

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Indikatorer for ny integreringslov

Vilde Hernes, Anne B. Staver, Marianne Tønnessen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Vilde Hernes
Anne B. Staver
Marianne Tønnessen

Indikatorer for ny integreringslov

NIBR Rapport 2020:19

Andre lignende publikasjoner:

NIBR-rapport 2020: 6

Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

NIBR-rapport 2020: 3

Bosetting av flyktninger i storbyene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand

NIBR-rapport 2019:12

Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning: Utredning om universitets- og høyskolesektoren som opplæringsarena

NIBR-rapport 2019:9

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

NIBR-rapport 2016:5

Avtalt selvbosetting blant flyktninger

NIBR-rapport 2015:2

Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner

Tittel: Indikatorer for ny integreringslov

Forfattere: Vilde Hernes, Anne B. Staver, Marianne Tønnessen

NIBR-rapport: 2020:19

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-314-8 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201838

Prosjektnavn: Indikatorer for integrering – ny integreringslov, nye indikatorer

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet

Prosjektleder: Marianne Tønnessen

Referat: Denne rapporten beskriver forslaget til ny integreringslov og drøfter og foreslår ulike indikatorer som kan brukes til å følge utviklingen på feltet etter at loven trer i kraft og undersøke om loven bidrar til å oppfylle sine målsetninger.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2020

Antall sider: 84

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

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

© NIBR 2020

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Oppdraget gikk ut på å utarbeide et forslag til indikatorer som kan brukes til å følge implementeringen av ny integreringslov, som skal erstatte den gamle introduksjonsloven. Loven regulerer spesielt tre ulike integreringsordninger for ulike grupper innvandrere: introduksjonsordningen for flyktninger og familiegjenforente med disse, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for en bredere gruppe innvandrere fra utenfor EØS, og tidlige tiltak i asylmottak. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å iverksette ulike deler av ordningene. Målgruppene og ordningene er beskrevet nærmere i rapporten. I rapporten har vi tilnærmet oss spørsmålet om indikatorer via en resultatkjede fra kommunenes og fylkeskommunenes innsats, via deltakernes oppnådde resultater og kvalifikasjoner, til integreringsresultater. Vi foreslår ulike indikatorer i hvert ledd.

Oppdraget er utført av et team forskere ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), ved OsloMet, bestående av Marianne Tønnessen, Vilde Hernes og Anne Balke Staver. Marianne Tønnessen har vært prosjektleder. Alle tre forskere har deltatt i datainnsamling og skriving av rapporten. Innledningsvis ble det gjennomført intervjuer med nøkkelaktører på feltet, som Marianne Tønnessen hadde hovedansvar for. I juni 2020 gjennomførte vi en digital workshop via zoom med deltakere fra stat, fylkeskommune og kommune (se liste i appendiks) der vi diskuterte forslag til indikatorer i grupper. Vilde Hernes sto for koordinering av denne workshopen og alle tre var med på gjennomføringen, med bistand fra Kristian Rose Tronstad. I august 2020 fikk ulike aktører rapportutkast til gjennomlesning og kommentering. Sigrid Stokstad, forsker ved NIBR, har også bistått med kvalitetssikring av rapporten.

Vi takker alle som har stilt opp til intervju, deltatt i workshop, svart på epost, og bistått med gjennomlesning av rapporten.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Arild Haffner Naustdal. Vi takker for et hyggelig og konstruktivt samarbeid.

NIBR, september 2020

Kristian Rose Tronstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabeller.....	3
Figurer	3
Sammendrag	4
Summary	5
1 Innledning	6
1.1 Oppdragsforståelse og avgrensning	6
1.2 Hva har vi gjort?	8
1.3 Rapportens struktur.....	9
2 Den nye integreringsloven og reformen	10
2.1 Ny integreringslov	10
2.2 Hvilke innvandrere reformen retter seg mot	14
2.3 Andre tiltak	16
3 Hvordan måle om ny integreringslov og -reform bidrar til å oppfylle målsettingene?	19
3.1 Utfordringer ved å måle effekter av politikkendringer	19
3.2 Resultatkjede: fra ny lov/reform til integrering	21
4 Indikatorkriterier og datakilder	25
4.1 Hva kjennetegner en god indikator?	25
4.2 Eksisterende datakilder	26
4.3 Potensielt nye data og kilder til disse.....	31
5 Vurdering og anbefaling av indikatorer.....	33
5.1 Indikatorer for kommunenes og fylkeskommunenes innsats	34
5.1.1 Vurdering av potensielle indikatorer.....	34
5.1.2 Anbefalte indikatorer	48
5.2 Indikatorer for programresultat og kvalifikasjoner.....	50
5.2.1 Vurderinger av potensielle indikatorer	50
5.2.2 Anbefalte indikatorer	58
5.3 Indikatorer for integreringsresultater	59
5.3.2 Anbefalte indikatorer	67
5.4 Utilsiktede og uheldige konsekvenser av loven	68
5.5 Kontrollvariabler	69
6 Oppsummering	71
Appendiks	75
Referanser	80

Tabeller

Tabell 2.1: Forslag til veiledende minimumsnivåer i norsk.....	13
Tabell 2.2: Målgrupper for ulike ordninger i integreringsloven.....	14
Tabell 5.1: Forslag til indikatorer for kommunenes og fylkeskommunenes innsats	49
Tabell 5.2: Dagens mulige avslutningsårsaker introduksjonsprogram	51
Tabell 5.3: Måling av oppnådde kvalifikasjoner fordelt på målgrupper	54
Tabell 5.4: Veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper	56
Tabell 5.5: Forslag til indikatorer for programresultat og kvalifikasjoner	59
Tabell 5.6: Forslag til indikatorer for integreringsresultater.....	68
Tabell 6.1 Eksempler på hvordan noen ulike indikatorer dekker ulike grupper.....	73

Figurer

Figur 1.1: Resultatkjede fra ny integreringslov og -reform til integrering.....	7
Figur 3.1: Resultatkjede fra ny integreringslov og -reform til integrering.....	19
Figur 3.2: Resultatkjede fra ny integreringslov og -reform til endrede integreringsutfall, med antakelser om sammenhenger og mulige andre faktorer som påvirker.	23
Figur 6.1: Forslag til indikatorer for hvert ledd i resultatkjeden.....	71

Sammendrag

En ny integreringslov er på trappene, som en del av oppfølgingen av regjeringens integreringsstrategi fra 2018. Den vil regulere kommunenes og fylkeskommunenes innsats for nyankomne innvandrere som skal delta i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller opplæring i asylmottak. Et hovedmål med loven er å bidra til økt arbeidsdeltakelse og økonomisk selvstendighet blant innvandrere gjennom bedre kvalifisering og utdanning.

Denne rapporten beskriver forslaget til ny integreringslov og diskuterer hvordan man ved bruk av ulike indikatorer kan gå fram for å følge utviklingen på feltet etter at loven trer i kraft, både for å få inntrykk av om man er på ønsket kurs, og for tidlig å kunne identifisere hva som eventuelt buttrer imot, slik at man kan gjøre endringer og tilpasninger.

Indikatorene tar utgangspunkt i elementene i loven. Vi har vurdert dem opp mot ulike kriterier som kjennetegner gode indikatorer, og vi har hatt en bred prosess blant aktører på feltet for å innhente deres synspunkter. Vi har også gått gjennom tilgjengelige datakilder på feltet og diskutert styrker og svakheter ved disse.

Vi foreslår å dele prosessen fra ny integreringslov til integrering inn i en såkalt resultatkjede med tre ledd og med indikatorer for hvert ledd i kjeden. Første ledd er kommunenes og fylkeskommunenes innsats på dette området, og vi foreslår indikatorer som blant annet viser bruk av utdanningselementer og arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet, antall timer i norsk, og programtid i introduksjonsprogrammet, samt flere indikatorer knyttet til oppstart, økonomisk innsats og ambisjonsnivå for sluttmaal og norskmål.

Det andre leddet viser deltakernes programresultat og oppnådde kvalifikasjoner. Her foreslår vi indikatorer som viser årsaken til avslutning av introduksjonsprogrammet, oppnådde formelle kvalifikasjoner, oppnådd sluttmaal, oppnådde ferdigheter i norsk og kunnskaper om norske samfunnsforhold.

Resultatkjedens tredje og siste ledd viser deltakernes senere integrering. Loven legger stor vekt på arbeidsdeltakelse og økonomisk selvstendighet, samt formelle kvalifikasjoner, og det legger også føringer for indikatorene i dette leddet. Vi anbefaler indikatorer som viser ulik grad av arbeidstilknytning og ulike mål på økonomisk selvstendighet. I tillegg foreslår vi flere ulike indikatorer for kompetanse og kvalifikasjoner.

Når disse indikatorene skal brukes til å følge den nye integreringsloven, vil det også være nødvendig å ta hensyn til andre faktorer som kan påvirke både kommunenes og fylkeskommunenes innsats, deltakernes programresultat og oppnådde kvalifikasjoner, samt deres senere integrering. Sentrale slike faktorer er sammensetningen av innvandrere, for eksempel etter utdanning, og kjennetegn ved kommunene, som for eksempel lokal arbeidsledighet. I siste del av rapporten anbefaler vi noen variabler som kan brukes for å ta hensyn til slike forskjeller.

Summary

Norway is introducing new legislation regulating immigrant integration, following the 2018 Integration Strategy. The new law will regulate the responsibilities of municipalities and counties vis-à-vis newly arrived refugees and immigrants who have a right and duty to take part in the introduction program, courses in Norwegian language and society, or early qualification in reception centers for asylum seekers. A key objective of the legislation is to contribute to increased labor market participation and economic self-sufficiency among immigrants through improved training and education.

This report describes the proposed legislation, and discusses how one might follow progress through different indicators. These indicators might allow policymakers to identify positive developments early on, or challenges which might indicate that they should adjust course.

The proposed indicators are based on the different elements of the proposed law. We have assessed them in relation to criteria for good indicators, and we have also consulted widely with different actors in the field on their appropriateness. We have assessed available sources of data, discussing their strengths and weaknesses.

We propose to analytically divide the process from new legislation to integration into three steps; with proposed indicators for each step. The first step is the work of municipalities and counties; that is the *input* into the process. We propose indicators which capture the use of education and work-oriented elements in the introduction program, the scope of Norwegian language instruction, the length of the introduction program, and various specific indicators related to rapid commencement of the program, municipal expenditures, and levels of ambition for participants' target results.

The second step concerns the *output* of the process, as measured through participants' results and qualifications at the end of the program. We propose indicators based on the reason for completion of the introduction program, educational attainment during the program, achievement of the program target, Norwegian language proficiency, and knowledge about Norwegian society.

The third and final step concerns *integration outcomes*. The legislation places a high emphasis on labor market participation and economic self-sufficiency, alongside formal educational attainment. This is the basis for the indicators proposed in this step. We propose indicators that show degrees of labor market attachment, and different measures of self-sufficiency. We also propose indicators for educational attainment.

When using these indicators to measure the implementation and possible effects of the new legislation, it will be necessary to take into account other factors that may influence the work of municipalities and counties, participants' results and educational achievement, and later integration. Central factors include the composition of the group of participants along educational lines, as well as local factors such as e.g. unemployment. In the final part of the report we propose certain control variables which should be included to take such differences into account.

1 Innledning

Høsten 2018 la regjeringen frem sin nye integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap (2019-2022)*, der arbeidet med kvalifisering og utdanning for voksne innvandrere var en sentral del. Bakgrunnen for strategien er at Norge, i likhet med andre europeiske land, har hatt et vedvarende gap mellom innvandreres og majoritetsbefolkningens arbeidsdeltakelse (Hernes mfl. 2019).

Siden 2003 har Norge hatt en introduksjonslov med formål å «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (Introduksjonsloven §1). Introduksjonsprogrammet var en frivillig ordning det første året, og fra 2004 ble ordningen obligatorisk å tilby for alle kommuner som bosatte flyktninger. I 2005 ble opplæring i norsk og samfunnskunnskap innført. I tråd med loven har ulike grupper innvandrere rett og plikt til å delta i integreringstiltak som opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt for flyktninger også utdannings- eller arbeidsrettede tiltak. Det er likevel fortsatt et gap mellom den kompetansen en del innvandrere har og kompetansen som trengs i det norske arbeidsmarkedet (Kompetansebehovsutvalget, 2020). Selv om sysselsettingen blant flyktninger øker de første årene de er i landet, viser forskning at den synker igjen etter 7–10 års botid (Bratsberg mfl., 2016). Samtidig viser statistikken at flyktninger med videregående eller høyere utdanning tatt i Norge har et sysselsettingsnivå tett opptil hele befolkningen på samme utdanningsnivå (Olsen og Bye, 2020). Undersøkelser har også pekt på stor variasjon mellom kommunene i bruken av virkemidler, at mange kommuners introduksjonsprogram ikke bidrar godt nok til å sikre tilstrekkelig kvalifisering, og at formålet med introduksjonsprogrammet og norskopplæringen i svært ulik grad har blitt oppfylt (Djuve mfl., 2017; Riksrevisjonen, 2019a).

Med disse utfordringene som bakteppe, og som en oppfølging av regjeringens integreringsstrategi, fremmet regjeringen i statsråd 24. april 2020 en ny lov, «Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)» (heretter integreringsloven). Den foreslåtte integreringsloven har som formål å øke innvandreres arbeidsdeltakelse gjennom mer målrettet kvalifisering. Dette skal hovedsakelig skje gjennom mer differensierte løp i introduksjonsprogrammet for grupper med ulike forutsetninger. Det settes også tydeligere mål i form av sluttmaal i introduksjonsprogrammet og konkrete mål om nivå på norskerfardigheter i norskopplæringen (norskmaal). Loven regulerer også fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, samt lovfester krav til kommunenes tjenester, da et mål med loven også er å redusere forskjellene mellom kommunene når det gjelder innhold, kvalitet og resultater i ordningene. Den nye integreringsloven er et virkemiddel i en større integreringsreform, der det også blir lansert pedagogiske og økonomiske virkemidler som skal styrke kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med kvalifisering av innvandrere.

Med bakgrunn i disse omfattende endringene i integreringspolitikken, har NIBR fått i oppdrag å foreslå et sett av indikatorer som kan måle i hvilken grad den planlagte nye integreringsloven og tilhørende reform virker etter hensikten.

1.1 Oppdragsforståelse og avgrensning

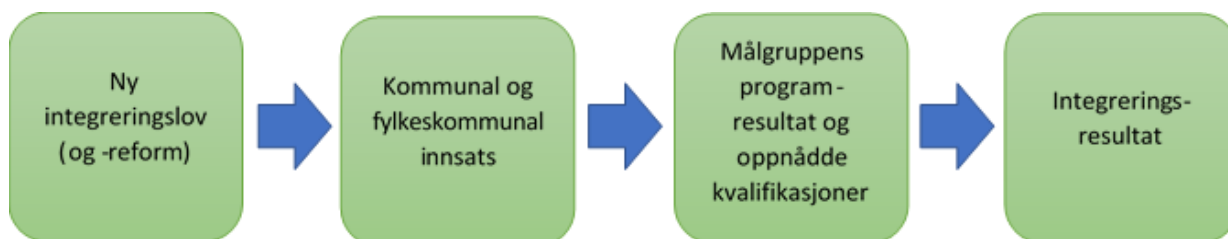
I integreringsstrategien skriver regjeringen at de ønsker å «videreutvikle resultatindikatorerne på integreringsområdet, for å sikre et godt grunnlag for å måle effekten av tiltakene» (Kunnskapsdepartementet, 2018). Dette har ført til flere oppfølgingstiltak for Kunnskapsdepartementet (KD) og underliggende direktorater. Vi vil i det følgende beskrive hovedformålet med vårt oppdrag, samt hvordan vårt oppdrag relaterer seg til og avgrenser seg fra andre prosesser i oppfølgingen av regjeringens integreringsstrategi.

Vårt oppdrag er å identifisere og forslå indikatorer og analyser som i størst mulig grad skal gjøre det mulig å måle utviklingen over tid og undersøke sammenhengene mellom lov, innsats hos

kommuner og fylkeskommuner som skal utføre de lovpålagte oppgavene, programresultat og oppnådde kvalifikasjoner hos innvandrerne som deltar i lovens ordninger, og til slutt integreringsresultater. Det vil vi gjøre gjennom en resultatkjede (Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring 2009, s. 23). Der skiller vi mellom indikatorer i tre ulike steg i resultatkjeden, se Figur 1.1:

- 1) Kommunenes og fylkeskommunenes innsats på områdene som reguleres av loven
- 2) Programresultat og oppnådde kvalifikasjoner hos deltakerne
- 3) Integreringsresultat (kortsiktig og langsiktig resultater på relevante integreringsmål)

Figur 1.1: Resultatkjede fra ny integreringslov og -reform til integrering



For nærmere beskrivelse og diskusjon av resultatkjeden, se kapittel 3.

Oppdraget innebærer også å identifisere indikatorer som kan varsle om uønskede eller utilsiktede konsekvenser av loven/reformen.

Grensesnitt og avgrensning til andre prosesser

Siden 2006 har regjeringen publisert en årlig kunnskapsoppsummering på integreringsfeltet (som et vedlegg til statsbudsjettet). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har nå fått i oppdrag å overta arbeidet med en slik årlig publikasjon, og å utvikle et helhetlig sett med indikatorer på integreringsfeltet. Den første publikasjonen fra dette arbeidet ble lagt frem i juni 2020, med rapporten Indikatorer for integrering. Tilstand og utviklingstrekk ved inngangen til 2020 (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020b). Oppdraget til IMDi innebærer at de skal fortsette «å videreutvikle og evaluere indikatorene som ligger til grunn for denne publikasjonen, for å kunne gi et mest mulig presist bilde av integreringen i Norge og et mest mulig anvendelig produkt for både beslutningstakere, fagfolk og allmennheten» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020b). I forkant av dette arbeidet har Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra IMDi utarbeidet en rapport med et forslag til et sett av indikatorer som kan gi en helhetlig forståelse av integreringen i Norge over tid. Rapporten tar for seg hvordan begrepet integrering kan defineres, og har på bakgrunn av dette utarbeidet et indikatorsett for integrering som inkluderer fem dimensjoner; integreringskapasitet, økonomisk integrering, politisk integrering, sosial integrering og opplevd integrering (Proba samfunnsanalyse, 2019).

