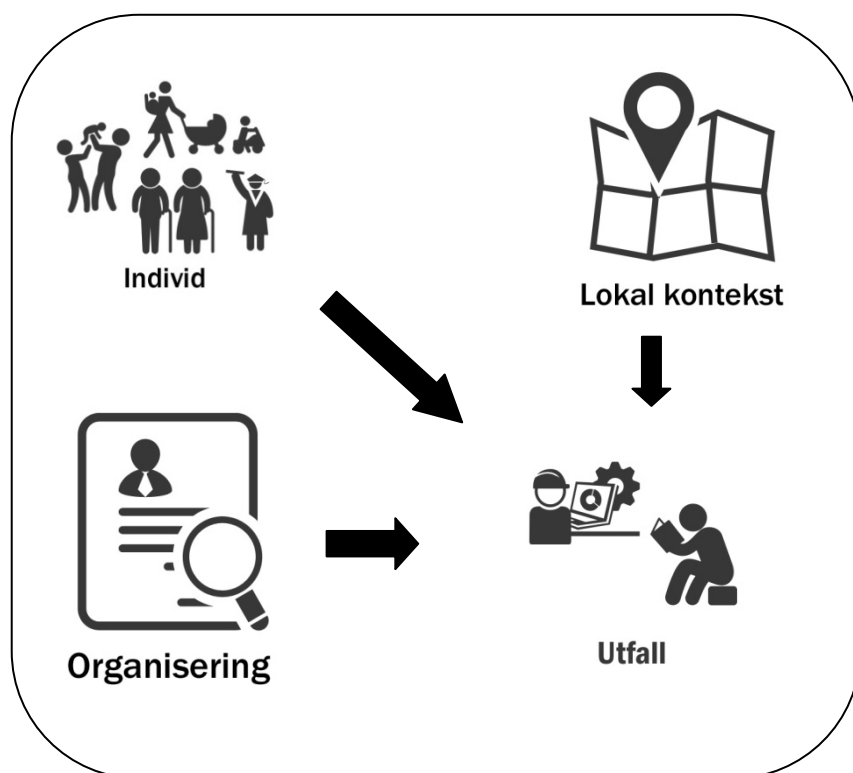
En kvantitativ studie finner store forskjeller i resultat mellom ulike kommuner, og forskjellene kan i liten grad forklares av deltakernes sammensetning eller lokalt arbeidsmarked (Lillegård & Seierstad, 2013). De mer kvalitative undersøkelsene av organisering peker i ulik retning når det gjelder organisering av introduksjonsprogram i NAV. I denne rapporten er målet å gjennomføre en kvantitativ

kartlegging av organisering og analysere hvorvidt kommunenes organisering påvirker deltakernes overgang til arbeid og utdanning.

1.2 Hypoteser

Figur 1.1 illustrerer på en enkel måte hva vi forventer at påvirker utfallet av introduksjonsprogram, altså om deltakeren kommer i jobb eller fortsetter med utdanning.

Figur 1.1 *Analytisk modell*



Basert på tidligere forskning forventer v at i:

- Individuelle karakteristika sånn som utdanning, alder ved innvandring og familiesituasjon har betydning for utfallet av introduksjonsprogram.
- Videre forventer vi at deltakere i introduksjonsprogram som er bosatt i kommuner med dårlig arbeidsmarked vil ha større problemer med å lykkes enn deltakere som er bosatt i deler av landet hvor etterspørselen etter arbeidskraft er høyere. Vi forventer at deltakere som gjennomfører introduksjonsprogram i kommuner hvor det allerede er bosatt mange arbeidsinnvandrere og andre innvandrere kan oppleve større problemer med å komme ut i jobb.
- Når det gjelder organisering er vår antakelse at kommuner som organiserer introduksjonsprogram i lokalt NAV-kontor vil ha bedre resultater enn kommuner som organiserer introduksjonsprogram utenfor NAV, enten i et kommunalt flyktningkontor eller voksenopplæringen. Dette henger sammen med antakelsen om at voksenopplæring og flyktningkontor er mindre arbeidsrettet enn det NAV-kontor vil være.
- Vi forventer videre at litt større program, med flere programrådgivere og deltakere har bedre forutsetninger for å lykkes enn de aller minste programmene med en programrådgiver.
- Vi antar videre at deltakere som ikke tilbys fulltidsprogram vil stå dårligere rustet etter to år og således vil ha lavere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere som har gått fulltid.

2 Data og metode

I denne rapporten utnyttes data fra en rekke ulike datakilder. Vi kan grovt skille mellom:

- Individdata, med deltakere i introduksjonsprogram.
- Kommunedata. Informasjon om kommunene med introduksjonsprogram.

Data på individnivå er hentet fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR), påkoblet demografiske kjennetegn, samt sysselsettings- og utdanningsdata fra SSB. Det er SSB som har gjennomført koblingen av de ulike registre med informasjon om deltakere.

Informasjon om kommunenes organisering av introduksjonsprogram og kjennetegn ved det lokale arbeidsmarked er hentet fra IMDi, NAV, Rambøll og SSB. Individdata og kommunedata er koblet sammen til et omfattende datasett med informasjon om hele populasjonen av deltakere i introduksjonsprogram og kommuner med introduksjonsprogram. Prosjektet er meldt og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste som er personvernombud for forskning.

Populasjonen

Populasjonen i denne analysen er deltakere i introduksjonsprogram som er registrert i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) i perioden 2006-2012. Til sammen utgjør populasjonen 20 332 personer. I analysen er vi interessert i å analysere overgangen til arbeid og utdanning året etter avsluttet program. Det betyr at vi velger å bare fokusere på de avgangskullene som hadde avsluttet programmet innen 2011. Med denne avgresningen reduseres populasjonen til 9197 deltakere i introduksjonsprogrammene.

NIR er et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne flyktninger. Populasjonen i NIR er dermed videre enn de som inngår denne analysen. Her vil vi kun inkludere personer med rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Fra NIR er det

hentet informasjon om første bosettingskommune, bosettingsdato, spor i programmet¹, antall norsktimer, antall samfunnskunnskapstimer.

Demografiske kjennetegn

Informasjon om deltakeres kjønn, alder ved innvandring, år for avsluttet introduksjonsprogram, landbakgrunn, sivilstatus og antall barn under 5 år ved innvandring er påkoblet populasjonen fra SSB befolkningsstatistikk.

Registerbasert sysselsettings- og utdanningsstatistikk

Data om utdanning og sysselsetting blir hentet fra System for persondata (SFP) i SSB, der informasjon fra en rekke registre er sammenstilt. SFP omfatter alle bosatte i alderen 15 år og over. Registerdata er per november hvert år, og inneholder opplysninger om hvorvidt en person er sysselsatt, registrert arbeidsledig, på sysselsettingstiltak, eller under utdanning. SFP henter opplysninger om sysselsetting gjennom sysselsettingsstatistikken. Dataene er registerbasert (fulltelling) og er innhentet fra ulike registre. Arbeidstakerregisteret er hovedkilden til data om lønnstakere. Opplysninger fra lønns- og trekkoppgaven utgjør et viktig supplement ved at det fanger opp lønnstakerforhold som ikke er meldepliktige til arbeidstakerregisteret.

Kommunedata

Informasjon på kommunenivå omfatter data om ansvar for introduksjonsprogram samt data om sysselsetting og arbeidsledighet.

Informasjon om organisering av introduksjonsprogram og bosetting av flyktninger i den enkelte kommune er gjort tilgjengelig fra en undersøkelse NAV selv gjennomførte i 2014. NAV og IMDi utarbeidet en lignende oversikt i 2010 som også er gjort tilgjengelig for dette prosjektet. I tillegg til denne informasjonen har jeg fått

-
- ¹ Gjengir hvilket nivå i opplæringen deltakeren følger i introduksjonsprogram. Spor 1 innebærer at undervisningen er tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Noen av deltakerne kan ikke lese og skrive sitt eget morsmål. I spor 2 er deltakere med noe utdanning. Spor 3 omfatter deltakere med mye skolegang. Mange har høyere utdanning.

tilgang til Rambølls datafiler som ble samlet inn i forbindelse med deres evaluering i 2011 (Rambøll, 2011b). Koblet sammen gir disse datakildene informasjon om organisering av introduksjonsprogram i og utenfor NAV på tre ulike tidspunkt 2010, 2011 og 2014. Data fra Rambøll inneholder også nyttig informasjon på kommunenivå om samarbeid mellom ulike kommunale etater. Kommunedata om sysselsetting, arbeidsledighet og innvandrerandel er basert på data fra SSB sammenstilt av IMDi i deres kommunedatabase².

2.1 Metode

I den første delen (se kap. 3) som handler om organisering vil vi gjøre enkle kartanalyser for å vise hvordan norske kommuner på to ulike tidspunkt (2010 og 2014) har valgt å organisere introduksjonsprogram.

I den andre delen (se kap. 4) som handler om organisering og resultater vil vi gjøre en multivariat analyse av suksessfaktorer i introduksjonsprogrammet. Målsetningen med introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal bli økonomisk selvhjulpne. For å lykkes med dette, måles introduksjonsprogrammets suksess med hvorvidt deltakerne kommer i arbeid eller utdanning etter endt program.

Som resultatmål skilles det gjerne mellom overgang til arbeid eller utdanning *umiddelbart* etter endt program og overgang til arbeid *året etter* endt program. IMDi rapporterer ofte med overgang til arbeid og utdanning umiddelbart etter endt program, mens Statistisk sentralbyrå i sin årlige monitor bruker overgang til arbeid eller utdanning året etter endt program. I denne analysen vil bruke det samme resultatmålet som i SSBs monitor, altså overgang til arbeid og utdanning året etter avsluttet program. Hver deltaker som går ut av introduksjonsprogram hvert år kan året etter ha to mulige utfall, enten er de i jobb eller utdanning eller så er de det ikke. Siden utfallet i analysen er dikotomt, altså at vi har å gjøre med to utfall, vil vi benytte en binær logistisk regresjonsanalyse. Binær logistisk regresjon er en velegnet multivariat analysemetode når avhengig variabel har et dikotomt utfall, og de uavhengige variablene er på ulike målenivå (Heldal, 2006).