Selv om vi i stor grad vil bygge videre på kunnskapen og vurderingene i arbeidet som allerede er gjort, avgrenser vårt oppdrag seg fra tidligere og pågående arbeid om utvikling av indikatorer for integrering mer generelt. Formålet med dette oppdraget er å foreslå et sett av indikatorer som kan beskrive i hvilken grad den planlagte nye integreringsloven og -reformen virker etter hensikten, og som kan følges over tid med jevnlig rapporteringer. Dette innebærer noen sentrale avgrensninger.

For det første er vårt oppdrag ikke å utarbeide et *helhetlig* indikatorsett for hele integreringsfeltet. Vi skal konsentrere oss om de områdene som omfattes av loven og reformen, sett i lys av målsetningene formulert i lovens formålsparagraf. Å anbefale indikatorer som skal kunne måle om den nye integreringsloven og -reformen virker etter hensikten, skiller seg derfor ut fra det å skulle velge generelle indikatorer for integrering av innvandrere i Norge. Indikatorene i denne rapporten omfatter ikke alle innvandrere, men bare den gruppen av innvandrere som loven retter

seg mot (se neste kapittel). Siden integreringsloven og -reformens overordnede mål i stor grad vektlegger økonomisk integrering, kvalifisering og arbeidsdeltakelse, legger dette også føringer på hvilke dimensjoner av integreringsbegrepet som vil prioriteres (se nærmere beskrivelse av integreringsloven og -reformen i kapittel 2).

For det andre er hovedformålet med vårt oppdrag å utvikle indikatorer som kan brukes til å vurdere om loven og reformen fungerer etter intensjonen over tid, med mulighet for jevnlig rapporteringer. Dette innebærer at selv om vi skal foreslå indikatorer som kan vurdere om loven fungerer etter hensikten, er ikke vårt oppdrag å utarbeide et helhetlig metodisk evalueringdesign for loven og reformen. Indikatorsettene vi foreslår skal selvsagt kunne brukes i en mer helhetlig evaluering av loven, men vil da utgjøre ett element som del av et større design.¹ Indikatorne kan også være nyttige ved utarbeidelse av en gevinstrealiseringsplan for integreringsloven.²

Ulike indikatorer kan være hensiktsmessige for ulike formål og ha ulik nytteverdi for ulike aktører. Hovedformålet med vårt oppdrag er å utvikle indikatorer som kan brukes til å vurdere om loven og reformen fungerer etter intensjonen, hovedsakelig som et verktøy for regjeringen og Kunnskapsdepartementet. Hvorvidt indikatorene også kan fungere som styringsparametere for kommunenes og fylkeskommunenes lokale integreringsarbeid kan være et relevant vurderingstema, men ikke nødvendigvis avgjørende for dette oppdraget.

1.2 Hva har vi gjort?

I utarbeidelsen av rapporten har vi basert oss på følgende kildegrunnlag: dokumentstudier, intervjuer med nøkkelaktører, en workshop med relevante aktører på feltet, og en skriftlig innspillsrunde med nøkkelaktørene.

Dokumentstudie: gjennomgang av informasjon om eksisterende indikatorer og datakilder

For å identifisere et bredt spekter av potensielle indikatorer og analyser, samt utfordringer med disse, har vi gjennomgått: 1) Tidligere rapporter som vurderer dagens indikatorer på feltet. 2) Eksisterende datakilder. 3) Tidligere og eksisterende indikatorer, monitorering av integreringsfeltet og analyser av integrering i Norge, Danmark og Sverige.

Intervjuer med nøkkelpersoner

Vi har gjennomført (gruppe)intervjuer med totalt 14 nøkkelpersoner i Kunnskapsdepartementet (KD), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), kommunesektorens organisasjon KS, Kompetanse Norge og faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf) (se Appendiks 1 for liste over intervjuede representanter). I tillegg intervjuet vi Jacob Arendt, forskningssjef i Rockwool Foundation i Danmark, som har inngående kjennskap til danske integreringsindikatorer. Intervjuene ble gjennomført etter de innledende dokumentstudiene, og hadde som formål å få informasjon om supplerende kilder, aktørenes innspill på relevante kriterier for indikatorer, vurdering av indikatorer som allerede brukes på feltet, forslag til konkrete indikatorer for dette arbeidet, samt synspunkter på mulige utilsiktede effekter av loven. Informantene ble informert om at deres innspill ville bli brukt i det videre arbeidet med rapporten, men at deres innspill ikke ville bli knyttet til person eller organisasjon.

Workshop med relevante nøkkelpersoner

Vi avholdt en digital workshop 16.juni 2020, med deltakere fra KD, KS, IMDi, Kompetanse Norge,

¹ En større evalueringdesign vil ofte også omfatte mer kvalitative metoder, som dybdeintervjuer med aktører på området. Eksempler på dette er evalueringen av tvisteloven, der det ble gjennomført møter med de fleste av landets tingretter og lagmannsretter og andre sentrale aktører samt en spørreundersøkelse hos advokater, dommere og forliksrådsmedlemmer, i tillegg til statistikk fra domstolens saksbehandlingssystem (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013), og evalueringen av offentleglova der intervjuer utgjorde den største og mest vesentlige delen av datainnsamlingen (Viblemo, 2016).

² Den statlige veilederen 'Evaluering av lover' (Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring, 2009) viser hvordan en gevinstrealiseringsplan kan være en handlingsplan til bruk i oppfølgingen av regelverksendringene. Den bør blant annet inneholde spesifisering av hvilke mål (gevinster) som skal oppnås, når gevinsten forventes realisert, hvilke indikatorer som viser i hvilken grad gevinsten er realisert og hvem som er ansvarlig for realiseringen.

ffkf, SSB, samt representanter fra et utvalg fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner (se Appendiks 2 for en oversikt over deltakere). I forkant av workshopen fikk deltakerne tilsendt en tentativ liste over potensielle indikatorer for hvert av de tre leddene. Workshopen inkluderte diskusjon av indikatorer i mindre grupper bestående av representanter fra ulike institusjoner (i digitale grupperom i videokonferanseprogrammet Zoom), samt en plenumsoppsummering. Hver gruppe hadde i størst mulig grad representasjon fra alle de ulike gruppene aktører. Workshopen hadde som formål å få deres innspill til våre foreløpige vurderinger av aktuelle indikatorer samt å forankre arbeidet hos relevante aktører.

Skriftlig runde med innspill

Et første utkast av denne rapporten har vært sendt til nøkkelaktørene på feltet, for ytterligere innspill og kvalitetssikring. Vi har fått skriftlige tilbakemeldinger fra IMDi, Kompetanse Norge, KS, SSB, ffkf og Kunnskapsdepartementet, innspill som har kommet til nytte ved utarbeidelsen av denne endelige rapportversjonen.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten har fem hovedkapitler. Først presenteres den nye integreringsloven og tilhørende reform (kapittel 2). Deretter går vi inn på hvordan man kan måle hvorvidt en lov fungerer etter intensjonene, inkludert utfordringene knyttet til å fastslå kausale effekter (årsak-virkning), og vi presenterer resultatkjeden som brukes som verktøy i resten av rapporten (kapittel 3). Kapittel 4 tar for seg eksisterende datakilder på området og mulige nye kilder, og presenterer også kriterier som kan brukes til å vurdere enkeltindikatorer. I kapittel 5 drøfter og anbefaler vi indikatorer for hvert ledd i resultatkjeden, og foreslår relevante kontrollvariabler. Kapittel 6 oppsummerer våre anbefalinger og drøfter kort hvordan indikatorene kan brukes.

2 Den nye integreringsloven og reformen

Den foreslåtte nye integreringsloven og tilhørende reform har som et hovedmål å bidra til økt arbeidsdeltakelse og økonomisk selvstendighet blant innvandrere gjennom bedre kvalifisering og utdanning. Loven skal bidra til en rask, men også langvarig tilknytning til arbeidslivet. For å sikre dette, er det lagt mer vekt på at deltakere skal oppnå formell kompetanse enn i den tidligere introduksjonsloven. Dette kan ses i sammenheng med den overordnede strategien om «Integrering gjennom kunnskap» (Kunnskapsdepartementet, 2018).

I forbindelse med regionreformen fikk fylkeskommunene overført noen oppgaver på integreringsfeltet fra staten ved IMDi, som i den forbindelse la ned sine regionkontorer (Meld. St. 6 (2018-2019)). I ny integreringslov får fylkeskommunene ytterligere spesifisert ansvar for integrering, og kommunenes ansvar reguleres tydeligere enn tidligere. Dette skal bidra til mindre forskjeller i tilbudene fra en kommune til en annen. Det legges også større vekt på formelle kvalifikasjoner og sluttmaal for programmet, og tilbudene skal bli mer differensierte for ulike grupper. Tett knyttet til loven skal det også iverksettes andre tiltak. Dette omfatter i første rekke utarbeiding av standardiserte elementer og en digital ressurs for kvalitet i introduksjonsprogrammet, samt tilpasninger i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og utarbeiding av nye integreringsindikatorer. I dette kapitlet vil vi beskrive den foreslåtte loven og reformen nærmere, samt gå nærmere inn i akkurat hvilke grupper innvandrere som er omfattet av denne. Hensikten med dette er å identifisere ordningene i loven som er relevante å utarbeide indikatorer for.

2.1 Ny integreringslov

I arbeidet med denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i ny integreringslov slik den ble foreslått til Stortinget i Prop. 89 L (2019-2020) i april 2020 (Kunnskapsdepartementet, 2020a). Denne er nå til behandling i Stortinget.

Forslaget til *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (kortversjon: *integreringsloven*) har fokus på tidlig og formell kvalifisering som vei til integrering, og legger stor vekt på kommunenes og fylkeskommunenes plikter overfor målgruppen. En del av oppgavene som nå foreslås lovfestet, er allerede praksis i en del eller alle kommuner, og noen av oppgavene som foreslås lagt til fylkeskommunene har allerede blitt utført av IMDis tidligere regionskontorer (Meld. St. 6 (2018–2019)). Det er altså ikke alle oppgaver og tiltak som er nye, men nå blir de regulert i lovs form. Loven regulerer også langt tydeligere enn tidligere kommunenes og fylkeskommunenes ansvar. For fylkeskommunene er de fleste ordninger nye, eventuelt innført fra 1.1.2020 da fylkeskommunene overtok ansvaret for integreringsoppgaver fra IMDis regionskontorer. Også for deltakerne i lovens ordninger er det et tydeligere fokus på deres *plikter*, gjennom innføringen av en *integreringskontrakt* for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Noen av de mest sentrale endringene fra i dag, er innføring av *sluttmaal* for introduksjonsprogrammet (der det tidligere var fokus på antall timer/år man skulle delta), et mer *differensiert* introduksjonsprogram (avhengig av personenes utdanningsbakgrunn og sluttmaal), fokus på *formell kompetanse* (også innenfor rammen av introduksjonsprogrammet), kurs i *livsmestring* og *foreldreveiledning*, samt tidlig *kompetansekartlegging* og *kariereveiledning*. Fylkeskommunene skal utarbeide *planer for kvalifisering av innvandrere* til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Deltakerne skal få et *mer enhetlig tilbud* på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Det er også noen endringer i *aldersgruppene* som omfattes. Blant annet er personer i alderen 16–17 år ikke lenger i målgruppen for opplæring i mottak og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men skal heretter få opplæring etter opplæringsloven. 16- og 17- åringer kan nå heller ikke vokse seg inn i målgruppen for lovens ulike ordninger.

Den nye integreringsloven vil gjelde for personer som får innvilget sin første oppholdstillatelse etter at loven er innført.

Overordnede mål

Lovens overordnede mål, slik det framgår av integreringsloven formålsparagraf (§1), er at *innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.* Dette er i hovedsak en videreføring av formålsparagrafen i introduksjonsloven, men setningen som spesifiserer *hvordan* det langsiktige målet om økonomisk selvstendighet skal nås – ved å «bidra til gode kunnskaper i norsk og om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidsmarkedet» – er ny. I tillegg er det spesifisert at innvandrere skal *tidlig* integreres.

I lovens forarbeider understreker Kunnskapsdepartementet at man ønsker å motvirke fallet i sysselsettingsratene som forskningen har vist for flyktninger fem til ti år etter ankomst til Norge. Proposisjonen drøfter integreringsmål utover arbeid, slik som deltakelse i frivillighet, nærmiljø med videre, men viser til at loven regulerer kvalifiseringsordninger som i stor grad også er en forutsetning for deltagelse på ulike samfunnsarenaer og dermed en sentral del av integreringen generelt.

Et hovedgrep for å nå lovens mål om økt arbeidsdeltakelse blant innvandrere, er bedre kvalifisering og utdanning. Dette er også i tråd med regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap* (Kunnskapsdepartementet, 2018). Grepene som handler om formell kompetanse, er primært rettet mot målgruppen for introduksjonsprogrammet, altså fluktrelaterte innvandrere mellom 18 og 55 år. Mer konkret ønsker man en rask oppstart av kvalifisering for de nyankomne, at flere kommer opp på et høyere norsknivå, og at flere opparbeider formell kompetanse gjennom utdanning som en del av introduksjonsprogrammet. Ved å lovfeste ordningene har loven også som formål å bidra til mindre forskjeller mellom kommunenes (og fylkeskommunenes) tilbud til den enkelte.

Tydeliggjøring av kommunenes ansvar og oppgaver

I ny integreringslov er kommunenes ansvar spesifisert ytterligere sammenlignet med tidligere lovgivning og skilt ut i egne bestemmelser (§3). Deres ansvar retter seg mot alle lovens målgrupper og langs kjeden fra like etter ankomst til overgangen til arbeid og utdanning. Vertskommuner for asylmottak er ansvarlige for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkere der, og for kompetansekartlegging før bosetting. Når en person med krav på introduksjonsprogram blir bosatt i kommunen, skal kommunen tilby program senest innen tre måneder etter bosetting. Før programmet starter, skal de tilby kompetansekartlegging, dersom personen ikke har gjennomført dette allerede. Tilsvarende skal kommunene tilby norskopplæring innen tre måneder til personer som har rett og plikt til dette. Som en del av bestemmelsene om kommunenes ansvar, er det også et nytt krav til forsvarlighet i opplæringen og tjenestene kommunene tilbyr.

Lovfesting av fylkeskommunenes ansvar og oppgaver

Fylkeskommunene hadde ikke lovfestede oppgaver i introduksjonsloven. I ny lov får fylkeskommunene ansvar for det regionale integreringsarbeidet, og skal utarbeide planer for kvalifisering av målgruppen (ut fra regionale kompetansebehov). De skal også anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune, og de har ansvar for å tilby karriereveiledning til målgruppen for introduksjonsprogram. Videre er de ansvarlige for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de deltakerne i introduksjonsprogram som går fulltid i videregående opplæring.

Tidlig kvalifisering og kompetansekartlegging før bosetting

Ordningene med opplæring i norsk og det som tidligere ble omtalt som «norsk kultur og norske verdier» i asylmottak, videreføres. Det foreslås imidlertid å innlegge opplæringen i norsk kultur og

norske verdier i læreplanen i samfunnskunnskap i integreringsloven, og ordningen heter i ny lov «opplæring i norsk og samfunnskunnskap». Læreplanen er nå under revisjon av Kompetanse Norge. Det er noen endringer i målgruppen, og plikten til å delta gjelder nå personer over 18 år, mens de mellom 16 og 18 år skal følge opplæring etter opplæringsloven.

Når beboere i asylmottak får et positivt svar på sin søknad om asyl som vil medføre at de skal bosettes i en kommune, skal vertskommunen gjennomføre kompetansekartlegging som en del av bosettingsprosessen. For overføringsflyktninger er dette IMDi's ansvar å gjøre før innreise. Denne ordningen har eksistert i noen år nå uten å være lovfestet. Tidlig kompetansekartlegging før bosetting skal bidra til at bosetting skjer i en kommune med relevant tilbud om utdanning og arbeid tilpasset individets behov og medbrakte kompetanse.

Omfang og planlegging av introduksjonsprogrammet

Et viktig grep i loven er at det skal skje en større differensiering av programmet ut fra deltakerens utdanningsbakgrunn og mål. Dersom deltakerne ikke har blitt kompetansekartlagt før ankomst (enten i asylmottak eller av IMDi), skal dette skje i kommunen. Deltakerne har også rett og plikt til karriereveiledning som fylkeskommunen skal sørge for. Disse stegene bør finne sted innen tre måneder, slik at kommunen på bakgrunn av disse kan fatte vedtak om introduksjonsprogram og utarbeide en integreringsplan for programmet som spesifiserer deltakernes sluttmaal og norskmål. Dette sluttmalet vil være førende for introduksjonsprogrammets varighet og i hvilken grad det kan forlenges. Loven setter tydelige rammer for hva sluttmalet skal være ut fra deltakernes utdanningsbakgrunn og alder.

For deltakere som har minimum utdanning på videregående nivå³ fra før, skal sluttmaal være å kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, og de skal ha programtid på tre til seks måneder, med mulighet for forlengelse i ytterligere seks måneder. For deltakere under 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, skal fullført videregående opplæring som hovedregel være sluttmaal. For denne gruppen vil programtiden være fra tre måneder til tre år, med mulighet for ytterligere ett års forlengelse. Dersom de har andre sluttmaal, skal programtiden være mellom tre måneder og to år, med mulighet for ett års forlengelse. Øvrige deltakere skal ha som sluttmaal at de kommer i arbeid, fullfører hele eller deler av grunnskolen, eller at de fullfører hele eller deler av videregående opplæring. Programtiden skal være tre måneder til to år med mulighet for ett år forlengelse, eventuelt tre måneder til tre år med mulighet for ett år forlengelse dersom fullført videregående opplæring er målet. Disse forlengelsene er kun mulig dersom man forventer at sluttmalet kan nås innenfor tiden. De nye endringene skal gjøre tilbudet mer differensiert enn før, basert på deltakernes forutsetninger.

Nye krav til innhold i introduksjonsprogrammet

Som tidligere skal introduksjonsprogrammet inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. I tillegg skal kommunene også tilby obligatorisk kurs i livsmestring, samt foreldreveiledning for deltakerne som har barn eller får barn i løpet av programtiden. Tilbudet skal fortsatt være helårlig og på fulltid. Øvrig innhold er behovsbasert og skal ta utgangspunkt i sluttmalet. Kommunene skal utarbeide en integreringsplan (som inneholder deltakerens norskmål og sluttmaal, omfanget av opplæring i norsk, varighet og elementer i programmet) i samråd med deltakeren. Ved uenighet avgjør kommunen innholdet. Samtidig skal kommunen inngå en integreringskontrakt med hver enkelt deltaker. Denne skal angi kommunens og deltakerens gjensidige forpliktelser, samt deltakerens langsiktige mål. For en del deltakere – spesielt de som er under 25 år – skal videregående opplæring være hovedinnholdet i

³ Dette er definert i lovproposisjonen som «en utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen. Deltageren behøver ikke å tilfredsstillere språkkravet i norsk og eventuelt engelsk for å være omfattet av definisjonen» (Kunnskapsdepartementet, 2020a, s. 81). GSU-listen er en liste som administreres av NOKUT der det spesifiseres hva slags utdanning fra ulike land som tilsvarer norsk generell studiekompetanse.

introduksjonsprogrammet. Dette vil tilbys av fylkeskommunen, og vil følge reglene i opplæringsloven.

Introduksjonsstønad

Som tidligere har deltakerne rett til introduksjonsstønad mens de er i program. Denne utgjør 2G, som tilsvarer 199 716 kroner (Folketrygdens grunnbeløp G er 99 858 kr per 1. mai 2019). Det blir noe lavere stønad for deltakere under 25 år, spesielt om de bor med mor og/eller far. Stønaden utbetales i etterkant på bakgrunn av registrert oppmøte, og er skattepliktig.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er beskrevet nærmere nedenfor. Kommunene skal treffe vedtak om og sørge for opplæring for personer i målgruppen som er folkeregistrert i kommunen innen tre måneder. For personer som tar videregående opplæring på fulltid som del av introduksjonsprogrammet, er dette ansvaret overført til fylkeskommunen.

Tidligere var det lovfestet rett og plikt til et visst antall timer undervisning. Den nye integreringsloven går i hovedsak bort fra dette⁴ og lovfester isteden at deltakerne skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Dette er deltakerens norskmål, og norskmålet vil variere ut fra utdanningsbakgrunnen til personen. Veiledende minimumsnivåer er foreslått i ny forskrift til integreringsloven, som ble sent på høring 26. juni 2020. Disse er sammenfattet i Tabell 2.1

Tabell 2.1: Forslag til veiledende minimumsnivåer i norsk.

Gruppe	Foreslått veiledende minimumsnivå
Deltakere som ikke har fullført grunnskole	Minimum nivå A2 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og nivå B1 i delprøve i muntlig kommunikasjon.
Deltakere som har fullført grunnskole	Minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og i delprøve i muntlig kommunikasjon.
Deltakere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før	Minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og B2 i delprøve i muntlig kommunikasjon. (B2 i alle ferdigheter der målet er høyere utdanning eller arbeid i yrker som krever autorisasjon som helsepersonell fra land utenfor EU/EØS)
Deltakere som tar videregående opplæring på fulltid som sitt introduksjonsprogram	Standpunkt karakter 2 etter opplæring i tråd med vanlige læreplaner etter opplæringsloven

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at deltakeren oppnår minimumsnivået. Når det er kommunen som har ansvar, skal det utarbeides en norskplan.⁵ Deltakerne har rett og plikt til opplæring frem til de når norskmålet, men maksimalt i tre år (18 måneder for personer med utdanning på videregående nivå). Deltakerne skal også gjennomføre opplæring i samfunnskunnskap på et språk de forstår, innen ett år etter at vedtak er fattet.⁶ Deltakerne har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Loven stiller nye kompetansekrav til lærerne i opplæringen, inkludert formell kompetanse i norsk som andrespråk med minimum 30 studiepoeng i faget. Dette har ikke tidligere vært lovfestet, men i mange kommuner vil det allerede ha vært praksis. I andre kommuner kan dette være mer utfordrende. Det har tidligere vært konstatert et behov for rekruttering, etterutdanning og profesjonalisering av lærerne i voksenopplæringen, som dette kravet kan ses som et svar på (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2011; Kunnskapsdepartementet, 2010).

⁴ For arbeidsinnvandrere som har plikt, men ikke rett, fastholdes det gamle timetallet på 300 timer.

⁵ Krav om norskplan gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar. I videregående opplæring anvendes andre læreplaner i norsk enn i kommunal norskopplæring.

⁶ Per i dag har opplæringen omfang på 50 timer. Timetallet kan bli utvidet, jf. Tillegg 4 til tildelingsbrev til Kompetanse Norge https://www.kompetansenorge.no/contentassets/ca8f1bbcd3a2408a8e63af03f3043f08/tildelingsbrev_2020_kd_tillegg_4_oppdra_g_om_organisering_av_opplaringen_i_det_nye_faget_samfunnskunnskap.pdf. Det er ikke endelig avgjort hva omfanget vil bli.

2.2 Hvilke innvandrere reformen retter seg mot

Integreringsloven og tilhørende reform regulerer ulike ordninger som retter seg mot ulike målgrupper voksne nyankomne innvandrere. Det foreslås kun små justeringer i målgruppen sammenlignet med målgruppene for introduksjonsloven. Målgruppene er i hovedsak definert ut fra ulike kategorier tillatelser i utlendingsloven, og ordningene for ulike grupper har ulikt omfang og innhold. Innvandrere fra land i EU som kommer til Norge i tråd med reglene om fri bevegelse er ikke omfattet av integreringsloven og tilhørende ordninger.

Det at de ulike ordningene har ulike målgrupper, har betydning for utviklingen av indikatorer knyttet til ulike ordninger i den forstand at resultatene vil måles i ulike populasjoner. Målgruppene defineres generelt sett ut fra hva slags oppholdstillatelse den enkelte har, og eventuelt også hva slags oppholdstillatelse det familiemedlemmet som er deres referanseperson i Norge har dersom de har kommet til Norge på familiegjennomføring. I det følgende beskriver vi målgruppene for de ulike ordningene, som vi først har sammenfattet i Tabell 2.2.

Tabell 2.2: Målgrupper for ulike ordninger i integreringsloven

Gruppe	Tillatelse/hjemmel i utlendingsloven	Kapittel 3 Tidlig kvalifisering i mottak?	Kapittel 4 Intro-program?	§ 10 Kompetanse-kartlegging?	§ 11 Karriere-veiledning?	Kapittel 6 Opplæring i norsk og samfunns-kunnskap?
Asylsøkere over 18 i mottak (ikke transitt-mottak, hurtig-prosedyre, avslag, ikke realitetsbehandlet)	Har søkt om tillatelse etter §28	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Flyktninger	§28	(vil ha gjennomført)	Ja, rett og plikt	Ja, med mindre det ble gjennomført i mottak	Ja	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)
Overføringsflyktninger	§35	ikke aktuelt	Ja, rett og plikt	Ja, med mindre det er gjennomført av IMDi	Ja	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)
Fornybart opphold på humanitært grunnlag	§38	(vil ha gjennomført)	Ja, rett og plikt	Ja, med mindre det ble gjennomført i mottak	Ja	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)
Begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie	§ 38, 5. ledd, bokstav a eller b	(vil ha gjennomført)	Ja, rett og plikt	Ja, med mindre det ble gjennomført i mottak	Ja	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)
Kollektiv beskyttelse	§34	(vil ha gjennomført)	Ja, rett og plikt	Ja, med mindre det ble gjennomført i mottak	Ja	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)
Familiemedlem av ovennevnte	Utl. Kapittel 6	ikke aktuelt	Ja, rett og plikt	Ja	Ja	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)

Familiemedlem av ovennevnte med fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag	§ 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd	ikke aktuelt	Ja, rett og plikt	Ja	Ja	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)
Familiegjenforente med norsk og nordisk borger eller person med permanent oppholds-tillatelse (i praksis)	"andre oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent oppholds-tillatelse", med unntak av de nedenfor	ikke aktuelt	Nei (men kommunene kan tilby)	Nei	Nei	Ja, rett og plikt inntil minimumsmål er nådd (maks 18 mnd/ 3 år)
Arbeidsinnvandrere fra utenfor EU	§23	ikke aktuelt	Nei	Nei	Nei	Ja, plikt inntil 300 timer (må selv betale)
Selvstendig næringsdrivende fra utenfor EU	§25	ikke aktuelt	Nei	Nei	Nei	Ja, plikt inntil 300 timer (må selv betale)
Familiemedlem av personer med arbeidstillatelse etter §23 og §25)	Utl. Kapittel 6	ikke aktuelt	Nei	Nei	Nei	Ja, plikt inntil 300 timer (må selv betale)

Vi kan i hovedsak snakke om tre ulike ordninger (lovens kapittel 3, 4, og 6) med fire ulike og delvis overlappende målgrupper. For det første har **personer over 18 år som søker asyl i Norge, og som bor i asylmottak**, plikt til å delta i såkalt tidlig kvalifisering, som innebærer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens de bor i mottak. Denne plikten gjelder ikke dersom de er omfattet av hurtigprosedyrer, Dublin-prosedyren, ikke vil få sin søknad realitetsbehandlet, eller har fått avslag. Når de eventuelt får oppholdstillatelse, vil de gjennomgå kompetansekartlegging i mottak, som vil anvendes i bosettingsprosessen.

For det andre har **personer mellom 18 og 55 år (på vedtakstidspunktet)⁷ med flyktningbakgrunn**, det vil si personer som får oppholdstillatelse på bakgrunn av søknad om asyl (asyl, humanitært grunnlag, eller kollektiv beskyttelse i en massefluksituasjon), overføringsflyktninger, og familiegjenforente med disse (inkludert personer som har fått tillatelse på selvstendig grunnlag etter å ha vært familiegjenforent), rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram når de bosettes i en kommune. Personene i denne målgruppen skal gjennomføre kompetansekartlegging dersom de ikke har gjort dette i mottak, samt karriereveiledning. Introduksjonsprogram skal tilbys av kommunene der flyktingene blir bosatt så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap (se neste avsnitt) og arbeids- eller utdanningsrettede elementer, i tillegg til to nye obligatoriske elementer, nemlig livsmestring og foreldreveiledning (for de som har barn under 18 år eller får barn mens de er i programmet).

Lovens tredje målgruppe er personer som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Denne omfatter både alle personer som går i introduksjonsprogram (beskrevet over) og andre **personer mellom 18 og 67 år som har fått oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent opphold**. Utover personer som deltar i introduksjonsprogram vil dette i praksis være de eldre flyktingene mellom 55 og 67 år, samt alle som får opphold på familiegjenforening med en referanseperson som er norsk og nordisk borger eller som har

⁷ Dette er en endring fra tidligere, da man kunne «vokse inn» i målgruppa.

permanent oppholdstillatelse i Norge.⁸ Det at de har rett og plikt til opplæring betyr at de har plikt til å gjennomføre den, men at de ikke må betale.

Den fjerde målgruppa er personer som har kommet til Norge som arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS og deres familiemedlemmer. Disse har plikt, men ikke rett, til norskopplæring av et mindre omfang – til sammen 300 timer norsk og samfunnskunnskap. Det at de har plikt, men ikke rett, betyr at de selv må betale for opplæringen. I denne rapporten vil vi i liten grad omtale gruppa med kun plikt. De har kun opplæring av et begrenset omfang, og det vil i stor grad være deres eget ansvar å integreres i Norge. De må selv dekke kostnadene knyttet til sin opplæring ut fra en antakelse om at de er selvforsørget. Parallelt antar man at de dermed ikke har behov for å delta i ordninger som er ment å føre til selvforsørgelse i Norge på sikt.

For å skille på personer som deltar introduksjonsordningen og andre personer som tar norsk og samfunnskunnskap, omtaler vi generelt sett disse andre deltakerne som *personer med rett og plikt (til norskopplæring)*. Arbeidsinnvandrerne og deres familiemedlemmer omtaler vi som *personer med plikt (til norskopplæring)*.

Innvandrere i alle disse fire gruppene registreres i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister). NIR er et register over enkeltpersoner med innvandrerbakgrunn som har rettigheter og plikter i den nåværende introduksjonsloven og den fremtidige integreringsloven. Det foreligger mer informasjon i NIR og andre registre om deltakerne i introduksjonsordningen enn personene som har rett og plikt eller plikt.

De fire gruppene utgjorde i 2019 om lag 35 000 personer⁹, eller drøyt fire prosent av alle innvandrere registrert bosatt i Norge.¹⁰ Ettersom ordningene i loven omfatter både asylsøkere, flyktninger, familiegjenforente, og arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS, men samtidig utelater alle som kommer i tråd med EU-regelverket, er det vanskelig å snakke om alle målgruppene i kortform på en presis måte. For å skille innvandrerne som reformen retter seg mot fra andre innvandrere i Norge, vil vi i denne rapporten iblant bruke begrepet lovens målgrupper, og spesifisere hvis det kun er snakk om målgruppen for introduksjonsprogram, målgruppen for tidlig kvalifisering eller målgruppene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For språklig variasjon vil vi også omtale dem som deltakere i lovens ordninger, eventuelt deltakere i introduksjonsprogram eller deltakere i norskopplæring.

2.3 Andre tiltak

Tett knyttet til den nye integreringsloven settes det også i verk enkelte andre tiltak som skal bidra til bedre kvalifisering av målgruppen. Pedagogiske virkemidler inkluderer utarbeiding av standardiserte elementer og en digital ressurs. Økonomiske virkemidler inkluderer visse justeringer i tilskuddsordningene for kommunene. Det gjennomføres også tilpasninger i NIR i tråd med lovens nye bestemmelser, og forskning og utvikling både når det gjelder hva som er effektive insentivordninger og tiltak, og hvordan man best kan måle integrering.

Standardiserte elementer

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kompetanse Norge utvikler standardiserte elementer som skal gjøre det enklere for kommunen å planlegge, utforme og gjennomføre differensierte og individuelle kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2019b; Utdanningsdirektoratet, 2020). Det lages både obligatoriske og behovsbaserte elementer. De obligatoriske elementene (livsmestring og

⁸ Tillatelsen må være gitt i tråd med det vanlige familieinnvandringsregelverket. Personer som får opphold som familiegjenforent i tråd med EØS-regelverket for fri bevegelighet, også der de gjenforenes med en norsk eller nordisk borger, faller ikke inn i målgruppa med rett og plikt.

⁹ www.ssb.no/nopplinnv

¹⁰ www.ssb.no/innvbef

foreldreveiledning) skal ha minimumskrav forankret i forskrift. De behovsbaserte elementene vil ha anbefalinger om kvalitet i planlegging, innhold og gjennomføring og verktøy til bruk i opplæringen. De skal kunne settes sammen til et helhetlig program utfra den enkelte deltakers behov, og er tilpasset ulike deltakerbehov og ulike mål i kvalifiseringsløpet. På denne måten skal kommunene kunne ta utgangspunkt i faglige anbefalinger om kvalitet når de skal planlegge og gjennomføre ulike tilbud lokalt.

Direktoratene har for eksempel utarbeidet de standardiserte elementene digital kompetanse og foreldreveiledning, og det tidligere hurtigsporet for nyankomne flyktninger skal gjøres om til et standardisert element. Andre standardiserte elementer er under utarbeidelse, for eksempel innen praksis, personlig økonomi og entreprenørskap. Tidligere har det vært stor variasjon i hvordan for eksempel «praksis» utformes i kommunene, og hva slags formål praksisen har hatt. En utfordring med dette, har vært at det er vanskelig å måle i hvor stor grad praksis har de ønskede effektene (se f. eks. Djuve m.fl. 2017). Det kan være utfordrende å måle effekter av eventuelle endringer, men IMDi har utlyst en følgeevaluering av innføringen av de standardiserte elementene som kan belyse kommunenes og deltakernes erfaringer.

Digital ressurs

Det skal utvikles en digital ressurs for kvalitet i introduksjonsprogrammet hvor faglige anbefalinger og verktøy som kommunene kan benytte i kvalifiseringsarbeidet skal samles. Primærmålgruppen er ansatte i kommunene som jobber med deltakere i introduksjonsprogrammet, men også andre samarbeidsaktører som fylkeskommunene, fylkesmenn, NAV og arbeidsgivere vil kunne ha nytte av ressursen. Den digitale ressursen vil blant annet formidle nyttige verktøyslik som maler og veiledere, og e-læring rettet mot ansatte i det kommunale integreringsarbeidet.

Økonomiske tiltak

Kommunene mottar i dag integreringstilskudd for hver bosatt flyktning, samt norsktilskudd for deltakere med rett og plikt til norskopplæring. Det er også særskilte tilskuddsordninger for enslige mindreårige flyktninger. Disse tilskuddsordningene administreres av IMDi. Departementet legger til grunn at endringene i introduksjonsprogrammet, norsk og samfunnskunnskap og opplæring i asylmottak som er foreslått i loven samlet sett skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske rammer, og det er ikke foreslått større endringer i tilskuddsordningene for kommunene. Imidlertid vil norsktilskuddet bli overført til fylkeskommunene i de tilfellene der de er ansvarlige for norskopplæringen. I tillegg ble midlene fra tilskuddsordningen Jobbsjansen del B (mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom) overført til fylkeskommunens ramme fra 2020. Midlene er ment for å finansiere kombinasjonsklasser.¹¹

I tillegg til disse rammene er det satt av 54 millioner kroner i tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak (tidligere kalt Kommunale utviklingsmidler KUM), og det er opprettet en tilskuddsordning til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Denne tilskuddsordningen ble opprettet i 2019, etter at det ble konstatert at tilbud om tilpasset fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige var svært begrenset i mange fylkeskommuner, og at deltakere i introduksjonsprogrammet i endel tilfeller ikke fikk tilgang til slik opplæring (Leirvik og Staver, 2019).