² IMDi innvandrings- og integreringstall for kommunene
http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Kommunedata_%20Integrering.xlsx

2.2 Variabler i analysen

Som suksesskriterium og avhengig variabel i analysen benyttes overgang til arbeid eller utdanning året etter fullført introduksjonsprogram. For å konstruere denne variabelen har vi delt inn deltakerne i ulike årskull etter hvilken sluttdato de har registrert i NIR. Alle deltakere som er gått ut av programmet ett år blir så koblet opp mot deres status i arbeidsmarkedet og i utdanning på et referansetidspunkt i 4. kvartal året etter. Tidligere deltakere som enten er i utdanning (på videregående nivå eller høyere), og/eller er registrert som sysselsatt i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken får koden 1. Alle andre i samme kull får verdien 0 – verken i arbeid eller utdanning. Det dikotome utfallet (0 og 1) for alle kullene legges sammen til én avhengig variabel for alle deltakere i introduksjonsprogram som gikk ut av programmet i perioden 2007-2011.

Individuelle karakteristika

Individuelle karakteristika om deltakerne skal si noe om hvilke forutsetninger de har for å få utbytte av introduksjonsprogrammet og dermed muligheten for komme seg i arbeid eller utdanning etterpå. Dataene er hentet fra populasjonsfilen og SSBs personregistre.

Følgende variabler er inkludert i analysen:

- **Kjønn**, mann=1, kvinne=2
- **Alder**. Angir alder ved bosetting i kommunen, og dermed alder ved oppstart av programmet. I analysen vil vi benytte alder kategorisert i under 25 år, 26-32 år, 33-39 år, og over 40 år.
- **Landbakgrunn**. De største landgruppene er Afghanistan, Eritrea, Etiopia, Irak, Iran, Myanmar, Palestina, Russland, Somalia. Mindre landgrupper er gruppert i Afrika, Amerika/Oseania, Asia, og Europa
- **Sivilstatus**. Dette er den første sivilstatusen som er registrert i SSBs registre etter bosettingsdato. Kategoriene er ugift, gift, enke/enkemann, skilt og separert.
- **Antall barn i alderen 0–5 år ved bosetting**. Her har vi kun mulighet til å ta med barn som er registrert i SSBs registre. Det faktiske antall barn kan derfor i noen tilfeller være større. Inndelingen som brukes i modellen er ingen barn, ett barn, to barn og tre barn eller flere.

- **Spor.** Gjengir hvilket nivå i opplæringen deltakeren følger i introduksjonsprogram. Spor 1 innebærer at undervisningen er tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Noen av deltakerne kan ikke lese og skrive sitt eget morsmål. I spor 2 er deltakere med noe utdanning. Spor 3 omfatter deltakere med mye skolegang. Mange har høyere utdanning.
- **Norsktimer.** Antall norsktimer i introduksjonsprogram.
- **Kull.** Angir hvilket år man avsluttet introduksjonsprogram

Kommunevariable

Data om bosettingskommunen skal både si noe om hvor lett det er for deltakerne å få arbeid i området der de bor, og i hvilken grad kommunene har forutsetninger for å gjennomføre et vellykket introduksjonsprogram.

Opplysninger om bosettingskommunen brukt i analysen er:

- **Kommunens sentralitet.** Her defineres kommunenes sentralitet i fem ulike kategorier: storbyer, mellomstore byer, småbyer, bygedebyer og periferi. Inndelingen gjenspeiler NIBRs klassifisering (Gundersen & Juvkam, 2013).
- **Andel innvandrere i kommunen,** i prosent av folketallet
- **Andel innvandrere med bakgrunn** fra Europa og Nord-Amerika
- **Arbeidsledighet,** målt i prosent. Her ser vi på gjennomsnittlig arbeidsledighet for perioden 2007–2012 i kommunen.

Organiseringsvariable

Data om kommunenes organisering omfatter variablene:

- **Intro 2011,** omfatter hvilken kommunal enhet som har ansvar for introduksjonsprogram omkring 2010/2011.
- **Intro 2014,** omfatter hvilken kommunal enhet som har ansvar for introduksjonsprogram i 2014.
- **Programrådgivere.** Hvor mange programrådgivere jobber med introduksjonsprogram i kommunene.
- **Antall timer.** Angir ukentlig antall timer som kommunen tilbyr i introduksjonsprogram.

- **Antall deltakere.** For å skille små og store program har vi summert antall deltakere i introduksjonsprogram i perioden 2007-2011.

3 Organisering av introduksjonsprogram

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har det overordnede sektoransvaret for integrering og forvaltning av introduksjonsloven i Norge. På direktoratsnivå har IMDi ansvaret for å veilede kommunene vedrørende introduksjonsprogrammet, og fungerer som et kompetansesenter for integrering. IMDi har også en oppgave om å samordne og være en pådriver for at andre statlige departementer og direktorater ivaretar integrering i sitt arbeide. I tillegg har IMDi ansvar for utbetaling av tilskudd til kommunene. Vox er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, og er en etat underlagt Kunnskapsdepartementet. Vox har ansvar for å følge opp læreplanen og norskprøvene knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I Norge har Fylkesmannen fra 2012 hatt ansvar for å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter med introduksjonsprogrammet³ (Hernes & Tronstad, 2014).

I henhold til introduksjonsloven har den enkelte kommune ansvar for å tilrettelegge introduksjonsprogram i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Dette omfatter kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad. Kommunen har også ansvar for å samordne ulike virkemidler i introduksjonsprogrammet for eksempel videregående opplæring og yrkesprøving (ASD, 2007). Videre har kommune ansvar for å utarbeide deltakernes individuelle plan og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap (ASD, 2007). Utover dette anbefaler

³ I 2015 vil det bli igangsatt en prøveordning der Fylkesmannen i Hordaland og Østfold skal få ansvar for bosetting. Dette vil ikke påvirke ansvarsoppgaver i introduksjonsprogrammet.

myndighetene at det utpekes en etat i kommunen som har et hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen, at det opprettes tverrfaglige team, og at hver deltaker i introduksjonsprogram har en kontaktperson i kommunen (ASD, 2007).

NAV lokalt.

Rundskrivet om samarbeid mellom kommunene og NAV om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere slår fast at NAV lokalt har ansvar for å gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og NAVs virkemidler, herunder arbeidsmarkedstiltak (ASD, 2007). NAV lokalt skal også formidle erfaringer fra arbeid med handlingsplaner og veiledningsmetodikk og ved også delta i kartlegging av den enkeltes kompetanse og utarbeidelse av individuell plan. Det er videre NAVs ansvar å gi veiledning til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter, samt bistå kommunen i vurderingen av muligheter for realkompetansevurdering. NAV har også ansvar for å formidle deltakere til arbeid, og vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak hvis ikke direkte formidling til arbeid er mulig (ASD, 2007).

Voksenopplæring

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et kjerneelement i introduksjonsprogrammet (BLD, 2012a). Ifølge introduksjonsloven har kommunen plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I mange kommuner vil undervisningen foregå i regi av voksenopplæringen. Kommunene kan også velge helt eller delvis å sette ut gjennomføring av norskopplæringen til private aktører. Kommunen har ansvar for å sørge for etablering av språkpraksis. En vellykket språkpraksis vil ofte være avhengig av god oppfølging fra f.eks. lærere i voksenopplæringen. Den enkeltes behov for kvalifisering vil avgjøre om og når det er aktuelt med språkpraksis i regi av kommunen eller arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV (ASD, 2007).

Formalisering av samarbeid

Kommunen, lokale NAV-kontor og voksenopplæringen er de tre viktigste lokale offentlige aktørene i introduksjonsprogrammene. For å tydeliggjøre ansvarsfordelingen dem i mellom skal det utarbeides skriftlig samarbeidsavtale mellom NAV og den enkelte kommune, der det framkommer hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Hensikten med avtalen er å sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner. Det

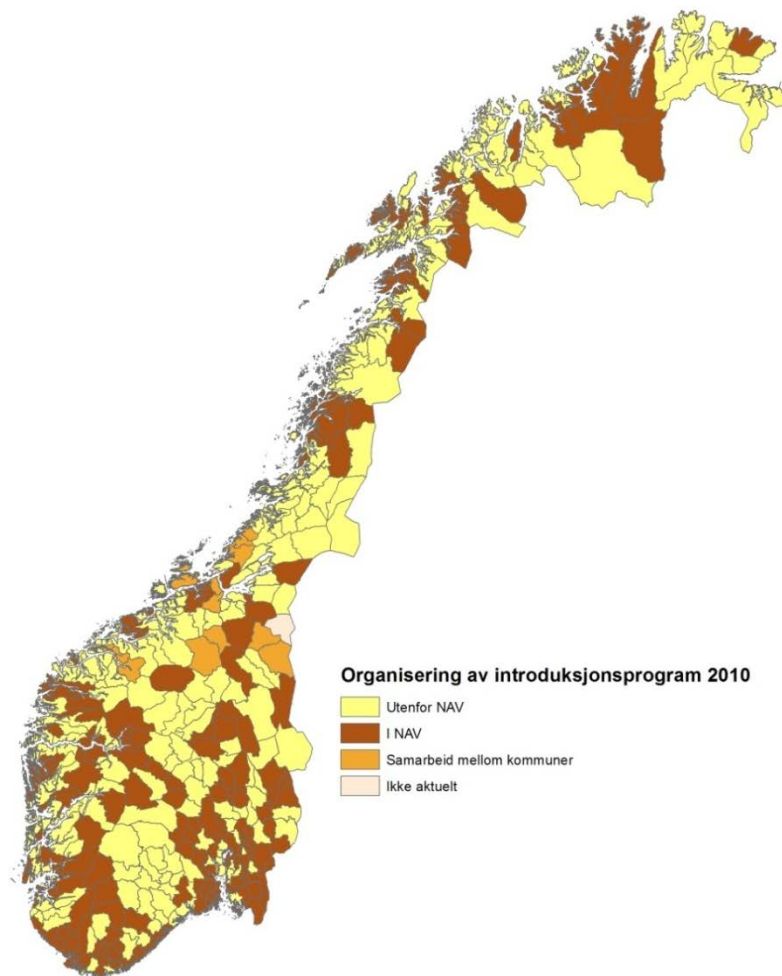
skal klart framgå av avtalen hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og NAV har i introduksjonsprogrammet. Avtalen kan enten være en særskilt avtale eller kan inngå som en del av en bredere samarbeidsavtale med det lokale NAV-kontor (ASD, 2007).