Tilpasninger i NIR

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et verktøy for kommunenes registrering av enkeltpersoners deltakelse i ordningene etter introduksjonsloven. Dette datasystemet brukes til kommunenes oppfølging av målgruppene for de ulike ordningene, samt mål og resultatstyring. Data fra NIR brukes også til rapportering, statistikk, analyser og forskning. I forbindelse med innføringen av den nye loven skal NIR gjennomgå og tilpasses, slik at man har tilstrekkelig systemstøtte når loven trer i kraft. Gjennomgangen av NIR skal også bidra til et mer effektivt,

¹¹ Dette er tilbud til personer mellom 16 og 24 år som har kort botid, og som trenger grunnskoleopplæring for å kunne klare seg i videregående opplæring. De får da et 11. år med grunnskoleopplæring på en videregående skole sammen med jevnaldrende.

funksjonelt og brukervennlig system. Man arbeider også med å gjøre det enklere å trekke ut informasjon og statistikk fra NIR, slik at analyser kan gjøres mer effektivt. IMDi er ansvarlig for dette.

Andre pågående prosjekter

Kompetanse Norge og andre aktører arbeider med en rekke utviklingsprosjekter og forsøk, inkludert revisjon av læreplanene i norsk og samfunnskunnskap, modulstrukturert fag- og yrkesopplæring, forberedende voksenopplæring og kombinasjonsforsøk der man kan ta fag på grunnskole- og videregående nivå samtidig.

Det er en rekke forsknings- og utviklingsprosjekter på gang for å sørge for effektiv integrering og kvalifisering. Et forskningsprosjekt ved Fafo og Frisch-senteret undersøker effekten av økonomiske incentiver i integreringsarbeidet (Djuve mfl., 2019), og er nå i en pilotfase der de tester ut ulike modeller for incentiver, med blant annet bonus til deltakere som består prøve i norsk på passende nivå og bonus til kommuner som oppnår gode resultater i norskopplæringen. Forskere ved NIBR/OsloMet har foreslått ulike tiltak som er utviklet innenfor ordningen med tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak for pilotering, med den hensikt å eventuelt gjennomføre en randomisert kontrollstudie.

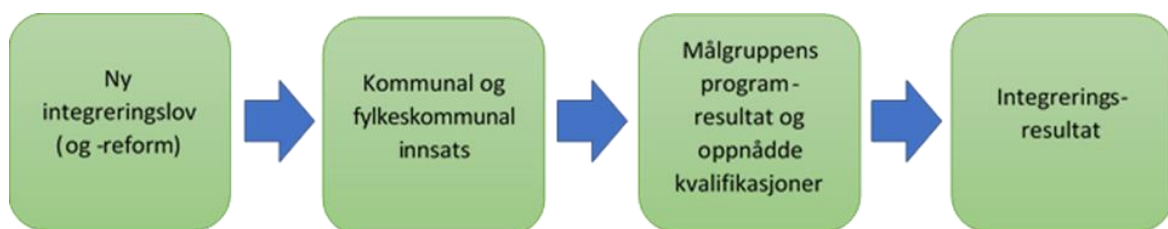
Som nevnt innledningsvis arbeider IMDi med å videreutvikle dagens datagrunnlag for å måle integrering på overordnet nivå, og skal videreutvikle den årlige oppsummeringen *Mål for integrering* som fram til nå har fulgt statsbudsjettet. Arbeidet har resultert i rapporten *Indikatorer for integrering* som ble publisert i juni (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020b). Den omfatter en langt større målgruppe og en bredere tilnærming til integrering enn det som er tilfelle i denne rapporten.

3 Hvordan måle om ny integreringslov og -reform bidrar til å oppfylle målsettingene?

Vårt oppdrag er å utvikle forslag til indikatorsett som skal kunne brukes til å vurdere om den nye integreringsloven (og tilhørende tiltak) bidrar til å oppfylle lovens formål om bedre integrering, og som kan følge målgruppens utvikling i kvalifisering og arbeidsdeltakelse over tid. Indikatorene vi foreslår, skal altså ideelt kunne brukes til å si noe om hvorvidt loven fungerer etter hensikten. Likevel er det ikke slik at rett valg av indikatorer nødvendigvis gjør det mulig å fastslå *kausale* effekter av loven, altså klare årsak-virkning-sammenhenger mellom innføringen loven (og tilhørende tiltak) på den ene siden og endret integrering blant personene i lovens målgrupper på den andre siden. Det henger blant annet sammen med at tiltak og lovendringer på integreringsfeltet innføres samtidig med mange andre store og små endringer og prosesser i samfunnet.

Det finnes imidlertid gode muligheter for å undersøke kommunenes og fylkeskommunenes innsats på dette feltet etter innføringen av loven 1. januar 2021, vi kan måle programresultat og oppnådde kvalifikasjoner blant deltakerne som begynner etter at loven er innført, og vi kan analysere hvordan det går med disse deltakerne i årene etter at de er ferdige med opplæringen/programmet. Ved hjelp av ulike metoder er det deretter mulig å undersøke sammenhengen mellom innføringen av loven, kommunenes og fylkeskommunenes innsats, oppnådde kvalifikasjoner hos deltakerne og til slutt integrering. Dette kan vises som piler i en resultatkjede, se Figur 3.1.

Figur 3.1: Resultatkjede fra ny integreringslov og -reform til integrering



I dette kapitlet redegjør vi først litt om generelle utfordringene knyttet til å måle effekter av nye lover, og utfordringer som særlig gjelder integreringsloven. Deretter foreslår vi hvordan man likevel kan nærme seg svar på spørsmålet om hvorvidt integreringsloven fungerer etter intensjonen, ved valg av indikatorer og undersøkelsesmetode.

3.1 Utfordringer ved å måle effekter av politikkendringer

Alle offentlige tiltak og virksomheter – inkludert lovreguleringer – er underlagt evalueringsplikt, og en egen veileder gir et rammeverk for hvordan slike evalueringer av lover kan planlegges og gjennomføres (Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring, 2009). Evalueringene skal blant annet gjøre det mulig å vurdere om en bestemt regulering skal videreføres, endres eller erstattes av en annen, justere forvaltningen av en lov fortløpende, utforme fremtidige reguleringer og politikk, samt lære om berørte forvaltningsorganer og aktørers praksis (Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring, 2009, s.7).

Å koble nye lover og andre politikkendringer til virkninger i samfunnet er en komplisert øvelse, siden politikkendringer ikke utføres i et laboratorium med mulighet for å isolere og kontrollere variabler og dermed kunne identifisere kausalitet med en relativt høy grad av sikkerhet (Parsons,

2007). For å måle den kausale effekten av en ny lov/reform, ville den ideelle metodikken vært en eksperimentell metode der man innførte loven/reformen i noen tilfeldig utvalgte områder og ikke i andre, og deretter sammenlignet resultatene. Slike opplegg er imidlertid sjelden mulig når det gjelder lovreguleringer, som nødvendigvis gjelder alle personer og områder når de først trer i kraft (Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring, 2009). I mangel av slike muligheter finnes det likevel statistiske (kvasi-eksperimentelle) metoder der man kan kontrollere for andre faktorer som også påvirker resultatene, slik at man kan nærme seg en konklusjon om årsak-virkning (Angrist og Pischke, 2008).

Utfordringer knyttet til effektanalyser av integreringsloven

Som nevnt er det begrenset i hvor stor grad man kan fastslå klare kausale sammenhenger av innføring av lover generelt. Når det gjelder den nye integreringsloven og reformen, er det mange ulike faktorer som gjør det vanskelig å trekke konklusjoner om årsak-virkning. Dette dreier seg i hovedsak om at mange andre ting skjer samtidig med innføringen av loven, at ikke alt som nå blir lovfestet er ny praksis, at det er vanskelig eller umulig å kontrollere for alle andre faktorer som påvirker resultatene, at gruppene som mottar tiltakene endrer seg, samt spesielle forhold knyttet til året 2020.

Flere ting skjer samtidig

I samme tidsperiode som den nye integreringsloven etter planen skal innføres, skjer det mange andre ting på integreringsfeltet. Vi har allerede nevnt den tilhørende reformen med pedagogiske og økonomiske virkemidler, og fra 2020 har fylkeskommunene overtatt en rekke regionale integreringsoppgaver som tidligere lå under IMDi. Parallelt med arbeidet med loven arbeides det også med andre endringer i opplæringstilbudet for innvandrere, som kombinasjonsløp, forberedende voksenopplæring og modulisert fag- og yrkesopplæring (Kompetanse Norge, 2019). I tillegg skjer det stadige endringer i det generelle utdanningssystemet i Norge. Integreringsloven og -reformen består dessuten av en rekke ulike deler som innføres omtrent samtidig, blant annet skal en revidert læreplan i norsk og samfunnskunnskap tre i kraft i august 2021. Dette gjør det tilnærmet umulig å skille effektene av hvert enkelt tiltak og hver enkelt del av loven.

Ikke alt som blir lovfestet er ny praksis

Selv om integreringsloven er ny, og selv om mange av tiltakene i den ikke har vært lovfestet tidligere, er det likevel mye som er som før. Lovens sentrale ordninger – tidlig kvalifisering i mottak, introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap – videreføres, om enn med justeringer og til dels sterkere føringer på ordningenes innhold. I tillegg har mange kommuner allerede gitt ulike tilbud som først nå blir nedfelt i lov, slik som foreldreveiledningskurs. Data om hvilke kommuner som har tilbudt hvilke ordninger før de ble lovfestet, er dessverre mangelfulle eller ikke-eksisterende. Dette gjør det vanskelig å måle kausale effekter, siden et premiss for dette er endring eller forskjeller.

Ikke alt lar seg kontrollere for

Statistiske metoder der man kontrollerer for andre faktorer som kan påvirke resultatene, forutsetter at det finnes data for disse faktorene. Slik er det ikke alltid. Dersom man for eksempel ønsker å kontrollere for at nyere deltakere i ordningene har en annen bakgrunn enn tidligere deltakere, finnes det data for noen kjennetegn som alder, kjønn og landbakgrunn. Men informasjonen om hvilke kvalifikasjoner de har med seg, kan være mangelfull. Informasjon om andre viktige forhold, for eksempel deltakernes helsetilstand, kan vanligvis ikke gjøres tilgjengelig på grunn av personvern, eller det finnes ikke data om det. Også på kommunenivå er det mange faktorer som vanskelig lar seg kontrollere for i en statistisk undersøkelse, som for eksempel personlige egenskaper og kompetanse hos flyktningkonsulenter og lærere, hvordan frivillige organisasjoner i kommunen fungerer og innbyggernes generelle gjestfrihet overfor nyankomne.

Gruppene endrer seg

Sammensetningen av nyankomne flyktninger endrer seg fra år til år, noe som gjør det

utfordrende å sammenligne resultatene mellom ulike ankomstkohorter basert på tverrsnittsdata (Longva og Raaum, 2003). Det er også utfordrende at gruppene som mottar tiltak fra en kommune, endrer sammensetning fra første tiltak til endelig integrering. Det kan være metodisk vanskelig å ta høyde for utvandring eller flytting til en annen kommune, fordi de som flytter ut kan være annerledes enn de som blir boende i kommunen og ha andre forutsetninger for integrering. Asylsøkere i mottak kan også by på metodiske utfordringer. Tiltak overfor dem er vertskommunes ansvar, men dette er ikke nødvendigvis den kommunen de senere bli bosatt i og der kvalifisering og integrering blir målt.¹²

At grupper endrer seg, gjelder for så vidt også på kommunenivå. De siste årene, og særlig ved inngangen til 2020, har det vært mange sammenslåinger av kommuner i Norge. Dersom man skal sammenligne situasjonen etter integreringsloven med tiden før 2020 på kommunenivå, er det ikke alltid opplagt hvilken kommune i den gamle kommunestrukturen man skal sammenligne med. Et annet moment er at med svært stor variasjon i antallet som skal bosettes fra år til annet, er det også mange kommuner som ikke får bosette i kortere eller lengre perioder, og sammensetningen av kommuner som bosetter endrer seg også.

2020-utfordringer

I tillegg kan det bli en utfordring at 2020 har vært et spesielt år på grunn av korona-pandemien. 2020 ville i utgangspunktet vært en naturlig referanse for sammenligninger med situasjonen etter at ny lov er innført. Men både når det gjelder innvandring og det meste annet, har 2020 blitt spesielt. Det kan tale for at man snarere må bruke 2019 og tidligere år som sammenligningsgrunnlag, dersom man har data så langt tilbake. Dersom samfunnet blir varig endret på grunn av pandemien, er det ikke sikkert at det gir så mye mening å bruke 2019 eller tidligere årganger heller.

Disse metodiske utfordringene viser hvor vanskelig det er å slå fast kausale effekter på dette området. Vi vil likevel foreslå indikatorer og metoder som kan brukes dersom man ønsker å belyse utviklingen på dette feltet etter at integreringsloven trer i kraft. Ved å bruke en resultatkjede som analytisk verktøy, kan vi følge hvordan loven utspiller seg og utforske endringer gjennom flere ledd fra lov til integrering. Vi vil foreslå indikatorer for å analysere hvert av disse leddene, slik at det vil være mulig å analysere eventuelt hvor i resultatkjeden det (ikke) skjer endringer i tråd med loven og reformens intensjon, og vi vil foreslå kontrollvariabler som til en viss grad kan ta hensyn til en del av utfordringene nevnt over.

3.2 Resultatkjede: fra ny lov/reform til integrering

Dette prosjektet deler prosessen fra ny lov og reform til integreringsutfall inn i flere ledd i en resultatkjede, med antagelser om sammenhenger mellom hvert ledd, se Figur 3.2. Veilederen 'Evaluering av lover' fastslår at en slik resultatkjede kan beskrive hvordan ulike aktiviteter omformer ressurser til sluttprodukter som skal gi visse samfunnseffekter (Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring, 2009, s. 23).

Fordelen med å bruke en resultatkjede er at det vil gjøre det mulig å undersøke mellomliggende forhold mellom loven og dens sluttmaal om integrering. Dette er essensielt for fremtidig politikkutvikling og eventuell justering av spesifikke deler av loven og reformen. En resultatkjede kan altså bidra til å avdekke flaskehals; dersom innføringen av en ny lov tilsynelatende ikke gir bedre integrering, kan man bruke en resultatkjede til å analysere hvor det butter imot. Dersom det for eksempel viser seg at noen kommuner ikke opplever forbedret integrering (for eksempel målt ved deltakernes arbeidsdeltakelse), og at disse heller ikke har gitt deltakerne det tilbudet som de

¹² At introduksjonsloven nå lovfester opplæring rettet mot asylsøkere som ikke ennå har fått oppholdstillatelse, kan også gi ekstra utfordringer siden kommunen kan bruke ressurser på asylsøkere som får avslag og dermed ikke inngår i gruppen man senere måler kvalifisering og integrering blant.

etter loven ha krav på, kan problemene skyldes manglende implementering av loven. Hvis derimot loven viser seg å være godt implementert i kommunene, men at deltakerne likevel ikke oppnår bedre kvalifikasjoner, kan en årsak være at lovens (og kommunens) tiltak ikke bidrar til bedre kvalifikasjoner. Dersom det viser seg at loven er godt implementert og deltakerne får gode oppnådde kvalifikasjoner uten at dette bidrar til mer arbeidsdeltakelse, kan årsakene til manglende integrering handle om noe helt annet, for eksempel diskriminering eller strukturelle forhold i arbeidsmarkedet. På denne måten kan en resultatkjede bidra til å identifisere utfordringer og gi tidlige signaler om hvor det bør settes i verk tiltak og endringer.

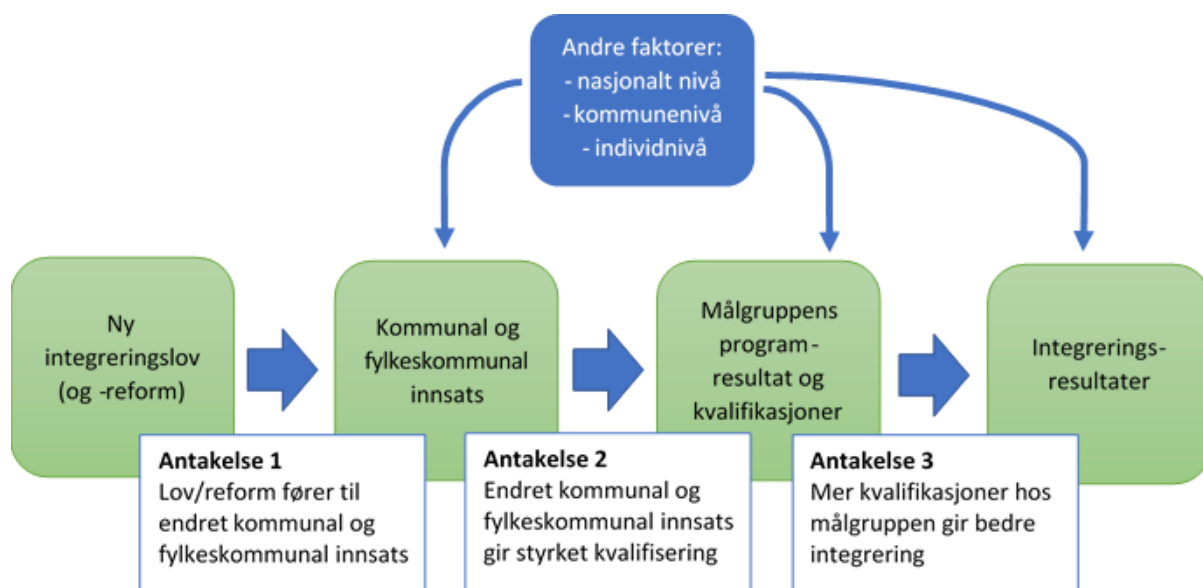
Antagelser om årsakssammenhenger

Antagelsene bak resultatkjeden er som følger. Forventningen i første ledd (antagelse 1) er at ny lov og reform skal føre til endret adferd hos kommunene og fylkeskommunene i deres arbeid med å oppfylle lovens krav om tjenester (kompetansekartlegging, karriereveiledning, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, andre kurs etc.) og krav om sluttmaal (oppnådd minimumsnivå i norsk, sluttmaal om spesifikke utdanningsnivå for utvalgte grupper etc.). Forventningen i andre ledd (antagelse 2) er at den endrede adferden hos kommunene og fylkeskommunene vil medføre at målgruppen vil få mer formelle kvalifikasjoner ved endt opplæring/program. Forventningen i tredje ledd (antagelse 3) er at økte formelle kvalifikasjoner for målgruppen vil kunne medføre forbedrede resultatmaal for integrering (eksempelvis overgang til arbeid, økonomisk selvstendighet etc.).

En slik resultatkjede innebærer at vi må utarbeide indikatorsett for de tre leddene i resultatkjeden. Indikatorer for *kommunal og fylkeskommunal innsats* skal dokumentere om endringene i loven og reformen medfører endringer i kommunenes og fylkeskommunenes innsats på dette feltet. Indikatorer for målgruppens *oppnådde kvalifikasjoner* skal dokumentere kvalifikasjonene som deltakerne i introduksjonsprogrammet og norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen oppnår. Indikatorer for *integreringsresultater* skal dokumentere relevante integreringsutfall som er knyttet opp til lovens overordnede målsetninger. Etter at indikatorer er valgt, kan man gjøre analyser av sammenhengene ledd for ledd.¹³

¹³ Dersom man undersøker lovens virkemåte ved å analysere sammenhenger i resultatkjeden ledd for ledd, ser man i strengt tatt bort fra at det også kan være effekter av loven direkte på integrering, uavhengig av kommunenes og fylkeskommunenes innsats (for eksempel gjennom offentlig omtale som kan gi økt bevisstgjøring hos arbeidsgivere, gjennom andre deler av integreringsstrategien etc). På samme måte kan kommunenes og fylkeskommunenes innsats også ha betydning for integrering utover de oppnådde kvalifikasjonene hos deltakerne – for eksempel kan muligens foreldrekurs og kurs i livsmestring også gjøre dem bedre i stand til å få seg jobb, uavhengig av kvalifikasjoner.

Figur 3.2: Resultatkjede fra ny integreringslov og -reform til endrede integreringsutfall, med antakelser om sammenhenger og mulige andre faktorer som påvirker.



Andre faktorer som har betydning

Figur 3.2 viser resultatkjeden der antakelsene om sammenhenger er spesifisert. I tillegg til disse antatte effektene av loven, er det også en rekke andre faktorer som kan påvirke både innsatsen i kommunene og fylkeskommunene, deltakernes oppnådde kvalifikasjoner og deres senere integrering. Disse faktorene kan være forhold på nasjonalt nivå, forhold i de enkelte kommunene, og kjennetegn ved enkelt deltakerne. Når man skal analysere hvorvidt antakelsene stemmer, bør det kontrolleres for slike faktorer.

Tidligere analyser av innvandreres integrering (særlig på arbeidsmarkedet), viser at både individuelle og mer strukturelle faktorer påvirker integreringen. Individuelle faktorer kan være kjønn, alder, familiesituasjon, landbakgrunn og utdanningsnivå (Arendt mfl. 2016; Bevelander og Pendakur 2014; Hernes et. al. 2019, Blom og Enes, 2015; Djuve mfl., 2017; Lillegård og Seierstad, 2013; Tønnessen og Andersen, 2019). Strukturelle faktorer kan være lokale forhold som lokale/regionale arbeidsmarkedsforhold, antall/andel innvandrere som bor der fra før og sentralitet (Bevelander 2011; Bevelander og Lundh 2007, (Edin mfl., 2003; Godøy, 2017; K. Tronstad, 2015)), eller nasjonale forhold som for eksempel økonomiske konjunkturer, spesielt siden innvandrere ofte er mer utsatt i økonomiske nedgangstider (Barth mfl. 2004; Bratsberg mfl. 2017; Calmfors og Sánchez-Gassen 2019). Endringer i målgruppens sammensetning og endringer i lokale eller nasjonale forhold kan derfor påvirke endringer i integreringsresultater, uavhengig av integreringsloven.

Å ta hensyn til at andre faktorer som kan påvirke resultatene vil være viktig både for sammenligninger over tid på nasjonalt nivå, og hvis indikatorene blir brukt til sammenligninger på regionalt/lokalt nivå. På nasjonalt nivå vil det for eksempel være nødvendig å undersøke om endring i resultater kan være forårsaket av generelle endringer i arbeidsmarkedet, og om sammensetningen av målgruppen endrer seg over tid. Eksempelvis kan en økning i andel deltakere som fullfører utdanningsløp eller kommer seg i jobb kunne være en effekt av loven, men det kan også være at deltakerne har et høyere utdanningsnivå fra før enn tidligere deltakere, og dermed har et bedre utgangspunkt for å fullføre utdanningsløp eller for raskere integrering i arbeidslivet. På samme måte vil slike kontrollvariabler være viktige hvis indikatorsettet blir brukt til sammenligning av ulike kommuners og fylkeskommuners innsats og resultater. Kommunene kan ha ulike forutsetninger både med tanke på lokale arbeidsforhold og innvandrergruppenes utgangspunkt for rask integrering. En direkte sammenligning av kommunale resultater uten å ta

hensyn til ulike kommunale og fylkeskommunale forutsetninger kan dermed gi et uriktig bilde av lovens effekt og det kommunale og fylkeskommunale integreringsarbeidet.

Slike faktorer kan tas hensyn til på flere måter. En vanlig tilnærming er å statistisk kontrollere for dem, først og fremst ved å inkludere data om disse variablene i analysene som gjøres. For eksempel kan man kontrollere for ulikt utgangspunkt hos deltakerne ved å inkludere variabler for deres kvalifikasjoner før de starter i programmet. Et annet alternativ er å velge indikatorer som allerede fungerer som sin egen kontrollvariabel – for eksempel skal norskmålet tilpasses deltakernes utgangspunkt, noe som kan bety at indikatoren 'oppnådd norskmål' allerede har tatt hensyn til at deltakerne har ulikt utgangspunkt før de starter.

Å kontrollere for kjennetegn ved deltakerne i de ulike kommunene, kan også brukes for å isolere effekten av kommunenes egen innsats på integreringsfeltet. Et lignende prinsipp ligger til grunn for arbeidet med skolebidragsindikatorer, som skal beregne i hvor stor grad hver skole bidrar til elevenes læringsutbytte, uavhengig av om elevgrunnet er ulikt fra skole til skole (Markussen mfl., 2012; Steffensen og Kalcic, 2019). På integreringsfeltet finnes tilsvarende arbeider hos Arendt (2014) og Lillegård og Seierstad (2013). Vårt indikatorsett skal først og fremst brukes til å følge med på hvordan loven virker (og ikke til å rangere kommunene og fylkeskommunene), men de statistiske metodene som kan brukes for å undersøke leddet mellom kommunenes og fylkeskommunenes innsats og deltakernes kvalifikasjoner har likevel klare paralleller når man kontrollerer for kjennetegn hos deltakerne.

Et alternativ (eller supplement) til statistiske analyser der man forsøker å kontrollere for andre faktorer, er å spørre relevante aktører om deres oppfatning av lovens effekt, for eksempel gjennom spørreundersøkelser. Denne metoden har imidlertid andre ulemper.¹⁴

En analyse av hvordan integreringsloven virker bør også ta hensyn til at loven/reformen kan ha utilsiktede og uheldige virkninger. Når virkningene er utilsiktede, kan de også være mer utfordrende å identifisere på forhånd og finne indikatorer for.

¹⁴ Den statlige veilederen om evaluering av lover formulerer det slik: «En annen enkel, men ikke veldig sikker metode er å foreta en spørreundersøkelse blant aktører som kjenner det aktuelle området godt. Aktørene blir spurt om hvorvidt de har registrert en endring i tilstanden etter lovendringen, og i hvilken grad de tror endringen skyldes lovendringen. Metoden er enkel fordi man ikke behøver å foreta førmålinger, og man slipper å bruke avanserte teknikker for å kontrollere for eksterne faktorer. På den annen side er aktørers subjektive vurderinger aldri å anse som "bevis", og man må være klar over at aktørene på området ofte vil ha en egeninteresse overfor resultatene. Som supplement til andre målinger kan dette imidlertid være nyttig for å belyse effektoppnåelse.» (Justis- og politidepartementet & Senter for statlig økonomistyring, 2009, s. 14).

4 Indikatorkriterier og datakilder

For å gjennomføre en systematisk vurdering av mulige indikatorer for ny integreringslov, er det ønskelig å vurdere indikatorene opp mot tydelige kriterier. I dette kapitlet vil vi gjøre rede for kriterier som kan brukes til å vurdere indikatorer og hvorvidt de er av god kvalitet. Flere av disse kriteriene henger tett sammen med spørsmål om datakilder og datakvalitet, så i den andre delen av dette kapitlet vil vi gå nærmere gjennom relevante datakilder. Mens en del tenkelige indikatorer kan måles ved hjelp av foreliggende data, vil andre kreve av man også utvikler nye opplegg for datainnsamling.

4.1 Hva kjennetegner en god indikator?

Ved valg av indikatorer vil man måtte avveie ulike hensyn mot hverandre. Indikatorer bør etterstrebe å oppfylle visse generelle kvalitetskriterier (Statistisk sentralbyrå, 2017). Brukt på arbeidet med å måle hvordan integreringsloven virker, kan vi si at en god indikator bør være relevant, sammenlignbar, aktuell, nøyaktig og pålitelig, klar og lettfattelig, kostnadmessig akseptabel og ikke ha en uønsket effekt på aktørene.

Relevans: *Indikatorer bør måle det som er viktig på feltet, og som er relevant med tanke på formålet med målingen.* For dette oppdraget er formålet å måle om integreringsloven og -reformen oppnår sine målsettinger.

Sammenlignbarhet: *Indikatorene bør være sammenlignbare over tid og mellom steder og ulike grupper.* For dette oppdraget vil det være en fordel å kunne sammenligne utviklingen for visse indikatorer over tid, spesielt før og etter at reformen og loven trådte i kraft. I tillegg vil det være hensiktsmessig at indikatorene muliggjør sammenligninger på tvers av kommuner og fylkeskommuner. For visse indikatorer vil det også være en fordel om indikatoren muliggjør sammenligning med den øvrige befolkningen eller andre sammenlignbare grupper.

Aktuell: *Indikatorene bør i størst mulig grad avspeile den aktuelle situasjonen, og bør kunne oppdateres hyppig.* En av hensiktene med målingene er å gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere eventuelle justeringer av loven og reformen. Det er derfor viktig at indikatoren avspeiler den aktuelle situasjonen så langt det lar seg gjøre. For å sikre at indikatorene er aktuelle, må de også kunne oppdateres relativt hyppig. For dette oppdraget er det formidlet fra oppdragsgiver at ønske er at man minst skal kunne ha årlige målinger.

Nøyaktig og pålitelig: *Indikatorene bør basere seg på data med høy nøyaktighet og pålitelighet.* Ulike datakilder vil kunne ha ulike grad av nøyaktighet og pålitelighet avhengig av hvordan dataene samles inn og bearbeides. Detaljert informasjon om indikatorene bør være tilgjengelig og godt dokumentert.

Klar og lettfattelig: *Indikatorene bør være forståelige for alle som forholder seg til dem, og bør være mulig å formidle på en relativt enkel måte.* De skal være entydige og forståelige, ikke bare for alle som skal tolke og bruke resultatene, men også for de som skal rapportere dem inn i datasystemene. Det siste er særlig viktig når det er mange ulike aktører som skal rapportere.

Kostnadmessig akseptabel: *De økonomiske og administrative kostnadene ved å skaffe til veie indikatorene bør ikke være for høye.* For å sikre tilstrekkelig data til god sammenlignbarhet over tid og mellom steder, må kostnaden ved å skaffe til veie relevant datagrunnlag være overkommelig og akseptabel. Administrative kostnader inkluderer også tid brukt på rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.

Uten uønsket effekt på aktørene: *Indikatorene bør ikke i seg selv ha potensial for å vri adferd hos berørte aktører i uønsket retning.* Ved valg av indikatorer er det en risiko at indikatorene blir et mål i seg selv og at indikatoren påvirker aktørenes innsats i en uønsket retning (for eksempel

ved at kommuner kun vil ta imot flyktninger som lett oppfyller det som indikatorene måler). En bør derfor vurdere potensielle utilsiktede effekter indikatorene kan ha på aktørene som er gjenstand for måling.

Ovennevnte kriterier for indikatorer gjenspeiler et ideal. I virkeligheten vil en indikator ikke kunne oppfylle samtlige kriterier, da flere kriterier er motstridende eller konkurrerende. Kriteriet om at en indikator er relevant for et spesifikt formål (her: måle om integreringsloven og -reformen når sine målsettinger) vil kunne konkurrere med behov for å sammenligne over tid. Eksempelvis kan visse endringer i integreringsloven gjøre at det er ønskelig å registrere om og hvordan kommuner og fylkeskommuner gjennomfører nye lovpålagte oppgaver. Dette vil være særskilt relevant for å vurdere implementeringen av loven, men dersom man innfører nye indikatorer (som ikke allerede finnes i for eksempel registre), blir det vanskelig å sammenligne adferd før og etter endringene. Nye indikatorer kan likevel være ønskelig for å kunne se utvikling over tid etter at loven har trådt i kraft. Relevanskriteriet kan også vurderes opp mot kriteriet om å sikre nøyaktige og pålitelige data. I vårt oppdrag er hovedformålet å utvikle indikatorer som kan brukes til å måle om en lov og reform fungerer etter hensikten, og ikke et styringsverktøy for kommuner og fylkeskommuner i deres lokale integreringsarbeid. Likevel vil kommunenes og fylkeskommunens nytteverdi også kunne spille en rolle her, siden noen av datakildene baserer seg på kommunenes rapportering og besvarelser (eksempelvis KOSTRA, NIR og IMDis kommuneundersøkelse, se beskrivelser under). For å sikre nøyaktige og pålitelige data der kommunene er ansvarlige for registrering og rapportering kan det derfor være viktig at de ser egennytten i å utføre ressurskrevende arbeid. Kriteriet om at en indikator skal være nøyaktig og pålitelig kan også konkurrere med hensynet til at indikatorer skal være aktuelle og kunne frembringes relativt raskt og hyppig, samt hensynet om kostnadseffektivitet, siden data av høy kvalitet kan være ressurskrevende å skaffe til veie.

Ovennevnte motsetninger mellom de ulike kriteriene er ment som eksempler, og ikke en uttømmende liste over potensielle konkurrerende hensyn. I gjennomgangen av ulike indikatorer (kapittel 5) vil vi diskutere hvordan indikatorene og indikatorsettene balanser og prioriterer ulike kriterier. En vurdering av om en indikator oppfyller de overnevnte kriteriene vil i mange tilfeller være en vurdering av datagrunnlaget som indikatoren hentes fra, deriblant vurderinger knyttet til hyppighet, sammenlignbarhet, nøyaktighet og pålitelighet, samt økonomiske og administrative kostnader.

4.2 Eksisterende datakilder

Statistisk sentralbyrå (SSB) er den viktigste kilden til statistikk om innvandrere, etterkommere og deres integrering i det norske samfunnet (Proba samfunnsanalyse, 2019). SSB har også en rekke data på kommunenivå, inkludert data over kommunenes egne aktiviteter. Disse finnes i hovedsak i systemet som kalles KOSTRA (kommune-stat-rapportering). I tillegg finnes det flere andre datakilder som først og fremst handler om målgruppen for integreringsloven, som NIR. Under følger en oversikt over relevante kilder for denne rapporten, sortert etter hvor dataene er tilgjengelige.

Statistisk sentralbyrå (SSB)

SSBs data på dette området kan deles i tre hovedgrupper: Data som dekker hele befolkningen (med og uten innvandrerbakgrunn, i alle kommuner), data knyttet til introduksjonsordningen, og andre data på kommunenivå (særlig relevant som kontrollvariabler).

Data om hele befolkningen og innvandrere generelt

Registrene i Statistisk sentralbyrå inneholder en stor mengde data om befolkningen, og SSB lager en rekke statistikker over innvandrerne i Norge. Disse beskriver blant annet innvandernes

fødeland, alder og kjønn, botid, sysselsetting, arbeidsledighet, lønn, statsborgerskap, utdanning mm. En egen faktside om innvandring gir et innblikk i sentrale statistikker.¹⁵

Det er mulig å koble informasjon fra ulike registre i SSB på individnivå, slik at man kan hente ut tall for undergrupper av innvandrere og blant annet beskrive deres yrkesdeltakelse, utdanningsnivå og -fagfelt, inntektsnivå, mottak av velferdsytelser, flytting, utvandringsmønstre etc., ofte med gode tall for mange år tilbake i tid og fordelt på fylker/kommuner. Deltakerne i introduksjonsordningen kan være en slik undergruppe. En fordel med å bruke data som samles inn for hele befolkningen, er at det blir relativt enkelt å sammenligne integreringslovens målgrupper med andre innvandrere og med majoritetsbefolkningen.

Når det gjelder data om innvandreres utdanning, har SSB hatt mangelfull informasjon om deres utdanning fra andre land før ankomst til Norge. Dette gjelder særlig innvandrere med kort botid i Norge (Steinkellner, 2015). Utdanning avlagt i Norge er godt dokumentert i SSBs utdanningsregistre, men deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne er ikke fullstendig registrert på individnivå. I Nasjonalt introduksjonsregister (NIR, se under) registreres deltakelse, men ikke fullføring. Deltakelse i grunnskole for voksne rapporteres også i det såkalte Grunnskolenes informasjonssystem (GSI), men der på enhets- og ikke individnivå. Data på individnivå om *fullført grunnskole* rapporteres inn i fylkeskommunenes opptakssystem til videregående opplæring (VIGO), og uttrekk sendes videre derfra til SSBs Nasjonal Utdanningsdatabase. Dette datagrunnlaget dekker ikke alle som tar fag på grunnskolenivå. SSB har nylig publisert et notat der de diskuterer mulighetene for mer omfattende individrapportering av grunnskole for voksne (Moafi, 2018). Når det gjelder godkjent utdanning fra utlandet, inngår den i statistikken over Befolkningens utdanningsnivå.¹⁶ Våren 2020 har SSBs utdanningsdatabase NUDB blitt supplert med data fra flere nye kilder: NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen), Navs ARENA-register og data fra Danmark, Island og Finland. Data fra NOKUT er utdanninger tatt i utlandet godkjent av NOKUT på samme nivå som norsk utdanning. Dette er verifiserte opplysninger. Data fra NOKUT vil heretter innhentes årlig av SSB. Data fra NAV er hentet fra personers CV og baserer seg på opplysninger fra den enkelte. Majoriteten av data fra nordiske landene kommer fra utdanningssystemene i de nordiske landene.