Introduksjonsloven og diverse rundskriv gir med andre ord klare føringer på hvem som har rett og plikt til å delta i introduksjonsordning, hvem som har rett til introduksjonsstønad og stønadenes størrelse, hva som er kommunens ansvar, hva som er introduksjonsprogrammets målsetning og innhold. Utover dette står kommunene fritt til å velge hvordan de ønsker å organisere dette arbeidet og hvem som skal ha hovedansvaret for introduksjonsprogram i kommunen.

3.1 Introduksjonsprogram organisert i NAV

Ved jevne mellomrom kartlegger NAV hvordan kommunene organiserer seg på ulike tjenesteområder, deriblant når det gjelder introduksjonsprogram. I dette prosjektet har vi utnyttet data fra tre ulike tidspunkter for å beskrive situasjonen og utviklingen med hensyn til organisering. Undersøkelsen i 2010 og 2014 er gjennomført av NAV-arbeidsdirektorat og omfatter alle kommunene. Disse dataene inneholder kun informasjon om NAV har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet i den enkelte kommune, eller om introduksjonsprogram er organisert utenfor. I 2011 gjennomførte Rambøll en omfattende websurvey blant norske kommuner. Undersøkelsen ble distribuert til 321 respondenter hvorav 229 fullførte sin besvarelse. Dette tilsvarer en svarprosent på 71,3. Mens NAV data sier lite om hvordan kommunen faktisk organiserer arbeidet, kan websurveyen bidra med mer utfyllende informasjon om kommuner som har lagt hovedansvaret til kommunalt flyktningkontor, voksenopplæring eller annet. Undersøkelsen inneholder også informasjon om hvor mange programrådgivere som jobber med introduksjonsprogram og hvordan arbeidet med introdeltakere er organisert mellom ulike kommunale etater. Dataene omfatter ikke alle kommuner i Norge og opplysningene er hentet inn i perioden 17. februar til 7. mars 2011.

Figur 3.1 Organisering av introduksjonsprogram i 2010.



Kilde: NAV Arbeidsdirektorat

Figur 3.1 viser norgeskartet som et lappeteppe av organisering av introduksjonsprogram i og utenfor NAV. I Buskerud, Vestfold og Nord-Trøndelag var det i 2010 mange kommuner som hadde valgt å organisere introduksjonsprogram utenfor NAV. Fordeler vi kommunene etter sentralitet kan vi få et inntrykk av om det er forskjeller mellom by og land. Tabell 3.1 viser at blant de største byene er fordelingen veldig lik, mens i de mest perifere kommunene er det en klar overvekt av kommunene som har valgt å organisere introduksjonsprogram utenfor NAV. Det er i de små

og mellomstore byene at organisering av introduksjonsprogram i NAV er mest utbredt. Interkommunalt samarbeid om introduksjonsprogram finner vi utelukkende i mindre sentrale kommuner, og mest av i de mest perifere kommunene. Her finner vi at 11 av 219 kommuner (dvs. 5 prosent) hadde organisert introduksjonsprogram i samarbeid med tilgrensede kommuner (jf Figur 3.1).

Tabell 3.1 *Organisering av introduksjonsprogram etter sentralitet, 2010*

	Utenfor NAV	I NAV	Kom. samarbeid	N=
Store byer	53 %	47 %		17
Mellomstore byer	40 %	60 %		30
Småbyer	44 %	55 %	2 %	62
Bygdebyer	45 %	50 %	4 %	100
Periferi	59 %	36 %	5 %	219
Totalt	52 %	44 %	4 %	428

De mest sentrale kommunene, dvs. de største byene, bosetter naturlig nok flere flyktninger enn de minste. Oslo og Bergen planlegger å bosette henholdsvis 500 og 350 i 2015⁴.

Tabell 3.2 viser at store og mellomstore byene relativt sett bosetter, færre flyktninger enn småbyer og bygdebyer når vi justerer for folkemengden. Spesielt utmerker småbyer og bygdebyer med introduksjonsprogram organisert utenfor NAV seg med å ha høy rate flyktninger per 1000 bosatte.

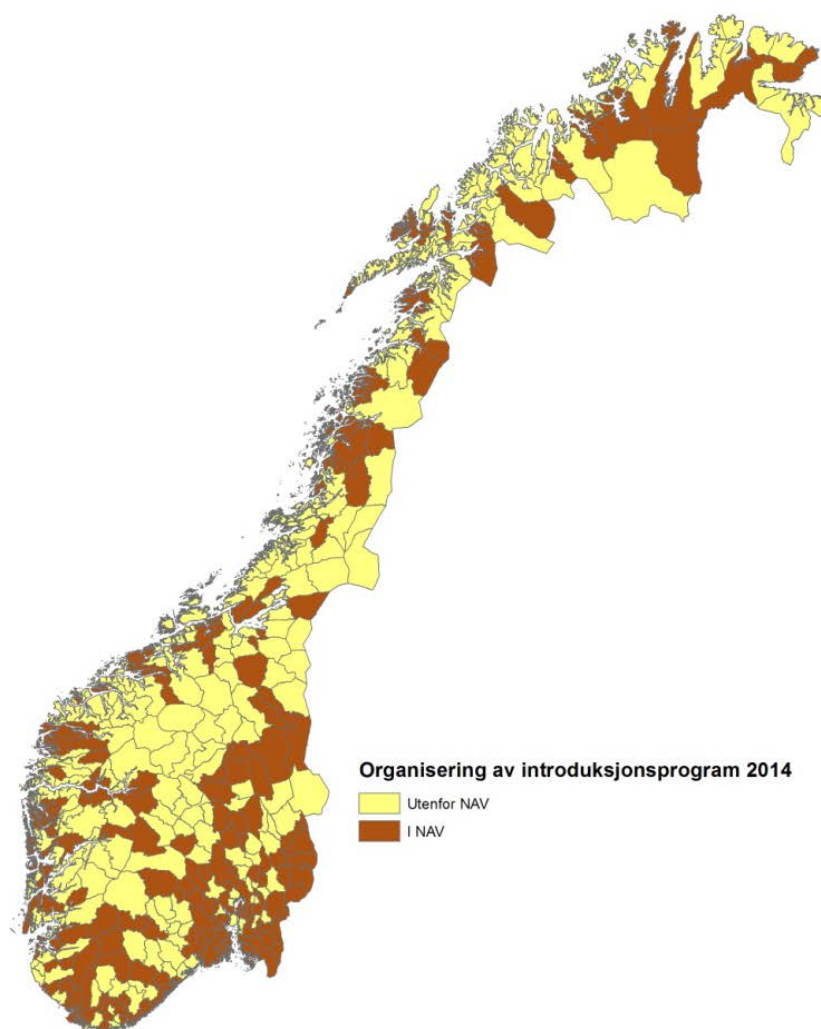
⁴ IMDI, Anmodning om bosetting 2014-2016
http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Anmodning_2014-2016_Kommuneoversikt.pdf

Tabell 3.2 *Organisering og bosetting av flyktninger per 1000*

	Utenfor NAV	I NAV	Kom. samarbeid
Storbyer	7	7	
Mellomstore byer	9	8	
Småbyer	15	9	12
Bygdebyer	13	9	6
Periferi	8	10	1
Totalt	10	9	3

Sammenligner vi organiseringen innefor og utenfor NAV i 2010 og 2014 finner vi at antall kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV har økt fra 188 i 2010 til 197 i 2014. Selv om denne økningen er moderat viser oversikten fra NAV arbeidsdirektorat fra 2010 og 2014 at det likevel har skjedd mye i denne perioden. 44 kommuner har gått fra å ha introduksjonsprogram organisert utenfor NAV i 2010 til å ha det organisert det i NAV i 2014. Dette gjelder kommunene Fredrikstad, Hobøl, Ås, Eidsvoll, Kongsvinger, Grue, Rendalen, Tolga, Os (Hedm.), Nordre Land, Kongsberg, Røyken, Porsgrunn, Siljan, Tinn, Kviteseid, Tokke, Vegårshei, Gjesdal, Sauda, Sveio, Tysnes, Ulvik, Austevoll, Sund, Osterøy, Øygarden, Flora, Ålesund, Sula, Nesset, Averøy, Rindal, Halså, Klæbu, Leksvik, Verran, Høylandet, Rødøy, Meløy, Gáivuotna Kåfjord, Vardø, Vadsø og Deatnu Tana

Tilsvarende har 36 kommuner gått den andre veien med å flytte hovedansvaret for introduksjonsprogram i kommunen fra NAV til en annen kommunal etat utenfor NAV. Dette gjelder kommunene Spydeberg, Sørums, Lørenskog, Gjerdrum, Elverum, Tynset, Lesja, Østre Toten, Gol, Hemsedal, Evje og Hornnes, Songdalen, Sokndal, Hå, Suldal, Utsira, Odda, Eidfjord, Voss, Askøy, Luster, Naustdal, Vågsøy, Kristiansund, Selbu, Alstahaug, Hamarøy, Vestvågøy, Salangen, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Lyngen, Kvalsund, Måsøy og Båtsfjord.

Tabell 3.3 *Organisering av introduksjonsprogram i 2014*

3.2 Hva betyr organiseringen for resultater?

Inndeling av kommuner i to, de som organiserer introduksjonsprogram i NAV og de som organiserer det utenfor som er gjort ovenfor gir et forenklet bilde av en underliggende kompleks virkelighet. Tidligere evalueringer viser at kommuner som har organisert introduksjonsprogram i Nav er svært forskjellige (Ideas2Evidence, 2014; Kavli et al., 2007; Rambøll, 2011b). I sin rapport finner Rambøll at mindre kommuner med små program (inntil 10 deltaker) som forvaltes utenfor NAV hadde bedre gjennomsnittlig resultatoppnåelse enn små program i NAV i 2010. Program med flere enn 10 deltakere i NAV hadde imidlertid høyere resultatoppnåelse enn store program utenfor NAV (Rambøll, 2011b). Funnene peker således på at antall deltakere i programmet i kommunen og organisatorisk forankring kan ha betydning for resultater. Det er verdt å merke seg at Rambølls evaluering ser på aggregerte data om resultatoppnåelse i den enkelte kommune i forhold til organisering. Deres analyse tar ikke hensyn til sammensetningen av deltakerne. SSBs analyse av kommunenes resultater i introduksjonsprogram tar hensyn til sammensetning av deltakerne og lokale arbeidsmarked, men ser ikke på organisering. Tvert i mot er SSB analysen basert på faktorer som kommunen i begrenset grad rår over (Lillegård & Seierstad, 2013). I denne rapporten er formålet å se på hvordan kommunene utnytter handlingsrommet med hensyn til organisering og hvordan det påvirker deltakernes resultater.

4 Organisering og resultater i introduksjonsprogram

Analysen i dette kapittelet tar utgangspunkt i deltakere i introduksjonsprogram. Enheten er altså personer. Den avhengige variabelen i denne analysen er overgang til arbeid eller utdanning et år etter man har gått ut av introduksjonsprogram. For å analysere overgang til arbeid og utdanning har SSB koblet på opplysninger om deltakelse i arbeidsmarked og utdanning for alle 2006 til 2012 (som var siste år tilgjengelig).

Det betyr at vi analyserer fem ulike avgangskull, de som har sluttdato og gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2007, 2008, 2009, 2010 og 2011⁵. Denne avgresningen gjør at antall personer som inngår i analysefila reduseres fra over 20 322 til 9 197. Differansen mellom 20 332 og 9 197 skyldes at mange deltakere har en registrert sluttdato etter 2011 eller fremdeles er i introduksjonsprogram.

I den bivariante analysen vil vi se på sammenhengen mellom overgang til arbeid og utdanning i forhold til individuelle kjennetegn ved deltakerne som alder, landbakgrunn, antall norsktimer og spor i introduksjonsprogram. Vi vil også analysere resultatene i forhold til kommunenes sentralitet, lokal arbeidsledighet og andel innvandrere i kommunen. Etter å ha kontrollert for individuelle kjennetegn, lokale arbeidsmarked og trekk ved kommunen vil vi også inkludere organisering av introduksjonsprogram i kommunen.

Vår antakelse er at det er stor variasjon i overgang til arbeid og utdanning for ulike innvandrergupper, at kvinner har dårligere resultater enn menn. Deltakerne kan følge opplæringen i introduksjonsprogram på tre ulike spor, avhengig av morsmålet og

⁵ I 2006 var det svært få deltakere som avsluttet programmet.

deres tidligere skolegang. Spor 1 er tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Noen av deltakerne kan ikke lese og skrive sitt eget morsmål. Spor 2 Undervisningen er tilpasset deltakere med litt skolegang. Spor 3 Undervisningen er tilpasset deltakere med mye skolegang. Mange har høyere utdanning. Vi antar at de som følger spor 3 har høyere overgang til arbeid og utdanning enn de som er i spor 1 og 2.

Når det gjelder kjennetegn ved kommunene antar vi at kommuner med høyere ledighet vil ha dårligere resultat enn kommuner med lav ledighet. Vi antar videre at kommuner med høy andel arbeidsinnvandrere har dårligere resultater for deltakere i introduksjonsprogram enn kommuner som ikke har mange andre innvandrere. Tidligere forskning tyder på at en del mindre sentrale kommuner har bedre resultater enn små og mellomstore byer. Det kan skyldes at det behovet for folk i arbeidsdyktig alder er større enn i byene. Arbeidsmarkedene i de minst sentrale områdene er mer ensartet (f eks primærnæring, marin næring). Disse trekkene kan peke i minst to retninger. Det kan bety at det er begrensede muligheter for innvandrere med ”feil” kvalifikasjoner, men det kan også bety at det er høy etterspørsel etter arbeidskraft som ikke nødvendigvis krever høy kompetanse.

Når det gjelder organisering vil vi skille mellom kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV og de som har organisert det utenfor. Vår antakelse er at kommuner med mulighet for tettere oppfølging har best resultat. Vi vil derfor skille mellom kommuner som har få deltakere per programrådgiver og de som har mange deltakere per programrådgiver. Avslutningsvis vil vi inkludere kommuner i modellen for å se hvilke kommuner som har best de beste resultatene når vi kontrollerer for alle de andre faktorene.

4.1 Bivariat analyse av individuelle kjennetegn

Den bivariante analysen viser (jf. tabell 4.1) at 63 prosent av alle de 9 197 deltakerne i introduksjonsprogram som avsluttet i perioden 2007-2011 var i jobb eller utdanning året etter.

Menn som har avsluttet introduksjonsprogram har 13 prosentpoeng høyere overgang til arbeid og utdanning enn kvinner. Med økende alder synker overgangen til arbeid og utdanning. Deltakere som er over 45 år har 30 prosentpoengs lavere overgangsrate enn deltakere under 25 år. Deltakere i introduksjonsprogram som er gift har lavere overgang til arbeid og utdanning enn de som er ugift, og de som har barn under fem år ved bosetting har lavere deltakelse i arbeidslivet og/eller utdanning enn flyktninger som kom til Norge uten barn. Dette gjelder for både kvinner og menn.

Som tidligere analyser finner vi stor variasjon mellom ulike innvandrergupper. Blant innvandrere i introduksjonsprogram med bakgrunn fra Etiopia, Eritrea og Afghanistan er om lag 3 av 4 i arbeid og utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram. Blant deltakere med bakgrunn fra Somalia, Palestina, Russland og Irak er bare om lag halvparten i jobb eller utdanning.

For å differensiere tilbudet i norskopplæringen blir deltakerne i introduksjonsprogram plassert i ulike spor. De som plasseres i spor 1 har lite eller ingen utdanning fra før, de som plasseres i spor to kan ha noe utdanning, mens i spor 3 har mange lengre utdanning. Ikke uventet viser

Tabell 4.1 at de som har lite eller ingen utdanning har langt lavere overgang til arbeidsmarkedet enn de som har mer utdanning. En del av forskjellene mellom de ulike landgruppene må tolkes i lys av disse forskjellene.

I gjennomsnitt hadde deltakerne i introduksjonsprogram 1174 timer norskundervisning. Deltakerne som har under 1174 timer norskundervisning har høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere med over gjennomsnittet norskundervisning. Dette tyder på at deltakere med større behov for norskundervisning etter endt introduksjonsprogram ikke har tilstrekkelig norsk til å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet.

Tabell 4.1 *Resultat bivariat analyse av overgang til arbeid og utdanning*

		Overgang arbeid og utdanning (i prosent)	Antall
	Totalt	63 %	9 197
Kjønn	Mann	68 %	5 444
	Kvinne	55 %	3 753
Alder	Under 25 år	72 %	1992
	26-32	66 %	2850
	32-39 år	63 %	2 256
	Over 40 år	49 %	2099
Sivilstand	Uopgitt	22 %	245
	Ugift	72 %	3 477
	Gift	61 %	4 451
	Enke	44 %	225
	Skilt	55 %	413
	Separert	47 %	386
Barn ved innvandring	Ingen barn under 5 år	66 %	6 456
	Ett barn under 5 år	56 %	1 812
	To barn under 5 år	53 %	755
	3 eller 4 barn under 5 år	52 %	174
Landbakgrunn	Afghanistan	74 %	664
	Afrika	71 %	854
	Latin-Amerika	60 %	15
	Asia ellers	65 %	886
	Eritrea	74 %	1 385
	Etiopia	74 %	452
	Europa	72 %	279
	Irak	52 %	1 083
	Iran	69 %	227
	Myanmar	67 %	998
	Palestina	49 %	788
	Russland	52 %	494
	Somalia	49 %	1 072

Spor	1	52 %	2 526
	2	66 %	5 339
	3	74 %	999
Norsktimer	Under 750	66 %	2 278
	750-1174	66 %	2 273
	1175-1600	62 %	2 275
	Over 1600	57 %	2 272
Kull	2006	63 %	16
	2007	76 %	178
	2008	70 %	1 104
	2009	64 %	1 890
	2010	61 %	2 548
	2011	61 %	3 461

Kilde: NIR, SSB registerbasert sysselsettingsstatistikk

Tabell 4.1 viser også at de ulike kullene som har avsluttet introduksjonsprogram varierer i størrelse og måloppnåelse. Både 2006 og 2007 kohorten i dette materialet er svært små og overgangen til arbeid og utdanning for disse varierer også fra 62 til 78 prosent. Siden 2008 er kullene som har avsluttet blitt større og resultatene har gått ned. En forklaring kan være at vi analyserer kullene ettersom de avslutter programmet og ikke tidspunkt for oppstart. Mange kvinner f.eks. bruker lengre tid i programmet og er lengre fra arbeidsmarkedet også etter endt program.