En annen kilde til data fra SSB er utvalgsundersøkelser. SSB gjennomfører om lag hvert tiende år Levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn (Holmøy og Wiggen, 2017). Den nyeste undersøkelsen, som ble gjennomført i 2016, omfattet over 8 000 innvandrere i alderen 16 til 74 år fra tolv av de største innvandringslandene i Norge.¹⁷ Levekårsundersøkelsen handler om en rekke tema som ikke så enkelt kan belyses med registerdata, som frivillighet, sosial kontakt, helse og diskriminering. Noen spørsmål handler også om arbeid og arbeidsmiljø, utdanning, norskferdigheter og økonomisk romslighet. I 2016-undersøkelsen ble det identifisert 753 personer i utvalget som hadde deltatt i introduksjonsprogrammet. Systemene i SSB gjør det også mulig å identifisere intervjuobjekter i utvalget som har vært deltakere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Framtidige spørreundersøkelser som bygger videre på denne levekårsundersøkelsen, vil dermed kunne hente sammenlignbare resultater bakover i tid, noe som gir indikatorene retning og merverdi (Proba samfunnsanalyse, 2019). SSB gjennomfører også årlige spørreundersøkelser om holdninger til innvandrere i den norske befolkningen.¹⁸

Data om ordningene som reguleres av integreringsloven

SSB publiserer egne statistikker om introduksjonsordningen¹⁹ og om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere²⁰, samt KOSTRA-tall om introduksjonsordningen i kommunene. Statistikk for deltakere i introduksjonsordningen er publisert fra og med statistikkåret

¹⁵ www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktside/innvandring

¹⁶ www.ssb.no/utniv/

¹⁷ Polen, Bosnia-Hercegovina, Kosovo, Tyrkia, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Eritrea og Somalia.

¹⁸ www.ssb.no/innvhold

¹⁹ www.ssb.no/introinnv

²⁰ www.ssb.no/nopplinnv

2005, ellers går tallene i hovedsak tilbake til 2014 eller 2015. For årene 2005-2016 rapporterte kommunene til SSB via KOSTRA.

Tallene om introduksjonsordningen er mest omfattende, og viser både informasjon om deltakerne som er i ordningen og status på arbeidsmarkedet i de fem første årene etter endt introduksjonsprogram. Tallene om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap omfatter deltakelse i ordningen samt resultater fra prøvene i norsk og samfunnskunnskap. Dataene om både introduksjonsordningen og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap finnes på individnivå, og statistikkene publiseres på kommunenivå. I statistikken over opplæringen i norsk og samfunnskunnskap publiserer SSB også oversikt over antall asylsøkere som deltar i norskopplæring, på nasjonalt nivå.

Dataene i disse statistikkene har siden statistikkår 2017 vært hentet fra NIR²¹, og er supplert med opplysninger om kommunenes innrapportering av utbetaling av introduksjonsstønad innhentet fra A-ordningen.²² I statistikken blir opplysningene om de tidligere deltakerne i introduksjonsordningen sammenstilt med SSBs System for persondata (SFP), der informasjon fra en rekke registre er sammenstilt. Dermed kan SSB koble på opplysninger om hvorvidt tidligere deltakere er sysselsatt, registrert arbeidsledig, på sysselsettingstiltak, under utdanning, eller kan knyttes til noen typer offentlige ytelser eller tiltak.

Fra KOSTRA-systemet (kommune-stat-rapportering) publiserer SSB tall som kommunene har rapportert inn om driftsutgifter til introduksjonsordningen. Dette er igjen spesifisert i kroner, per innbygger eller per mottaker, og som lønnsutgifter og brutto eller netto driftsutgifter (brutto er de samlede utgiftene brukt på formålet, mens netto er uten driftsinntekter, som for eksempel kan være øremerkede tilskudd). KOSTRA har også tall for kommunenes mottakere av introduksjonsstønad, inkludert gjennomsnittlig stønadsbeløp per mottaker og gjennomsnittlig deltakelseslengde.

SSB har siden 2007 publisert 9 utgaver av *Monitor for introduksjonsordningen*, med tall som går utover den årlige statistikken over deltakere og tidligere deltakere. De fleste utgaver følger deltakerne fem år etter avsluttet introduksjonsprogram, men en spesialutgave i 2019 følger deltakerne opptil 12 år og tar for seg alle kohorter (Lunde og Lysen, 2019). Denne rapporten viser også hvilke bransjer som tidligere introduksjonsdeltakere er sysselsatt i. SSB utarbeider i tillegg en monitor over sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn, altså flytting ut av kommunen de først ble bosatt i (Ordemann, 2017).

Andre kommunedata

SSBs data på kommunenivå er rikholdige, på www.ssb.no/kommunefakta kan man få en smakebit på tallene som er tilgjengelige. Dette er tall som kan være relevante hvis man i analyser vil kontrollere for ulike forhold ved kommunene, som for eksempel sysselsetting og arbeidsledighet (både blant hele befolkningen og blant ulike grupper innvandrere), utdanningsinstitusjoner og befolkningens utdanningsnivå, folketall og andel/antall innvandrere, sentralitet, næringsstruktur og inntektsnivå. Tidsseriene har ulik lengde, men går i de fleste tilfeller minst ti år tilbake i tid. De er i hovedsak organisert etter kommunestrukturen som gjaldt i de aktuelle årene.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

IMDi har flere datakilder som er relevante for dette prosjektet. Den viktigste er NIR, men IMDi gjennomfører også spørreundersøkelser blant kommuner og har i tillegg en del data som er samlet inn via blant annet Kompetanse Norge.

NIR

²¹ Fram til og med 2016 var statistikken basert på registrering av deltakere i introduksjonsordningen i KOSTRA-skjema 11B

²² www.altinn.no/a-ordningen

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram, og omfatter også personer som er i målgruppen for opplæring for asylsøkere.²³ Det er kommunene som registrerer informasjon inn i NIR-systemet. IMDi bruker dataene inn i sin offisielle statistikk samt til å følge deltakelsen i de ulike ordningene, og data fra NIR benyttes av SSB til flere av statistikkene nevnt over. NIR-registreringer skal også ligge til grunn for vurdering av permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

I dagens NIR skal kommunene registrere tilbud om og tildeling av program/opplæring (introduksjonsprogram eller bare opplæring i norsk og samfunnskunnskap), med data for både tilbud, tildeling, start på ordningen og avslutning (av introduksjonsordningen). Omfang og varighet av tiltakene skal registreres, samt årsak til avslutningen av introduksjonsprogrammet og hovedaktivitet ved avslutning. I tillegg skal eventuelle permisjoner, fravær og klager registreres i systemet, og grunnskole- eller videregående opplæring registreres som tiltak i introduksjonsprogrammet. For alle deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap registreres også morsmål, samt opplæringsspråk og spor. I NIR ligger dessuten informasjon om statsborgerskap og type oppholdstillatelse (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020a). NIR inneholder også prøveresultater fra Kompetanse Norge.

Data fra NIR har tidligere blitt ansett for til dels ikke å ha god nok kvalitet til å brukes i publisering (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017), men IMDi jobber løpende med forbedringsarbeid og kvaliteten anses som stadig bedre. utfordringene med datakvalitet har blant annet vært knyttet til problemer med overføringer fra kommunale fagsystemer. Mange av utfordringene gjelder særlig data som går tilbake i tid. (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020c, s 96).

Kompass og KomBo

IMDi har to verktøy for kompetansekartlegging: Kompass og KomBo. Kompass brukes for registrering av kompetanse blant personer i asylmottak. Siden sommeren 2018 har alle beboere i asylmottak som er over 16 år, og som har fått oppholdstillatelse eller har høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse, hatt tilbud om å registrere sin kompetanse på cv.imdinett.no. Det har altså vært et tilbud og ikke en plikt, og fra juli 2017 til 1. januar 2019 hadde om lag 1300 personer eller ca. 36 prosent av alle mottaksbeboere i denne perioden registrert sin kompetanse i Kompass (Lillevik mfl., 2020). Brukere kan logge seg inn på Kompass via datamaskin, nettbrett og smarttelefon. Det digitale skjemaet har kun forhåndsdefinerte svaralternativer og ingen felt hvor man kan svare i fritekst, man må altså velge sitt svar fra en gitt meny. Kartleggingen dekker temaer som språk, skolegang, arbeidserfaring og ønsker om utdanning.

KomBo er en tilpasset utgave av Kompass som ble tatt i bruk siste kvartal av 2019, og som skal brukes for å kartlegge overføringsflyktingene som skal bosettes i Norge, både med tanke på tilretteleggingsbehov ved bosetting og den enkeltes kompetanse (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020c).

Informasjon fra disse systemene for kompetansekartlegging brukes av kommunene i tillegg til annen informasjon for å tilpasse tilbudet til den enkelte deltaker. Hittil har disse systemene ikke vært brukt til å koble kompetanseinformasjon til andre data på individnivå. Tidligere har beboere i mottak selv registrert opplysninger, med variabel assistanse, noe som kan gjøre datakvaliteten for tidligere kohorter usikker. I ny integreringslov vil vertskommunen få ansvaret for kompetansekartleggingen. IMDi vurderer nå hvordan kompetansekartleggingsverktøy av mottaksbeboere kan forbedres, og det vil bli utviklet informasjons- og veiledningsmaterieell både for vertskommunen og flyktingene som skal kartlegges, slik at kvaliteten på opplysningene skal kunne forbedres. Med bedre kvalitet på denne informasjonen er det mulig at opplysningene fra kompetansekartleggingene kan benyttes til å dokumentere hvilken utdanningsbakgrunn og

²³ www.imdi.no/nir-og-bosetting/nir/

arbeidserfaring osv. asylsøkere har med seg til Norge. Det samme kan antas for opplysningene i KomBo, siden disse registreres av IMDi (basert på intervjuer med flyktninger).

Kommuneundersøkelsen

IMDi's kommuneundersøkelse har blitt gjennomført hvert år siden 2014, og sendes ut til alle landets kommuner samt bydelene i Oslo (Pedersen mfl., 2020). Undersøkelsen er ment å utfylle informasjon som kan hentes i registerdata. Spørsmålene dreier seg om hvordan kommunene arbeider med bosetting og integrering av flyktninger og innvandrere, og om kommunenes erfaringer og vurderinger av IMDi som samarbeidspartner. Undersøkelsen omfatter både spørsmål som gjentas årlig, og spørsmål som skiftes ut fra et år til det neste. Ulike spørsmål er rettet mot forskjellige respondenter i kommunen, slik at kommunedirektøren (rådmann), integreringsansvarlig / ansvarlig for introduksjonsprogrammet og skolesjefen i kommunene får tilsendt hvert sitt spørreskjema tilpasset deres ansvarsområder. I 2019 var svarprosentene 55 for integreringsansvarlige, 41 for kommunedirektørene og 39 for skolesjefene. Svarene i undersøkelsen er ikke anonyme, og det betyr at resultater fra undersøkelsen kan kobles til annen informasjon om egenskaper ved kommunene (Pedersen mfl., 2020).

Kartlegging av kommuners integreringsutgifter

Et eget beregningsutvalg har siden 1991 årlig kartlagt kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2019a). Opplysningene blir delvis hentet via eksisterende kommunerapportering (KOSTRA) og delvis ved hjelp av en egen spørreundersøkelse. Omtrent 20 kommuner deltar i denne spørreundersøkelsen hvert år. Kommunene er valgt ut etter deres representativitet med hensyn til størrelse, geografisk spredning og at de samlet har en stor andel av målgruppen. Dette er en rullerende panelundersøkelse, og hver kommune deltar i omtrent fem år, noe som betyr at det hvert år er noen kommuner som går ut av undersøkelsen og blir erstattet med nye. Kartleggingen tar i hovedsak for seg økonomiske sider ved kommunenes arbeid med integrering av flyktningene de har mottatt, som utgifter til introduksjonsprogrammet, rådgiving, sosialhjelp og barnevern.

Kompetanse Norge

Kompetanse Norge har ansvaret for læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og utarbeider prøver i norsk og samfunnskunnskap samt Statsborgerprøven. I Kompetanse Norges prøveadministrative system PAD registreres informasjon om kandidatene som tar disse prøvene. I denne prøvestatistikken inngår alle som tar norskprøven, også mange som ikke er omfattet av ordningene i introduksjonsloven. Data om personer som omfattes av introduksjonsloven overføres fra PAD til NIR. Dette gjør det mulig å beregne andel deltakere som består prøven i samfunnskunnskap og som oppnår ulike nivåer på norskprøven (fire ulike delprøver: skriftlig framstilling, lytteforståelse, leseforståelse og muntlig kommunikasjon, og fire nivåer: A1, A2, B1 og B2, der A1 er det laveste nivået). Fra høsten 2020 vil Kompetanse Norge også lansere en prøve på C1-nivå «Norskprøven C1 – høyere akademisk nivå».²⁴ Kompetanse Norge har også gjennomført en spørreundersøkelse blant kommunene i 2015 som ga informasjon om kompetanse blant ansatte på dette feltet, og publiserer informasjon fra fylkesmennene om lærere og ledere som deltar i etterutdanning (Kompetanse Norge, 2020, side 24).

NOKUT og datakilder for godkjenning av utenlandsk utdanning

Mye godkjenning av utenlandsk utdanning skjer gjennom NOKUT, som også har en godkjenningsordning rettet mot flyktninger med mangelfull dokumentasjon. Innenfor en lang rekke lovregulerte yrker skjer godkjenningen isteden eller i tillegg gjennom egne godkjenningsmyndigheter (16 ulike myndigheter underlagt 11 departement, se Riksrevisjonen,

²⁴ Prøven inneholder bare oppgaver som måler på C1-nivå og består av to delprøver: «delprøve i lytteforståelse og skriftlig framstilling» og «delprøve i leseforståelse og muntlig kommunikasjon». (<https://www.kompetansenorge.no/norskproven-c1-hoyere-akademisk-niva/nar-er-proven/>)

2019b, s. 7). Det finnes en database, GAUS, som skal anvendes for å samordne nasjonal praksis ved institusjonene i UH-sektoren og NOKUT, men Riksrevisjonen fant i 2019 at den i liten grad ble brukt. Riksrevisjonen hadde utfordringer med å «å hente inn grunnleggende tall om godkjenninger, med unntak av tall fra NOKUT» (Riksrevisjonen, 2019b, s. 13). Per i dag finnes dermed ikke komplett og tilgjengelig statistikk for godkjenning av utenlandsk utdanning.

Andre datakilder og spørreundersøkelser

Oversikten over har lagt særlig vekt på data i tilgjengelige registre. I tillegg til data fra registre kan også 'myke' indikatorer belyse integrering og utfylle de mer 'harde' registerdata. Dette gjelder for eksempel forhold som deltakelse i frivillig arbeid, samt tillit, tilhørighet og opplevd diskriminering. I tillegg til SSBs levekårsundersøkelse er slike indikatorer også kartlagt i andre spørreundersøkelser (Eimhjellen mfl., 2020; IMDi og Rambøll Management Consulting, 2010).

Noen overordnede vurderinger av ulike datakilder

Datakildene som er presentert over har ulike styrker og svakheter som påvirker hvor egnet de vil være som underlag for indikatorer for å måle integreringsreformen. Et hovedskille går mellom registerdata og data samlet inn i spørreundersøkelser. Dersom man ønsker underveisevalueringer med målinger hvert år, kan ressurs hensyn tale for å bruke i hovedsak allerede innsamlede data, og da særlig registerdata. En annen fordel med allerede innsamlede data (sekundærdata) er at de ofte er samlet inn også før reformen trådte i kraft, noe som gjør det enklere å sammenligne over tid. Primærdata, altså data som er samlet inn for å følge med på effekter av denne reformen, kan på den andre siden gi bedre svar på spesifikke spørsmål knyttet til reformen og implementeringen av den. Men gjennomføring av spørreundersøkelser krever ressurser, særlig hvis man ønsker å dekke alle kommuner, og man risikerer høyt frafall som svekker dataenes pålitelighet. Sagt på en annen måte: Mens data fra spørreundersøkelser kan skåre høyt på kvalitetskriteriet om relevans, kan registerdata skåre høyere på sammenlignbarhet, nøyaktighet og pålitelighet, og være kostnadmessig mer akseptabelt. Dette siste gjør at slike data også kan skåre høyt på kvalitetskriteriet om å være mest mulig aktuell.

I praksis er skillet mellom data fra spørreskjemaer og registre slett ikke absolutt. Registerdata baserer seg ofte på skjemaer som fylles ut av en rekke aktører, og kvaliteten på disse dataene avhenger av at mange nok fyller ut skjemaene rett.

4.3 Potensielt nye data og kilder til disse

I forbindelse med innføringen av ny lov gjøres det også endringer i de relevante datasystemene med tanke på hva slags informasjon som registreres. NIR skal fornyes, og det arbeides også med å utvikle et nytt KOSTRA-skjema. I tillegg kan annet pågående utviklingsarbeid bidra til nye data, og det kan være muligheter for å koble nye spørsmål på eksisterende undersøkelser.

Vi har allerede nevnt tilpasningene i NIR (punkt 2.3). Tilpasningene vil bli levert trinnvis, med første leveranse 1. januar 2021, og ytterligere leveranse(r) utover i 2021. Datagrunnlaget vil derfor kunne være mangelfullt i begynnelsen. Det er i tillegg utfordringer knyttet til kommuner som benytter kommunale fagsystem for overføring av data til NIR. Her er det en risiko for at fagsystemleverandørene ikke tilpasser sine systemer til endringene i NIR i tide. Siden den nye loven bare vil gjelde for personer som får innvilget sin første oppholdstillatelse etter at loven er innført, vil det nye og gamle NIR i en periode fungere parallelt. IMDi forventer at det kan bli noen utfordringer med datakvaliteten i starten når det nye NIR skal implementeres. Foreløpig finnes ingen oversikt over hvilke variabler det nye NIR vil inneholde, men en stor andel av variablene i dagens NIR vil videreføres, med tillegg av nye variabler som følger av ny lov. Blant annet skal utdanningsbakgrunn (dvs om personen har fullført videregående opplæring eller ikke) registreres i NIR, som grunnlag for å beregne varighet for norskopplæringen, samt som (et av flere) grunnlag for å fastsette sluttmaal i introduksjonsprogrammet.