4.2 Bivariat analyse kjennetegn ved lokalt arbeidsmarked og overgang til arbeid og utdanning.

Tabell 4.2 viser at deltakere i introduksjonsprogram som er bosatt i kommuner med det gunstige arbeidsmarkedet, dvs. hvor arbeidsledigheten er lav har betydelig høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere som har første bosettingskommune hvor lokal arbeidsledighet er relativt høy. Vi antok at flyktninger som

bosettes i kommuner hvor det allerede er mange andre innvandrere kan ha større problem med å finne seg jobb enn innvandrere som bor i kommuner hvor det er færre andre innvandrere å konkurrere med. Spesielt regner vi med at i kommuner hvor det er mange arbeidsinnvandrere og innvandrere fra europeiske land vil etterspørselen etter annen innvandret arbeidskraft være lavere. Tabell 4.2 tyder på at disse sammenhengene ikke er veldig tydelige. Vi finner at introdeltakere bosatt i kommuner lav andel innvandrere (dvs. 10,4 prosent innvandrere) har noe større sjans for å være i jobb eller utdanning enn i introdeltakere bosatt i kommuner med høyere innvandrerandel. Vi finner ingen klar sammenheng mellom høy andel europeiske innvandrere og dårligere resultat i introduksjonsprogram. De kommunene som har flest europeiske innvandrere bosatt har også den høyeste overgangsraten for sine deltakere i introduksjonsprogram.

Tabell 4.2 illustrerer flyktninger som bosettes i mindre sentrale områder sånn som småbyer og bygdebyer har høyest overgang til arbeid og utdanning. Lavest overgangsrater finner vi i de største og mellomstore byene. Regionalt finner vi at deltakere i introduksjonsprogram som er bosatt i IMDi region Øst har noe lavere overgang til arbeid og utdanning enn i de andre regionene, men forskjellene ellers er små.

Tabell 4.2 *Resultat bivariat analyse trekk ved kommunen og overgang til arbeid og utdanning*

		Overgang til arbeid og utdanning	Antall
Lokal arbeidsledighet	Under 1,9	67 %	2 229
	1,9-2,2	61 %	2 123
	2,2-2,7	63 %	2 519
	Over 2,7	60 %	2 326
Andel innvandrere i kommunen (i %)	Under 8	64 %	2 283
	8-10,4	65 %	2 218
	10,5-13	60 %	2 284
	Over 13	63 %	2 412
Andel vestlige innvandrere (i %)	Under 4,8	66 %	2 276
	4,9-6,0	61 %	2 298
	6,0-7,5	61 %	2 285
	Over 7,5	64 %	2 338
Sentralitet	Storbyer	61 %	2 304
	Mellomstore byer	61 %	2 297
	Småbyer	65 %	2 419
	Bygdebyer	66 %	1 508
	Periferi	62 %	669

4.3 Bivariat analyse av organisering og overgang til arbeid

Den bivariante analysen viser (Tabell 4.3) at deltakere i introduksjonsprogram som har gjennomført programmet i kommuner hvor det lokale NAV kontoret har hovedansvar introduksjonsprogrammet ikke har høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere som er bosatt i kommuner hvor programmet er organisert i utenfor NAV som for eksempel i voksenopplæring eller kommunalt flyktningekontor. Bak kategorien "annet" skjuler det seg kommuner som har ulike lokale tilpasninger sånn som for eksempel interkommunalt samarbeid gjennom voksenopplæring, eller kommuner som er i ferd med å endre fra voksenopplæring til en egen kommunal enhet for mottak og kvalifisering. Kommuner som tidligere har organisert utenfor NAV og som nå har organisert introduksjonsprogram i NAV utgjør en liten gruppe men disse har noe bedre resultater.

Kommunene som deltok i Rambølls undersøkelse i 2011 ble spurt om en rekke forhold knyttet til organisering. Tabell 4.3 viser at kommuner med omfattende programmer, målt i antall programrådgivere har noe dårligere resultater for sine deltakere enn kommuner med få programrådgivere (2-5 programrådgivere). Videre viser den bivariante analysen at deltakere bosatt i kommuner som tilbyr fulltids introduksjonsprogram (dvs 30 timer eller mer) har bedre resultater enn deltakere i kommuner som ikke klarer å tilby fullt program.

IMDi har regionale kontorer som skal samarbeide med kommuner om bosetting, norskopplæring og grunnleggende kvalifisering av flyktninger. Tabell 4.3 viser at det er små forskjeller i resultater mellom deltakere i ulike regioner av landet. IMDi øst er regionen med flest deltakere og lavest overgang til arbeid og utdanning (58%). For de andre regionene er det små forskjeller i deltakeres integrering.

Tabell 4.3 *Resultat bivariat analyse av organisering og overgang til arbeid og utdanning*

		Overgang arbeid og utdanning	Antall
Intro 2010/2011	NAV	62 %	3 987
	Utenfor NAV	63 %	3 950
	Voksenopplæring	64 %	542
	Annet	67 %	330
	Tidligere utenfor nå i NAV	67 %	237
	Tidligere i NAV nå utenfor	59 %	98
Intro 2014	Ikke NAV	63 %	4 917
	NAV	62 %	4 280
Antall deltakere	Under 30	63%	2 068
	30-50	64%	1 532
	50-149	64%	3 381
	150 og mer	61%	2 216
Antall programråd	1 eller mindre enn 1	63 %	1 410
	2	66 %	1 526
	3-5	64 %	3 027
	6-10	62 %	715
	Mer enn 10	57 %	965
Antall timer tilbys	Færre enn 20	55 %	321
	20-25	62 %	2 102
	26-30	63 %	2 828
	31-35	66 %	2 032
	Flere enn 35	65 %	331

IMDi region			
	Øst	58 %	1 712
	Indre Øst	62 %	1 489
	Sør	64 %	1 261
	Vest	63 %	1 814
	Midt	65 %	1 335
	Nord	65 %	1 490

4.4 Oppsummering bivariat analyse

Formålet med den bivariante analysen er å se på sammenhengen mellom hver av forklaringsvariablene og den avhengige variabelen, overgang til arbeid og utdanning. Analysen tyder på at menn har høyere overgang til arbeid og utdanning enn kvinner. Med høyere alder ved innvandring synker sjansen for å komme i jobb etter endt introduksjonsprogram. Innvandrere uten små barn (under 5 år ved innvandring) har høyere overgang til arbeid enn de med ett eller flere små barn. Utdanning som flyktningene har med seg til Norge påvirker sjansen til å komme i jobb. Deltakere som plasseres i spor 2 og 3 har størres sjanse for å komme i jobb eller videre utdanning enn de som plasseres i spor 1. Hvilket land man har sin opprinnelse har også stor betydning, og i enkelte landgrupper kan kvinner med liten utdanning være en forklaring på hvorfor noen landgrupper har lav overgang til arbeid og utdanning. Deltakere med flere timer norskopplæring har lavere suksessrate enn introdeltakere med færre timer norskundervisning. Dette tyder på at deltakerne har svært ulike forutsetninger for å lære norsk (jf ulike spor), og at selv mange timer norskundervisning ikke er en garanti for at man kommer i jobb eller i videre utdanning. Den bivariante analysen tyder videre på at overgangsratene synker for avgangskullene. Dette kan henge sammen med sammensetningen av de ulike kullene. I den multivariate analysen vil vi kunne kontrollere for slike sammensetningseffekter.

Den bivariante analysen tyder videre på at deltakere som er bosatt i regioner med lav ledighet ikke overraskende har høyere overgang til arbeidsmarkedet enn i regioner med høyere ledighet. Funnene er tvetydige når det gjelder andelen innvandrere i kommunen. Det er ingen klar tendens til at introdeltakere bosatt i kommuner med mange vestlige innvandrere (eller andre innvandrere) blir fortrenget fra arbeidsmarkedet etter endt introduksjonsprogram. Den

bivariate analysen tyder på at småbyer og bygdebyer har noe bedre resultater enn storbyene og de aller mest perifere kommunene.

Ved å se på sammenhengen mellom organisering og overgang til arbeid og utdanning gir den bivariate analysen lite variasjon. Kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV eller utenfor NAV har begge helt gjennomsnittlige overganger til arbeid (dvs. 62-63 %). Deltakere som har gått i introduksjonsprogram via voksenopplæring, eller i kommuner som har endret organisering har noe høyere overgang til arbeidsmarkedet, men tallene for antallet deltakere i disse er få og dermed mer usikre. Analysen viser videre at deltakere som har gått i introduksjonsprogram i kommuner som ikke tilbyr fulltidsprogram ser ut til å ha dårligere resultater enn kommuner som tilbyr fulltidsprogram. Den bivariate analysen tyder på at størrelsen på programmene, målt i antall deltakere og antall programrådgivere har en negativ sammenheng overgang til arbeid. Deltakere som går i introduksjonsprogram med mer enn 10 programrådgivere har lavere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere som forholder seg

4.5 Resultat av logistisk regresjon

For å finne ut om det er individuelle karakteristika, lokale arbeidsmarkedsforhold eller organisering av introduksjonsprogram som best forklarer variasjon i deltakernes overgang til arbeid og utdanning må vi lage en modell som analyserer alle disse faktorene på en gang (jf Figur 1.1). I det foregående kapittelet analyserte vi sammenhengen mellom hver av forklaringsvariablene og den avhengige variabelen, overgang til arbeid og utdanning. Resultatene i den bivariate analysen er interessante fordi vi får innblikk i sammenhengen mellom én forklaringsvariabel og den avhengige variabelen, men ulempen er at vi ikke får innblikk i effekten av hver enkelt variabel når vi kontrollerer for alle de andre variablene i modellen. I praksis betyr dette at noen av de forskjellene vi identifiserer egentlig skyldes andre faktorer som vi ikke ser på samtidig. For eksempel kan de store variasjonene mellom deltakere fra ulike landgrupper skyldes at de har ulike forutsetninger har svært ulik utdanningsbakgrunn og dermed ulike forutsetninger for å komme i jobb eller ta videre utdanning. Ved å gjøre en multivariat analyse kan vi finne den *simultane* effekten av de enkelte forklaringsvariablene.

I denne analysen vil vi, som beskrevet i kapittel 2.1, gjøre en binær logistisk regresjonsanalyse. Binær logistisk regresjon håndterer

avhengige, dikotome variable med verdier 0 og 1. Hovedmålet er dermed å predikere sannsynligheter for å ha verdien 1, dvs. ha kommet i jobb eller utdanning året etter endt introduksjonsprogram.

Resultatet av regresjonsanalysen er gjengitt i Tabell 4.4. Analysen bekrefter funnet i den bivariate analysen og viser at oddsen for å være i jobb eller utdanning året etter avsluttet introduksjonsprogram er nesten dobbelt så høy for menn (OR=1,8) sammenlignet med kvinner. I analysen er det to variabler for alder. Alder ved innvandring og alder ved innvandring kvadrert. Ved å kvadrere aldersvariabelen får vi sjekket om sammenhengen er lineær. Analysen viser at både alder ved innvandring og kvadrerte alder ved innvandring har signifikante odds-rater. Dette betyr at sammenhengen mellom alder og overgang til arbeid og utdanning ikke er lineær. Ved å sammenholde resultatene for alder og alder kvadrert finner vi at sannsynligheten for å komme i arbeid eller utdanning etter endt program øker for som er mellom 18 og 27 år ved innvandring. Fra omkring 28 år synker sannsynligheten for å komme i jobb eller utdanning etter endte introduksjonsprogram.

Funnene i regresjonsanalysen viser at det ikke er signifikante forskjeller mellom deltakere som er ugifte, gifte eller, men de som har erfart samlivsbrudd og er separert eller skilt har en redusert sjans for å lykkes i introduksjonsprogram. Introdeltakere som er skilt eller separert har 28 prosent lavere sjans for å være i jobb eller utdanning enn deltakere som har en annen sivilstand. Antall barn under fem år ved innvandring påvirker suksessraten i introduksjonsprogrammet. Med flere barn synker sjansen for å komme i jobb/utdanning med om lag 20 prosent.

Den multivariate analysen bekrefter effekten av utdanning som vi fant i den bivariate analysen. Deltakere med utdanning, det vil si de som er plassert i spor 2 og spor 3, betydelig større sjanser (OR= 1,8 og OR= 2,6) for å lykkes i introduksjonsprogram enn deltakere som er plassert i spor 1, når vi kontrollerer for alle de andre variablene i modellen.

De store forskjellene i resultater mellom ulike landgrupper som vi identifiserte i den bivariate analysen bekreftes også når vi kontrollerer for andre de andre variablene i modellen.

Introdeltakere fra Etiopia og Eritrea har mer enn tre ganger så stor sjans for å komme i jobb eller utdanning sammenlignet med deltakere fra Somalia, Irak og Russland., Dette gjelder også når vi

kontroller for utdanning (spor), antall barn, sivilstand og alle de andre variablene i modellen. Dårligst odds for å lykkes i introduksjonsprogram har deltakere fra Palestina.

Den deskriptive analysen viste at overgangen til arbeid og utdanning sank for avgangskullene i perioden fra 2007 til 2011. Den multivariate analysen (jf. Tabell 4.4) viser at overgangsratene for 2008, 2009, 2010 kullene ikke er signifikante forskjellige fra 2007 kohorten. Introdeltakerne som avsluttet introduksjonsprogram i 2011 hadde imidlertid lavere odds for å bli integrert i arbeid og utdanning enn de som avsluttet i 2007, men estimatet er bare signifikant med 90 prosenters konfidensintervall⁶.

Når vi går fra å analysere de individuelle kjennetegnene ved deltakerne til å analysere kontekstuelle forhold som lokal arbeidsledighet, andel innvandrere i kommunen og sentralitet, finner vi at med økende lokal arbeidsledighet så synker deltakernes odds for å komme inn i arbeidslivet. Den bivariate analysen tydet på at deltakere i introduksjonsprogram i storbyer og de mest perifere kommunene hadde dårligere sjanse for å lykkes enn f eks småbyer og bygdebyer. Når vi kontrollerer for alle de andre variablene i modellen ser vi at denne sammenhengen ”forsvinner” og at sentralitet ikke er en viktig prediktor for om deltakerne lykkes med å bli integrert etter introduksjonsprogram. Om innvanderandelen er høy i kommunen ser heller ikke ut til å påvirke integreringen verken i positiv eller negativ retning.

En av målsetningene i denne rapporten er å analysere hvorvidt organisering av introduksjonsprogram i NAV, utenfor NAV sånn som i kommunalt flyktningkontor eller voksenopplæring har betydning for deltakernes sjanse til å komme i jobb. Tabell 4.4 viser at deltakerne i introduksjonsprogram og deres muligheter til å komme i jobb eller utdanning ikke ser ut til å påvirkes i positiv eller negativ retning av at NAV har ansvaret for programmet.

Kommuner som ikke tilbyr fulltidsprogram (under 25 timer i uka) gir imidlertid deltakerne vesentlig dårligere sjanse for å lykkes, enn

⁶ Konfidensintervall er i statistikken en måte å angi feilmarginen av en måling eller en beregning på. Et konfidensintervall angir intervallet som med en spesifisert sannsynlighet inneholder den sanne verdien av variabelen man har målt. Sannsynligheten angis i prosent. 95 % -konfidensintervall er hyppigst brukt fordi man i mange statistiske tester opererer med et såkalt signifikansnivå på 5 %. Signifikansnivå på 1 eller 10 prosent (dvs. 99% eller 90% konfidensintervall) er også vanlig. I denne analysen gjengis i tabell 4.4 signifikansnivå i på 1% med ***, 5 % med ** og 10 % med *.

kommuner som tilbyr deltakerne fulltidsprogram. Kommuner som bare har én ansatt eller en deltidsansatt programrådgiver har dårligere resultater enn kommuner med 6-10 programrådgivere. Kommuner med mer enn 10 programrådgivere har imidlertid ikke vesentlig bedre resultater for sine deltakere.

Ovenfor har vi analysert hvorvidt ulike kjennetegn ved deltakerne, det lokale arbeidsmarkedet og organisering av introduksjonsprogrammene påvirker deltakernes sjanse for å komme i jobb eller utdanning. I tillegg til å analysere de ulike forklaringsvariablene hver for seg, er vi interessert i å vite noe om hvor mye av variasjonen i resultater i introduksjonsprogram som modellen bidrar til å forklare. I lineær regresjon kan vi bruke R^2 for å finne modellens forklaringskraft. I logistisk regresjon hvor den avhengige variabelen ikke er kontinuerlig har vi ikke et helt tilsvarende mål. Nagelkerke R Square kalles gjerne pseudo- R^2 og gir et mål på hvor mye uforklart varians som reduseres når vi legger til en variabel i en 0-modell, dvs uten noen uavhengige variabler. Ved å gjøre analysen i flere steg kan vi få et innblikk i hvor mye bedre modellen blir når nye variabler legges til. For å teste dette har vi først lagt til alle variablene som er knyttet til individuelle karakteristika. Dette gav en Pseudo- R^2 på ,183. Ved å legge til variabler om trekk ved lokalt arbeidsmarked, steg denne til ,187. Hele modellen, som er presentert i Tabell 4.4, viser Nagelkerke R Square på ,190. Den uforklarte variansen reduseres altså mye mer på grunn av individuelle kjennetegn på deltakerne enn ved å inkludere variabler om lokalt arbeidsmarked og lokal organisering.

Tabell 4.4 *Resultat av logistisk regresjon. Odds for å være i jobb eller utdanning et år etter endt introduksjonsprogram*

		S.E	Sig.	Odds Ratio	
Individuelle kjennetegn	Kjønn (Ref. mann)	,057	***	1,797	
	Alder	,023	**	1,058	
	Alder kvadrert	,000	***	,999	
	Antall barn under fem år ved innvandring	,040	***	,812	
	Sivilstand	Ugift	,000	***	
		Gift	,071		1,062
		Enke/Enkemann	,176		,865
	Skilt / separert	,103	***	,727	

Organisering	Trek ved kommunen	Utdanning	Spor 1	,000	***			
			Spor 2	,062	***	1,794		
			Spor 3	,102	***	2,614		
			Landbakgrunn	(Ref.) Somalia	,000	***		
				Afghanistan	,128	***	2,426	
				Afrika ellers	,122	***	2,364	
				Latin-Amerika	,644		1,425	
				Asia ellers	,116	***	1,948	
				Eritrea	,109	***	3,232	
				Etiopia	,146	***	3,335	
				Europa	,184	***	2,458	
				Irak	,107		1,048	
				Iran	,195	***	2,693	
				Myanmar	,112	***	1,949	
				Palestina	,117	***	,736	
				Russland	,135	***	1,077	
				Kull	2007	,000	***	
					2008	,263		,909
					2009	,257		,747
					2010	,255		,682
					2011	,255	*	,636
				Lokalt arbeidsmarked	Arbeidsledighet	,047	*	,920
				Sentralitet	Storby	,000		
					Mellomstore byer	,113		1,027
					Småbyer	,121		1,142
					Bygdebyer	,140		1,222
					Periferi	,166		1,063
				Innvandrerandel		,075		,979
				Størrelse på program	Antall deltakere i program	,000		1,000
				Antall timer tilbys i uken	Færre enn 20	,000	**	
					20-25	,187	*	,699
					26-30	,147		1,060
					31-35	,140		,986
			Flere enn 35	,143		1,077		
		Organisering	NAV	,000				
			Utenfor NAV	,066		1,065		
			Voksenopplæring	,117		,992		