For tiden pågår også et samarbeid mellom SSB, IMDi, KS, Kompetanse Norge og Kunnskapsdepartementet om å utvikle et nytt KOSTRA-skjema på integreringsfeltet. Første rapporteringsår vil være statistikkåret 2021, med innrapportering vinteren 2022 og statistikkpublisering senere samme år, forutsatt godkjenning av Samordningsrådet i KOSTRA i 2021. Den enkelte kommune er enheten i dette skjemaet. Skjemaet er fortsatt (august 2020) under utvikling og vil ifølge SSB kunne dekke ønskede indikatorer som egner seg for kartlegging fra alle kommuner (små og store).

Kommuneundersøkelsen som IMDi gjennomfører, inneholder som nevnt både spørsmål som gjentas årlig, og spørsmål som skiftes ut fra et år til det neste. Det kan være muligheter for å legge til spørsmål som er relevante for arbeidet med å måle den nye integreringsloven. IMDi vurderer også å utvide denne til å gjelde fylkeskommuner i tillegg til kommuner.

IMDi arbeider også med å utvikle en nasjonal brukerundersøkelse blant deltakerne i introduksjonsprogrammet, med utgangspunkt i anbefalinger fra Fafo (Tyldum, 2018). Planen er å gjennomføre undersøkelsen årlig (på grunn av korona-pandemien er den brukerundersøkelsen for 2020 noe forsinket). Temaer i denne spørreundersøkelsen er blant annet individuell plan, trivsel, motivasjon, arbeidsforhold og læring, støtte fra lærer, utdanning og yrkesveiledning/rådgivning, grunnleggende ferdigheter, regler på opplæringsstedet, lærings- og arbeidsmiljø, medbestemmelse, praksis og negativ sosial kontroll. Det er ikke planlagt noen kobling mellom NIR-data og brukerundersøkelsen.

Asylsøkere i mottak er en gruppe som i mindre grad dekkes av andre registre, særlig de som (ennå) ikke har fått innvilget asylsøknaden. Asylsøkere som får opplæring i norsk og norske verdier og norske verdier registreres imidlertid i NIR (med ny lov vil «norsk kultur og norske verdier» erstattes av «samfunnskunnskap») UDI publiserer også noe statistikk om denne gruppen, blant annet antall beboere i mottak etter asylmottak, aldersgruppe, statsborgerskap og søknadsstatus, men ikke tall for hvor mange som får opplæringstilbud. SSB har nylig, i samarbeid med UDI, gjennomført et prosjekt for tilrettelegging av data om asylsøkere og andre som bor i asylmottak for bruk i analyser og forskning om personer som får opphold i Norge (Utne, 2020). Dette arbeidet er foreløpig i startfasen. Det er laget en testfil med data som går tilbake til 2012, heller ikke denne har data om opplæringstilbud. Det er foreløpig usikkert om det vil være mulig med tilfredsstillende koblinger mellom disse UDI-dataene og SSBs øvrige data, slik at datasettet kan brukes til å måle hvordan integreringsloven fungerer for denne gruppen.

I vurderinger av hvilke nye indikatorer som bør skaffes til veie, er det flere forhold som bør tas hensyn til. Et viktig hensyn er hvor ressurskrevende det blir for kommunene og fylkeskommunene å rapportere informasjonen, og faren for at mer omfattende rapporteringskrav kan resultere i dårligere kvalitet på registreringen. Et annet spørsmål gjelder hvorvidt ny informasjon bør hentes inn via løpende rapportering (i for eksempel NIR) eller gjennom utvalgsundersøkelser. I disse vurderingene bør man også ta hensyn til at noen kommuner har få deltakere, noe som gjør at man må ha indikatorer gruppert i grove grupper for at tallene skal gi mening (og statistikk kunne frigis fra SSB).

5 Vurdering og anbefaling av indikatorer

Indikatorerne i denne rapporten skiller seg fra mange andre indikatorer på integreringsfeltet, på to måter. For det første handler indikatorerne som presenteres her, ikke om samtlige innvandrere i Norge, men kun de som omfattes av integreringsloven. Mange av lovens ordninger er i tillegg rettet spesielt mot personer med flyktningbakgrunn og familiegjenforente med disse, slik at mange av indikatorerne i realiteten er mest relevant for denne undergruppa. For det andre skal indikatorerne belyse mer enn bare integreringen for disse – i denne rapporten utgjør integreringsresultater det tredje og siste leddet i resultatkjeden, en kjede som også omfatter kommunenes og fylkeskommunenes innsats på feltet og målgruppenes resultater ved programslutt.

Målet med indikatorerne i denne rapporten er at de skal kunne brukes til å undersøke om den nye integreringsloven fungerer etter hensikten. Lovens formålsparagraf spesifiserer hva denne hensikten er:

§ 1 Lovens formål

Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.

I prioriteringen mellom ulike indikatorer for de tre leddene i resultatkjeden, har denne formålsparagrafen i loven vært førende.

Basert på litteraturstudier og intervjuer med relevante aktører, utarbeidet vi matriser med forslag til ulike indikatorer. Matrisene var utgangspunkt for en workshop med et større utvalg eksperter og interessenter på feltet. I denne workshopen fikk vi tilbakemeldinger på og vurderinger av et stort utvalg indikatorer (se Appendiks 3 for matriser med samtlige indikatorer for diskusjon), samt åpnet for forslag til indikatorer utover de vi hadde foreslått. Innspillene fra deltakerne i workshopen har veid tungt i den videre vurderingen av indikatorerne, i kombinasjon med en vurdering av indikatorerne opp mot indikatorkriteriene presentert i kapittel 4.1. For noen indikatorer var det bred enighet på tvers av aktører, mens det var uenighet om andre. Dette vil beskrives nærmere under de enkelte indikatorerne. I etterkant av workshopen klassifiserte vi enkeltindikatorerne i kategorier, og vurderte hvilke indikatorer som burde inkluderes og hvilke som eventuelt kunne prioriteres bort eller som det var særskilte utfordringer med. Skriftlige innspill på et førsteutkast til rapport fra nøkkelaktørene på feltet har bidratt til å presisere og justere våre forslag.

Som de følgende delkapitlene vil vise, var det relativt bred enighet i workshopen vedrørende hvilke indikatorer som var de mest vesentlige å ha med. I hvert av de tre stegene – 1) kommunens og fylkeskommunenes innsats, 2) oppnådde programresultat og kvalifikasjoner, og 3) integreringsresultater – vil vi derfor fremheve hvilke indikatorer som ble vurdert som mest sentrale, men også tydeliggjøre et bredere spekter med indikatorer som alternativer eller supplement til disse. Et bredere spekter av indikatorer kan være ønskelig for å få et mer fullstendig bilde gjennom mer inngående analyser.

Under hvert delkapittel gjør vi først en vurdering av de indikatorerne som ble vurdert løpet av prosessen. Vi avslutter hvert delkapittel med våre anbefalinger der vi tydeliggjør hvilke indikatorer vi vurderer som mest sentrale, samt oppsummerer andre potensielle indikatorer. Samtlige indikatorer oppsummeres i en tabell der vi tydeliggjør indikatoren, målgruppen, operasjonalisering og datakilde(r). Selv om vi er relativt spesifikke i våre operasjonaliseringer av indikatorerne, vil det etter valg av indikatorer være nødvendig med ytterligere spesifiseringer vedrørende eksempelvis eksakt måletidspunkt for årlige oppdateringer og hvilke eksakte populasjoner man beregner

gjennomsnitt og andeler utfra. Slike operasjonaliseringer vil kunne variere utfra hvilke analyser som skal gjennomføres. Vi mener det derfor er best at dette vurderes nærmere når indikatorenes bruksområde er nærmere bestemt.

I siste del av dette kapitlet omtaler vi også hvordan indikatorene vi foreslår kan bidra til å identifisere utilsiktede og uheldige konsekvenser av den nye integreringsloven, med særlig fokus på mulige uheldige konsekvenser som sentrale aktører på feltet har løftet fram. Til slutt anbefaler vi også noen sentrale kontrollvariabler som bør inkluderes i analyser på dette feltet. Mange av indikatorene vi anbefaler, tar ikke i seg selv høyde for viktige sammensetningseffekter, sånn som forskjeller mellom deltakerne i medbrakt kompetanse eller andre kjennetegn, sammensetning av målgrupper, i hvem som blir bosatt i hvilke kommuner, og i forskjeller mellom kommunene, som for eksempel lokal arbeidsledighet. Å kontrollere for slike forskjeller vil være nødvendig når man skal gjøre analyser på dette feltet, både når man skal sammenligne over tid og når man skal sammenligne situasjonen i ulike kommuner.

5.1 Indikatorer for kommunenes og fylkeskommunenes innsats

I dette kapitlet vil vi beskrive indikatorer for kommunenes og fylkeskommunenes innsats på integreringsfeltet, innenfor rammene av integreringsloven, med særskilt fokus på introduksjonsprogrammet som den mest omfattende ordningen. Ny integreringslov regulerer nye oppgaver for både kommunene og fylkeskommunene, så formålet med disse indikatorene er å måle om kommunenes og fylkeskommunenes innsats er å tråd med forventningene i loven. Vi har delt opp ulike indikatorer i følgende kategorier: 1) *innhold i program og opplæring*, 2) *lovfestede krav*, 3) *erfaringer fra kommuner og brukere*, 4) *økonomisk innsats* og 5) *prosess og ambisjonsnivå*. For hver kategori diskuterer vi først fordeler og ulemper med ulike indikatorer, før vi avslutter med anbefalinger for hvilke indikatorer som bør prioriteres.

5.1.1 Vurdering av potensielle indikatorer

5.1.1.1 Innhold i program eller norskopplæring

Ny integreringslov setter rammene for kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med integrering. I større grad enn tidligere står *kvalifisering* i fokus, og det legges tydeligere føringer for programinnhold med differensiering av elementer og programtid for ulike grupper. Tidligere introduksjonslov hadde ikke slike spesifiseringer og differensiering for programinnhold, så indikatorer som måler (endringer i) innholdet i programmet og opplæringen vurderes som vesentlige indikatorer for å måle kommunenes og fylkeskommunenes innsats og eventuelle endring ved innføring av ny lov. Indikatorene bør måle hvilke elementer kommunene anvender og i hvilken grad kommunene følger de differensierte løpene for ulike grupper som loven fastsetter. Med den nye integreringslovens fokus på å oppnå økonomisk selvstendighet og langvarig tilknytning til arbeidslivet gjennom formell kompetanse er det særskilt utdannings- og arbeidsrettede elementer som er av interesse.

Grunnskole og videregående opplæring som innhold i introduksjonsprogrammet

Flere studier viser at regulær utdanning i destinasjonslandet øker sannsynligheten for at flyktninger kommer i arbeid (Bratsberg mfl., 2016; Brochmann mfl., 2011; Hernes mfl., 2019; Olsen og Bye, 2020). Tidligere studier viser at Norge i økende grad tilbyr regulær utdanning som del av introduksjonsprogrammet (Hernes mfl 2019), men en relativt liten andel har hatt videregående opplæring som del av programmet. Den nye integreringslovens fokus på formell kvalifisering og tydelige føringer for at spesifikke grupper hovedsakelig skal ha videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet, gir en forventning om at andelen som får videregående opplæring bør øke når loven iverksettes (og særskilt for deltakere under 25 år).

I intervjuene og workshopen kom det klart frem at samtlige aktører mente det var helt sentralt å måle bruk av utdanningselementer i introduksjonsprogrammet, og det ble særskilt påpekt at det var nødvendig å skille mellom ulike utdanningsnivå. Innholdet i introduksjonsprogrammet for den enkelte dokumenteres i NIR. Som nevnt i kapittel 4.2 jobbes det med revidering av NIR som følge av ny integreringslov. Det finnes per i dag separate tiltakskoder i NIR for henholdsvis «fag i grunnskole for voksne» og «fag i videregående skole». Et sentralt og eksplisitt mål med ny integreringslov er at flere deltakere skal få videregående opplæring som en del av sitt introduksjonsprogram, og det er viktig at det er mulig å skille mellom de to ulike nivåene også fremover. Videre kan det være hensiktsmessig å dele opp kategorien «videregående skole» slik at det er mulig å skille på *studiespesialisering* og *fag- og yrkesopplæring*. Det har vært mye oppmerksomhet rundt tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for minoritetsspråklige (Høst og Reymert, 2017; Leirvik og Staver, 2019), og det er opprettet finansieringsordninger for å stimulere til at flere flyktninger skal gjennomføre fag- og yrkesopplæring, så det kan være interessant å avdekke om dette prioriteres i introduksjonsprogrammene. Der kan også være hensiktsmessig på sikt å lage kategorier som fanger opp *kombinasjonsklasser* eller *modulstrukturert opplæring*, dersom pågående forsøk med opplæring som i mindre grad følger det tydelige skillet mellom grunnskole og videregående opplæring blir tatt over i ordinær drift. Mens *fag- og yrkesopplæring* og *studiespesialiserende* vil være underkategorier av videregående opplæring og enkelt kan aggregeres når man ser overordnet på utdanning, er det mer uklart hvordan kombinasjonsklasser burde klassifiseres.

En indikator som dokumenterer grunnskole og videregående opplæring som element i introduksjonsprogrammet oppfyller klart relevanskriteriet siden integreringsloven tydelig fremsetter formell kompetanse som et viktig middel for å oppnå lovens målsetning om økonomisk selvstendighet og langvarig tilknytning til arbeidslivet. Indikatoren vurderes som klar og lettfattelig, bør ha en nøytral effekt på aktørene og innebærer ikke ytterligere merkostnader siden det vil bygge på informasjon fra NIR.

Det kan også være hensiktsmessig å inkludere informasjon om hvorvidt deltakerne får et heltids- eller deltidstilbud dersom denne registreringen i NIR har tilstrekkelig kvalitet. Dette er særskilt relevant for de som har videregående opplæring i programmet, siden fylkeskommunene får ansvaret for norskopplæringen til deltakere som går fulltid i videregående opplæring, mens det ellers er kommunene som har ansvaret for norskopplæring. «Videregående opplæring på fulltid» vil være en egen registrering i NIR. Se også avsnittet 'Heltids- og helårig introduksjonsprogram' under.

I tillegg til informasjonen i NIR kan det også vurderes andre kilder rapportert fra utdanningsinstitusjonene, evt via SSB. Innenfor videregående opplæring er fylkeskommunens skoleadministrative datasystem for videregående opplæring (VIGO) en mulig kilde.²⁵ En fordel med å bruke NIR-data er imidlertid at tallene sannsynligvis kan skaffes til veie raskere og at man dermed får et mer oppdatert bilde.

Arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet

Flyktninger som ikke skal ha regulær utdanning som element i introduksjonsprogrammet skal få arbeidsrettede elementer, og i tillegg kan utdanningstiltak kombineres med arbeidsrettede tiltak. Det benyttes mange ulike arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. Tidligere studier viser at særskilt subsidiert arbeid (lønnstilskudd) øker sannsynligheten for overgang til jobb, men at dette tiltaket benyttes i liten grad (Hernes mfl. 2019). I intervjuene og workshopen kom det klart frem at samtlige aktører mente det var sentralt å måle bruk av arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. I likhet med utdanningselementer dokumenteres arbeidsrettede elementer for deltakerne i introduksjonsprogrammet i NIR. Som nevnt i kapittel 4.2 jobbes det med revidering av NIR som følge av ny integreringslov, og informantene opplyser at kategoriene

²⁵ <https://www.ssb.no/vgoqjen>

for ulike arbeidsrettede elementer også skal revideres, siden noen av de eksisterende elementkategoriene er utdatert, enten begrepsmessig og/eller innholdsmessig (for eksempel går man bort fra benevnelsen *tiltak* og omtaler isteden ulike deler av programmet som *elementer*). I dag registreres følgende tiltakstyper i NIR:

- Ordinært arbeid som del av programmet
- Arbeidspraksis i NAVs regi
- Arbeidsmarkedsopplæring (AMO kurs)
- Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i NAVs regi
- Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi
- Hospitering på arbeidsplass i kommunal regi
- Yrkesrettet kurs i regi av andre
- Hospitering på arbeidsplass i regi av andre
- Sertifiseringskurs i regi av andre
- Annet

Ny integreringslov spesifiserer ikke hvilke typer arbeidsrettede elementer som skal prioriteres, og revideringen av kategoriene i NIR vil legge føringer på hvilke kategorier som kan inkluderes i en indikator for arbeidsrettede elementer. Vi har derfor ingen spesifikke anbefalinger vedrørende kategoriene for en indikator som skal dokumentere bruk av arbeidsrettede elementer. Hvis det derimot blir mange alternative elementer, bør det vurderes om ulike typer elementer kan samles i overordnede samle kategorier for å forenkle formidlingen (eksempelvis overordnede kategorier som arbeidsrettede kurs, subsidiert arbeid, ulike typer arbeidspraksis, etc.). Som nevnt innledningsvis er særskilt subsidiert arbeid (lønnstilskudd) et element som flere studier viser at har positiv effekt på overgang til jobb, så en konkret anbefaling er at dette elementet måles spesifikt. Også for denne indikatoren er det et visst grensesnitt til SSB-tall, siden lønnstilskudd og arbeidspraksis er ordinære arbeidsmarkedstiltak som NAV registrerer. Det er likevel viktig å påpeke at mange kommuner også har opprettet egne arbeidspraksisplasser, så slike element vil ikke alltid samsvare med tiltak registrert av NAV som dokumenterer arbeidsmarkedstiltak.

En indikator som dokumenterer arbeidsrettede elementer som del av introduksjonsprogrammet oppfyller klart relevanskriteriet siden slike elementer er konkrete virkemidler for å nå lovens målsetting om økonomisk selvstendighet og langvarig tilknytning til arbeidslivet. Indikatoren vurderes som klar og lettfattelig, bør ha en nøytral effekt på aktørene og innebærer ikke ytterligere merkostnader siden det vil bygge på informasjon fra NIR. Revidering av kategoriene for ulike typer arbeidsrettede elementer i NIR kan begrense mulighet for å sammenligne bruk av arbeidsrettede elementer før og etter lovendringen (hvis kategoriene endres mye), men det vil være mulig å følge utviklingen i bruk av arbeidsrettede elementer etter revideringen.