		Tidligere utenfor nå i NAV	,540	1,682
		Tidligere i NAV nå utenfor	,817	,615
Antall programrådgivere		Inntil 1	,000	*
		2-5 programrådgivere	,088	1,063
		6-10 programrådgivere	,137	** 1,310
		Over 10 programrådgivere	,171	,883
	Konstant		,513	,696
Modell		Nagelkerke R Square		
		,190		
		* p<,01 ** p<,005		
		*** p<,001		

5 Hva har vi funnet og hva betyr dette?

Det er to hovedproblemstillinger som ønskes besvart i denne rapporten: For det første er det en målsetning å analysere organiseringen av introduksjonsprogram i norske kommuner. Siden organiseringen omfatter alle kommuner er det begrenset hvor inngående dette kan gjøres. Det henger sammen med at det er mange kommuner og organiseringen forandrer seg over tid. I dette prosjektet har det derfor vært viktig å identifisere kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV, og hva som kjennetegner kommuner som har valgt å organisere introduksjonsprogram i NAV, fra de som har valgt å organisere det utenfor NAV? En annen målsetning er å analysere om organiseringen av introduksjonsprogram i den enkelte kommune påvirker deltakernes overgang til arbeid og utdanning etter endt program. Har kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV bedre resultatoppnåelse enn kommuner som har organisert introduksjonsprogram utenfor NAV?

5.1 Stadig flere kommuner organiserer introduksjonsprogram i NAV

Sammenligner vi organiseringen av introduksjonsprogram i 2010 og 2014 finner vi at antall kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV har økt fra 188 i 2010 til 197 i 2014. Selv om denne økningen er moderat viser oversikten fra NAV arbeidsdirektorat fra 2010 og 2014 at det likevel har skjedd mye i denne perioden. 44 kommuner har gått fra å ha introduksjonsprogram organisert utenfor NAV i 2010 til å ha det organisert i NAV i 2014. Tilsvarende har 36 kommuner gått den andre veien med å flytte hovedansvaret for introduksjonsprogram i kommunen fra NAV til en annen kommunal etat utenfor NAV.

Kartanalysene viser et lappeteppes av organisering av introduksjonsprogram i og utenfor NAV. Det er likevel i de små og mellomstore byene at organisering av introduksjonsprogram i NAV er mest utbredt. I de største byene er fordelingen jevnt fordelt, NAV/ikke-NAV. Vi finner innslag av interkommunalt samarbeid om introduksjonsprogram i mindre sentrale kommuner og i de mest perifere kommunene.

5.2 Organisering i NAV gir ikke bedre resultater for deltakerne i introduksjonsprogram

Sammenlignet med svenske og danske kommuner står norske kommuner svært fritt til å organisere introduksjonsprogram slik de selv ønsker. Introduksjonsloven med rundskriv (ASD, 2007; BLD, 2012a, 2012b) legger riktignok føringer på hva introduksjonsprogram skal omfatte og hva kommunene må tilby som et minimum, men utover dette kan kommunene selv bestemme hvem som skal gjøre hva i introduksjonsprogram. De viktigste aktørene i introduksjonsprogram er foruten kommunen, lokale NAV-kontor og voksenopplæringen. For å tydeliggjøre ansvarsfordelingen dem i mellom er kommunene pålagt å utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale mellom NAV og den enkelte kommune, der ansvarsfordelingen framkommer.

Tidligere forskning peker i ulik retning når det gjelder organisering av introduksjonsprogram i NAV. Argumentene mot å organisere introduksjonsprogram NAV har dreid seg om lite rom til å drive tett oppfølging i NAV systemet og at det er uheldig at deltakerne har nærhet til sosial- og trygdesystemet. På den andre siden har det vært argumentert for at organisering i lokalt NAV kontor kan gi en smidigere overgang til andre arbeidsrettede tiltak i NAVs regi etter endt introduksjonsprogram.

Analysene i denne rapporten viser at hvem som har hovedansvar for introduksjonsprogram i kommunen ikke påvirker deltakernes sjanse for å komme i arbeid eller utdanning etter programmet er gjennomført. Når vi kontrollerer for deltakernes sammensetning, lokale arbeidsmarkedsforhold finner vi ingen holdepunkt for å si at kommuner med introduksjonsprogram organisert i NAV har bedre resultater enn kommuner som har organisert dem utenfor NAV, sånn som i kommunalt flyktningkontor eller voksenopplæring. Den deskriptive analysen viste at blant de 23 kommuner som i

perioden 2008 til 2012 hadde best resultat (Se tabell 6.1) så hadde 17 organisert introduksjonsprogram utenfor NAV.

Som tidligere analyser indikerer finner vi også her at det er svært stor variasjon mellom ulike kommuner og deltakernes integrasjon i arbeidslivet etter å ha fullført introduksjonsprogram. I perioden 2008-2012 var 63 prosent av deltakerne i jobb eller utdanning året etter de hadde avsluttet. I den dårligste kommunen, var overgangsraten bare 37 prosent mot 84 prosent i den beste. En differanse på 47 prosentpoeng (se Tabell 6.1).

Analysen som er gjennomført her viser at det er kjennetegn ved deltakerne sånn som utdanning, kjønn, alder ved innvandring og landbakgrunn som best forklarer variasjon i resultater. Flyktninger som har utdannelse og som plasseres i spor 2 og 3 i norskopplæringen har bedre forutsetninger for å bli integrert og har ikke uventet langt bedre odds for å komme i jobb. Det er store forskjeller i resultater mellom ulike landgrupper og disse forskjellene forklares ikke bort når vi kontrollerer for de andre variablene i modellen. Flyktninger fra Iran, Etiopia, Eritrea og andre land i Afrika har langt bedre resultater enn flyktninger fra Somalia, Irak og Russland.

Flyktninger som bosettes i kommuner med lav arbeidsledighet har større sjanse for å komme i jobb enn flyktninger som bosettes i kommuner med relativt sett dårligere arbeidsmarked. Om disse regionale arbeidsmarkedene befinner seg i store og mellomstore byer eller mer perifere kommuner ser ikke ut til å spille noen vesentlig rolle.

5.3 Veien videre

Denne analysen underbygger funn fra tidligere analyser som viser at det er svært stor variasjon i resultater mellom ulike kommuner og grupper av deltakere i introduksjonsprogram. Antakelsen vår om at organiseringen kunne bidra til å forstå disse forskjellene er i liten grad innfridd i denne analysen. Riktignok viser det seg det å tilby et fulltidsprogram har vesentlig betydning for deltakernes integrasjon sammenlignet med det å få et redusert tilbud. Vi har imidlertid ikke identifisert noen form for organisering som gir deltakerne vesentlig bedre sjanse for å lykkes med å bli integrert. Det kan være ulike forklaringer på dette. Det kan være at *hvor* introduksjonsprogram er organisert er ubetydelig sammenlignet med *hvordan* det er organisert. Hvordan kommune, lokalt NAV-

kontor og voksenopplæring samarbeider lokalt har trolig større betydning enn hvem som har hovedansvaret i kommunen. Mer informasjon om innholdet, hva slags tiltak som settes i verk og timingen av tiltaktene i introduksjonsprogram vil trolig også kunne få bidra til å forstå forskjeller i resultatoppnåelse. Samarbeidet mellom kommune og lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner er ikke analysert i denne rapporten. For at deltakerne i introduksjonsprogram skal bli integrert i lokalsamfunnet og i arbeidsmarkedet er dette viktige aktører.

En utfordring med de statistiske analysene er at det er vanskelig å få fram variasjonen i kommunal organisering på en tilstrekkelig måte. På individnivå er data rike på informasjon om deltakerne, mens på kommunenivå er det mindre variasjon i dataene. En måte å bøte på dette på vil være å kombinere kvantitativ og kvalitativ forskningsdesign, ved for eksempel å identifisere kommuner med svært gode resultater og kommuner med dårlige resultater innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Ved å studere disse strategiske case-kommunene mer inngående med hensyn til organisering og innhold i introduksjonsprogram vil det være mulig å få fram ny kunnskap om lokale muligheter og barrierer for integrasjon av flyktninger.

Litteratur

- Andersen, S., & Heinesen, E. (2008). Estimating the Relative Success of Local Authorities at Labour-Market Integration of Immigrants. *European Journal of Population / Revue européenne de Démographie*, 24(1), 59-86. doi: 10.1007/s10680-007-9138-2
- Arendt, J. N., Jakobsen, S. T., Kiil, A., & Kloppenborg, H. S. (2014). *Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet*. København: Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- ASD. (2007). *Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Arbeids og sosialdepartementet.
- Berg, B. (1996). Det kommunale flyktningearbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1996(4), 197-213.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (2012a).
- BLD. (2012b). *Rundskriv Q-20/2012. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Barne-, likestilling- og diskrimineringsdepartementet.
- Blom, S. (2014). *Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkoborter av innvandrere observert i perioden 1993-2010* (Vol. Rapporten 2014/38): Statistisk sentralbyrå.
- Brochmann, G. (2011). *Velferd og migrasjon : den norske modellens framtid* (Vol. NOU 2011:07). Oslo: Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet.
- Clausen, J., Hummelgaard, H., Husted, L., Jensen, K. B., & Rosholm, M. (2006). *Effekten av integrationsprogrammets arbeidsmarkedsrettede indsats*. AKF Forlaget.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Rapport (Vol. 19): FAFO.

- Djuve, A. B., & Hagen, K. (1995). *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo*. In Fafo (Ed.), (Vol. Fafo-rapport 184/1995). Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2005). *"De vil nok det samme" : samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (Vol. 491). Oslo: FAFO.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering : introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver* (Vol. 2011:02). Oslo: Fafo.
- Durkheim, E. (1984). *The division of labour*. New York: Free.
- Enes, A. (2014). *Tidligere deltagere i introduksjonsprogrammet 2007-2011* Rapporter (Vol. 15): Statistisk sentralbyrå.
- Enes, A. W., & Henriksen, K. (2012). *Monitor for introduksjonsordningen 2011* (Vol. 2012/1). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Godøy, A. (2013a). *Local labor market conditions, demographics and employment outcomes of refugee immigrants*.
- Godøy, A. (2013b). *Local Labor Markets and Earnings of Refugee Immigrants*. Working Paper. University of Oslo. Retrieved from <http://www.sv.uio.no/econ/english/research/news-and-events/events/guest-lectures-seminars/Friday-seminar/2013/godoy2013.pdf>
- Gundersen, F., & Juvkam, D. (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1.
- Heinesen, E., Hansen, E. B., Hansen, L. M., Hummelgaard, H., & Husted, L. (2009). *Effektivisering af den kommunale integrationsindsats*. Samfundsøkonomen, 1(Marts), 62-66.
- Heldal, J. (2006). *Logistisk regresjon* Notater (Vol. 54): Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen, K., & Kraakenes, K. (2010). *Monitor for introduksjonsordningen 2009* (Vol. 2010/7). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hernes, V., & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark* (Vol. NIBR-rapport 2014/19): NIBR.

- Holmøy, E., & Strøm, B. (2012). *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring* (Vol. Rapport 15/2012): Statistisk sentralbyrå.
- Husted, L., & Heinesen, E. (2004). *Benchmark-analyse af kommunernes integrationsindsats i forhold til udlændinge omfattet af integrationsloven*.
- Husted, L., Heinesen, E., & Andersen, S. (2009). *Labour market integration of immigrants: estimating local authority effects*. *Journal of Population Economics*, 22(4), 909-939. doi: 10.1007/s00148-008-0185-8
- Husted, L., Nielsen, C. P., & Heinesen, E. (2007). *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2006*.
- Ideas2Evidence. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Ideas2evidence-rapport 09:2014. Bergen.
- Joppke, C. (2007). *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*. *West European Politics*, 30(1), 1-22. doi: 10.1080/01402380601019613
- 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* (Vol. 37): FAFO.
- Liebig, T. (2009). *Jobs for Immigrants : Labour Market Integration in Norway*. Paris: OECD Publishing.
- Lillegård, M., & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater* Rapporter: Statistisk sentralbyrå.
- OECD. (2014). *International Migration Outlook 2014*. Paris: OECD.
- Olsen, B. (2014). *Flyktninger og arbeidsmarkedet, 4. kvartal 2012* (Vol. 2014/6). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rambøll. (2011a). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*.
- Rambøll. (2011b). *Resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*.
- Tronstad, K. R., & Joonas, P. A. (2013). *New patterns of migration from Central and Eastern Europe to the Nordic countries*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2013:570.
- Åslund, O., & Rooth, D.-O. (2007). *Do when and where matter? initial labour market conditions and immigrant earnings**. *The Economic Journal*, 117(518), 422-448. doi: 10.1111/j.1468-0297.2007.02024.x

6 Appendix

Tabell 6.1 *Overgang til arbeid og utdanning for kommuner med mer enn 30 deltakere i introduksjonsprogram i 2008-2012, etter organisering i og utenfor NAV. Kvartiler*

Resultat 2008-2012	Organisert NAV 2010	Utenfor NAV 2010
4. kvartil (71,5-83,8)	Songdalen	Gjesdal
	Eigersund	Kongsberg
	Vestvågøy	Hadsel
	Molde	Hammerfest
	Gloppen	Bø (Telemark)
	Øvre Eiker	Ås
		Bømlo
		Orkdal
		Hamar
		Nord-Aurdal
		Steinkjer
		Namsos
		Sunndal
		Røyken
		Bodø
	Asker	
	Porsgrunn	
3. kvartil (65,8-71,4)	Ringerike	Sauherad
	Ringsaker	Stjørdal
	Narvik	Time
	Oppdal	Levanger
	Alstahaug	Kvæfjord
	Lier	Ålesund
	Nedre Eiker	Volda

	Lørenskog Harstad	Stange Kragero Lenvik Stryn Stavanger Sandnes Bærum Gran
2. kvartil (58,2-65,8)	Alta Grimstad Kristiansund Haugesund Kvam Elverum Sandefjord Oslo Karmøy Arendal Ski Skien Oppegård Kristiansand	Lenvik Stryn Stavanger Sandnes Bærum Gran Lunner Drammen Søgne Vadsø Bamble Førde Vågan
1. kvartil (37,1-58,1)	Skedsmo Gjøvik Larvik Fjell Vefsn Askøy Tønsberg Sortland Sarpsborg Stokke	Bergen Trondheim Modum Flora Tromsø Brønnøy Rana Ørsta Fredrikstad Lillehammer Moss Tysvær Trysil
Minimum	37,1	
1. kvartil	58,1	

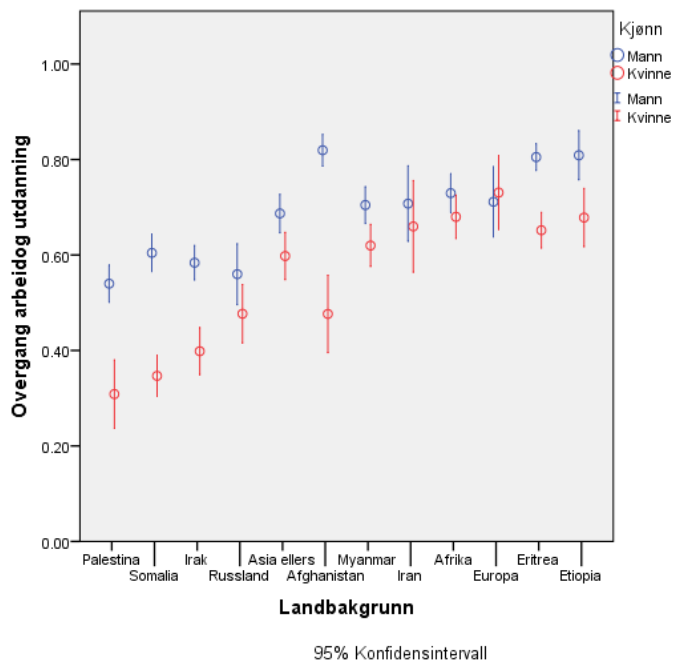
2. kvartil	65,8
3. kvartil	71,4
Maksimum	83,8
Gjennomsnitt	63,0

Tabell 6.2 *Deskriptiv statistikk om deltakere i introduksjonsprogram*

	Totalt	I alt	Menn	Kvinner
Totalt	20 332	20 332	11 756	8576
Alder				
Under 25 år	4 643	23 %	26 %	18 %
25-29 år	3 934	19 %	18 %	21 %
30-34 år	4 123	20 %	20 %	21 %
35-39 år	3 156	16 %	15 %	17 %
40-44 år	2 121	10 %	10 %	12 %
Over 45 år	2 355	12 %	11 %	12 %
År for bosetting				
2006	1 992	10 %	9 %	11 %
2007	2 447	12 %	12 %	13 %
2008	2 886	14 %	14 %	14 %
2009	4 485	22 %	23 %	21 %
2010	4 431	22 %	23 %	20 %
2011	4 091	20 %	20 %	21 %
Landbakgrunn				
Eritrea	4 149	20 %	19 %	22 %
Somalia	3 227	16 %	14 %	18 %
Afghanistan	2 503	12 %	17 %	5 %
Irak	1 797	9 %	10 %	8 %
Myanmar	1 423	7 %	6 %	8 %
Asia ellers	1 267	6 %	6 %	7 %
Etiopia	1 103	5 %	4 %	7 %
Palestina	1 088	5 %	7 %	4 %
Iran	782	4 %	4 %	4 %
Russland	723	4 %	3 %	4 %
Afrika ellers	672	3 %	3 %	4 %
Sudan	449	2 %	2 %	2 %
Kongo	443	2 %	2 %	3 %

	Europa	347	2 %	2 %	2 %
	Kina	329	2 %	1 %	2 %
	Sør og mellom Amerika	30	0 %	0 %	0 %
Sentralitet	Storby	4 952	24 %	24 %	25 %
	Mellomstor by	4 803	24 %	24 %	24 %
	Småby	5 003	25 %	25 %	24 %
	Bygdeby	3 568	18 %	18 %	18 %
	Periferi	2 006	10 %	10 %	10 %
Sivilstand	Ugift	9 755	48 %	55 %	38 %
	Gift	8 764	43 %	40 %	47 %
	Enke(mann)	487	2 %	1 %	5 %
	Skilt/separert	1 326	7 %	4 %	10 %
innvandring	Ingen barn	15 018	74 %	80 %	65 %
	Ett barn	3 482	17 %	12 %	24 %
	To barn	1 469	7 %	6 %	9 %
	Tre barn eller flere	362	2 %	2 %	2 %

Figur 6.1 *Gjennomsnittlig overgang arbeid og utdanning, etter landbakgrunn og kjønn*



Figur 6.2 *Gjennomsnitt overgang til arbeid/ utdanning, etter spor i introduksjonsprogram og kjønn*