Opplæring i norsk – innsats

En viktig endring i den nye integreringsloven er at det ikke lenger blir lovfestet hvor mange timer deltakerne har rett og plikt til å delta i norskopplæring, men at kommunene og fylkeskommunene skal bidra til at deltakerne oppnår fastsatte minimumsnivå i norsk (som avhenger av utdanningsbakgrunn, se tabell 2.1). Selv om man går vekk fra å spesifisere minimums- og maksimumsnivå for antall timer, begrenses retten og plikten deltakerne har til opplæring til maksimalt i tre år generelt, og 18 måneder for personer som allerede har utdanning på videregående nivå. For deltakere med kun plikt til opplæring (arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer), opprettholdes den timebaserte tilnærmingen og omfanget av plikten på 300 timer norsk og samfunnskunnskap.

Selv om ny integreringslov i hovedsak ikke lengre spesifiserer antall timer norskopplæring deltakerne mottar, mente mange av deltakerne i workshopen at man fortsatt burde registrere antall timer per deltaker, blant annet for å kunne beregne antall timer for ulike grupper av deltakere. En slik indikator vil kunne frembringe interessant informasjon om hvordan den nye lovens utforming, nemlig at man setter krav om at den enkelte skal oppnå et visst nivå i norsk, og

ikke innsatsfaktorer som plikt til antall timer, endrer kommunenes adferd og innsats i norskopplæringen, og eventuelt om kommunene oppnår (bedre) resultater mer effektivt. En mulig utilsiktet konsekvens av å fjerne lovfestede minimums- og maksimumskrav til antall timer er at deltakerne får mindre norskopplæring etter nye lov, eller at de får vesentlig mer norskopplæring (som kan gå på bekostning av andre elementer). Denne indikatoren vil kunne fange opp om kommunene tilbyr mer eller mindre språkopplæring etter innføring av ny lov.

Det vil også være mulig å gjøre analyser av om det er en sammenheng mellom gjennomsnittlig antall timer norskopplæring deltakeren i en kommune får, og om deltakeren oppnår sitt norskmål.

En indikator som dokumenterer antall timer norskopplæring deltakerne gjennomsnittlig får innenfor perioden med plikt og rett til opplæring er relevant siden ny lov endrer de lovfestede krav til norskopplæringen, og det derfor blir relevant å se om og hvordan dette påvirker kommunenes innsats i norskopplæringen. Indikatoren bør kunne beregnes på kommunenivå og for ulike deltakergrupper. Indikatoren vurderes som klar og lettfattelig og bør ha en nøytral effekt på aktørene, men innebærer administrative kostnader ved å fortsette å dokumentere antall timer i NIR selv om dette lengre ikke er et lovfestet krav. En fortsettelse av å dokumentere antall timer norskopplæring deltakere får, muliggjør sammenligning over tid, samt endring i adferd før og etter iverksetting av loven.

Opplæring i norsk – kvalitet

Det er et mål at norskopplæringen skal få økt kvalitet, blant annet gjennom kompetansekrav til norsklærere (se nedenfor). Mens det kunne vært ønskelig å fange opp kvaliteten i norskopplæringen og ikke bare innsatsen i timer, er det vanskelig å se for seg hvordan en eventuell indikator for kvalitet kan se ut, utover en vurdering av lærernes kompetanse og eventuelt deltakernes resultater, eventuelt kontrollert for antall timer brukt. Språklæring er en prosess som blant annet påvirkes av deltakerens utdanningsbakgrunn, morsmål, alder, livssituasjon, om deltakeren har lært andre språk, og hvor nært de er beslektet norsk. Dette gjør at resultatet ikke bare avhenger av kvaliteten på og tilretteleggingen av opplæringen. En nylig undersøkelse gjennomført for Kompetanse Norge (Lerfaldet mfl., 2020) viser at det er forskjeller i oppnådde resultater som ikke kan forklares med henvisning til deltakernes bakgrunn. Forklaringsfaktorer som trekkes fram er rammebetingelser og mulighet til å differensiere opplæringen i spor. Dette er faktorer som det fremstår som utfordrende å fange opp i en enkel indikator, og som heller ikke kan knyttes til eventuelle effekter av ny integreringslov da de i liten grad er berørt i lovforslaget.

Varighet av introduksjonsprogram

Ny integreringslov innfører tydelige føringer og differensiering mellom ulike deltakere vedrørende introduksjonsprogrammets lengde. I dag varer introduksjonsprogrammet som regel i to år for de fleste deltakerne.²⁶ Mens deltakere under 25 år som skal ta videregående opplæring nå kan få et forlenget program (opptil tre år, med mulighet for ett års forlengelse), blir programmets lengde kortere for de som allerede har gjennomført videregående opplæring før ankomst (tre til seks måneder, med mulighet for seks måneder forlengelse). For øvrige deltakere skal programmet ha en varighet på tre måneder til to år med mulighet for ett års forlengelse. Samtlige løp har til felles at de har mulighet til forlengelse av introduksjonsprogrammet (mellom 6 måneder og 1 år) hvis man kan forvente at sluttmålet kan nås innenfor tiden ved forlengelse.

Differensiert programtid for ulike grupper er et vesentlig grep i ny integreringslov, der visse grupper vil få lovfestet lengre programtid, mens andre får kortere programtid. Denne balansen der noen får kortere løp mens andre får lengre løp er også en forutsetning for at lovendringen ikke antas å føre til høyere økonomiske kostnader for kommunene og dermed kan innføres uten større merkostnader.

²⁶ <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/>

For å måle om loven fungerer etter hensikten vil det være relevant å få tall for gjennomsnittlig programtid for ulike målgrupper (fra start til slutt, inkludert forlengelser). Det vil være interessant å måle spesielt i hvor stor grad kommunene bruker hele spektret av lengder, eller om de i all hovedsak «makser ut» programtid. Mange høringsinstanser har vært spesielt bekymret for den gruppen som skal ha kortest programtid, og det kan være spesielt relevant å følge med på hvor lange program denne gruppen får. Indikatoren vil også kunne benyttes til å analysere om det er slik at deltakere som får maksimal programtid eller forlengelser også i større grad når sitt sluttmål.

En indikator som dokumenterer programtid vil gi relevant informasjon om hvorvidt kommunene faktisk endrer sin innsats i henhold til nye lovfestede krav om mer differensiert programtid, en viktig endring i ny integreringslov. Indikatoren vil kunne sammenlignes over tid, både før og etter iverksetting av ny lov. Indikatoren vurderes som klar og lettfattelig, bør ha en nøytral effekt på aktørene og innebærer ikke ytterligere merkostnader siden det vil bygge på informasjon fra NIR.

Vurdering og godkjenning av medbrakt kompetanse

I workshopene påpekte flere deltakere at en viktig oppgave for kommunene ikke bare er å tilby utdanningsløp for å øke deltakernes formelle kvalifikasjoner, men også å bistå deltakere i prosessen med å få vurdert og godkjent eksisterende kvalifikasjoner, gjennom realkompetansevurdering, godkjenning av høyere utdanning fra NOKUT og andre godkjennings- og autorisasjonsinstanser.

Det finnes i dag et tiltak i NIR som kommunene kan registrere som heter «realkompetansevurdering, herunder yrkesutprøving». Vi har fått motstridende informasjon fra aktørene om dette er noe kommunene bruker, og hva de eventuelt legger i det. Utfallet av vurderingen registreres ikke. En slik indikator vil kunne benyttes til å sammenligne om kommuner i større grad gjennomfører realkompetansevurderinger før og etter lovendring, samt sammenligne om kommuner gjennomfører dette i ulik grad, men dette vil avhenge av hvorvidt registreringene gjøres og om de gjøres konsistent. Om kommunene bistår deltakerne med å søke om godkjenninger for høyere utdanning fra NOKUT og andre autorisasjoner dokumenteres per i dag ikke i spesifikt i NIR, men det finnes også en tiltakstype ved navn «godkjenning/vurdering av formalkompetanse». Kommunes innsats i forbindelse med godkjenning av medbrakt kompetanse vil være vanskelig å måle kvantitativt i en indikator siden det kan være svært uklart hva det vil si at kommunen bistår deltakere i disse prosessene.

Kommunenes bruk av standardiserte elementer og ny digital ressurs

En viktig del av ny integreringsreform (men ikke ny lov) er utviklingen av standardiserte elementer, både obligatoriske og behovsprøvde elementer (se beskrivelse i kapittel 2.3) samt en digital ressurs for kvalitet i introduksjonsprogrammet. En innledende tanke var muligheten for å ha en indikator som dokumenterer i hvilken grad kommunene bruker de standardiserte elementene og den digitale ressursen i utarbeidelsen av programmet. Utfordringen med å ha dette som indikatorer er at de standardiserte elementene ikke er spesifikke elementer, men hovedsakelig minstekrav, faglige anbefalinger og kvalitet og verktøy, som kommunene kan benytte i planleggingen og gjennomføringen av sitt arbeid, slik at hver kommune ikke behøver å finne opp kruttet hver for seg. De standardiserte elementene og den digitale ressursen er derfor et viktig virkemiddel for å heve kvaliteten i kommunenes arbeid med programinnhold, men kommunenes bruk av ressursen og eventuelt hvordan dette påvirker programinnhold direkte vil være vanskelig å måle som en kvantitativ indikator. IMDi vil utlyse en følgeevaluering av innføringen av de standardiserte elementene som vil kunne evaluere de standardiserte elementene mer kvalitativt.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for innhold i program og norskopplæring

I workshopene var det nærmest enstemmighet blant deltakerne at det hvis det skulle prioriteres mellom ulike indikatorer, så var det faktiske innholdet i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen det mest vesentlige for å måle kommunenes innsats. Norskopplæring samt utdanning- og arbeidsrettede elementer ble utpekt som klart mest vesentlig. Disse elementene er

også direkte koblet til integreringslovens overordnede målsettinger om økte kvalifikasjoner og norskkunnskaper, og mer langsiktig målsetting om økonomiske selvstendighet og langvarig tilknytning til arbeidslivet. Vi anser derfor disse indikatorene som mest sentrale for å måle kommunenes innsats. I tillegg til disse anbefaler vi å inkludere indikator for gjennomsnittlig programtid, siden en viktig endring i ny lov er differensiert programtid for ulike grupper.

Å få vurdert sine medbrakte kvalifikasjoner er viktig, men det er vanskeligere å måle kommunenes bidrag i dette arbeidet. Vi foreslår derfor at dette ikke inkluderes som indikatorer for kommunal innsats, men heller dokumenteres, så vidt mulig, i de to neste leddene i resultatkjeden. Basert på vurderingen av bruk av standardiserte elementer og digital ressurs anbefaler vi at disse ikke inkluderes som indikatorer på kommunal innsats. Vi vurderer det som mer hensiktsmessig med en mer og helhetlig vurdering av de standardiserte elementene og den digitale ressursen, noe som vil hensyntas i følgeevalueringen som er utlyst av IMDi.

Kort oppsummert anbefaler vi følgende indikatorer for å måle innhold i program/opplæring, for ulike målgrupper:

- Andel med utdanningselementer (fordelt på grunnskole og videregående opplæring),
- Andel med arbeidsrettede elementer (fordelt på type element)
- Gjennomsnittlig programtid per deltaker
- Gjennomsnittlig antall timer i norsk innenfor perioden med plikt og rett til opplæring.

Ikke alle disse indikatorene vil være like relevante for alle grupper av deltakere.

5.1.1.2 Iverksetting av lovfestede krav

Den nye integreringsloven lovfester flere nye oppgaver med spesifikke tidsfrister for kommunene og fylkeskommunene, deriblant kompetansekartlegging, karriereveiledning, kompetansekrav for norsklærere, krav om foreldreveiledning og livsmestringskurs, og tidlige tiltak i asylmottak. I intervjuene og i workshopen har det hersket uenighet blant aktørene om hvorvidt det er riktig og ønskelig å behandle implementering av lovpålagte oppgaver som indikatorer for kommunenes og fylkeskommunenes innsats. Om kommunene overholder sine lovfestede oppgaver ettergås vanligvis gjennom Fylkesmannens tilsyn med kommunenes arbeid. Imidlertid utføres tilsyn i et lite antall kommuner per fylkeskommune, og de undersøker kun utvalgte elementer i loven hvert år. Slike tilsyn vil derfor ikke i seg selv gi et fullstendig bilde av kommunenes implementering av nye lovfestede krav. Flere aktører var prinsipielt imot at kommunenes overholdelse av lovfestede krav skal inngå som indikatorer for å måle kommunenes innsats, og mente at man må legges til grunn at kommunene jobber innenfor det rammeverket som loven legger. Andre aktører mente at det å måle om kommunene faktisk implementerer de lovfestede kravene var svært vesentlige indikatorer for å måle kommunenes innsats. Et spørsmål som kom opp var også hvorvidt det vil være mulig å få god datakvalitet dersom kommunene måles på denne måten, eller om de kan underrapportere eventuell manglende overholdelse av frister eller lignende. I denne rapporten tar vi ikke stilling til det prinsipielle spørsmålet om hvorvidt implementering av konkrete lovpålagte oppgaver bør brukes som indikatorer på kommunenes innsats, eller om dette bør avgrenses til fylkesmannens tilsyn med kommunene. Dette bør avgjøres av departementet. Hvis departementet ønsker å ha indikatorer som måler hvorvidt kommunene og fylkeskommunene oppfyller de nye lovfestede kravene, viser vi til følgende vurderinger av alternative indikatorer:

Tiltak i asylmottak

Tidlig kvalifisering i asylmottak er en viktig ordning i integreringsloven. I utgangspunktet er det ønskelig å måle kommunenes innsats overfor asylsøkere, og også hvorvidt denne innsatsen støtter opp under lovens langsiktige mål. I våre diskusjoner med aktørene ble det imidlertid trukket fram en rekke måleutfordringer som gjør at det vanskelig lar seg gjøre. Om man skulle måle på individnivå, vil deltakerne både omfatte personer som får opphold i Norge, og personer som eventuelt ikke får det. Mens de deltar i kvalifisering vil de normalt ikke ha fødselsnummer, slik at det vil være mer komplisert (men ikke umulig) å koble data for å følge over tid. Videre vil de

gjennomføre disse tiltakene i én kommune (eventuelt flere kommuner, om mottak legges ned og de flytter) og senere ofte bli bosatt i en annen kommune. Deltakere i workshopen påpekte også følgende utfordring: Det er et politisk mål om rask bosetting av flyktninger, og dersom man lykkes med rask bosetting, vil beboerne ideelt sett flytte ut før de har gjennomført omfattende tiltak i mottak. Det vil da være liten tid for kommunene til å tilby kvalifiseringstiltak i mottak. Dette skaper usikkerhet rundt hva eventuelle målinger av tilbudet betyr: har kommunen i liten grad iverksatt kvalifiserende tiltak, eller er det bare at man har lykkes med å bosette raskt?

En mulig tilnærming til å måle innsatsen til vertskommunene for asylmottak overfor gruppen beboere i mottak, er å se antall timer opplæring beboere har fått opp mot tiden de har bodd i mottaket. Dersom de har bodd lenge i mottaket, og har fått få undervisningstimer, kan dette tyde på at kommunens innsats kan bli bedre. Informasjon om tidlig kvalifisering i mottak kan også brukes hvis man vil analysere sammenhenger mellom enkeltpersoners mottatte tiltak (og tid brukt) i mottak og deres senere integrering (uavhengig av hvilke kommuner som har gjort hva).

På grunn av ovennevnte måleutfordringer anbefaler vi likevel ikke dette som en sentral indikator, men vi anbefaler at NIR (og evt UDIs datakilder) legger til rette for at informasjon om tiltak i asylmottak blir mulig å koble på annen registerbasert informasjon om de som etter hvert får opphold (se avsnitt 4.3).

Lovfestede krav for programoppstart

Ny integreringslov lovfester krav til rask programstart, og i løpet av de første tre månedene er det mye som skal gjennomføres, med ansvar fordelt mellom flere aktører. Kompetansekartlegging skal hovedsakelig gjennomføres allerede i asylmottak der vertskommunen for asylmottaket er ansvarlig. For overføringsflyktninger er IMDi ansvarlig for at kompetansekartleggingen gjennomføres før bosetting. Hvis det ikke er gjennomført en kompetansekartlegging før bosetting, er bosettingskommunen ansvarlig for at det gjennomføres. Karriereveiledning er derimot fylkeskommunenes ansvar. Både kompetansekartlegging og karriereveiledning er ment som viktige steg for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for at kommunene skal kunne utarbeide en individuelt tilpasset integreringsplan og fastsette et sluttmaal tilpasset deltakerens tidligere erfaringer og kompetanse samt et norskmål for norskopplæringen. Planen skal også spesifisere varighet og omfang av opplæringen, samt elementene i programmet. Integreringsplanen med sluttmaal skal fastsettes innen 3 måneder etter bosetting. Det spesifiseres ikke i loven innen hvilken tid kompetansekartlegging eller karriereveiledningen skal skje, men siden begge elementer skal gjennomføres før integreringsplanen utarbeides vil disse uansett måtte gjennomføres *senest* 3 måneder etter bosetting da integreringsplanen skal være klar. Disse tre lovfestede kravene er ment å sikre at deltakerne får en rask oppstart i integreringsprosessen, og at integreringsprogrammet tilpasses og/eller bygger videre på deltakernes eksisterende kompetanse og erfaring.

En forutsetning for å lage en indikator basert på gjennomføring av kompetansekartlegging og karriereveiledning innenfor gitte frister, er at det registreres i NIR eller et system som kan kobles med data fra NIR. En utfordring her, er at det er en rekke ulike aktører som er ansvarlig for gjennomføringen. Vedtak og tidspunkt om integreringsplan registreres i NIR, så dette vil enkelt kunne hentes ut.

Indikatorer for karriereveiledning, kompetansekartlegging, og integreringsplan vurderes som forståelig og enkle å formidle og bør ha en nøytral effekt på aktørene.

Kompetansekartlegging og karriereveiledning har vært benyttet av mange kommuner allerede, men ettersom denne praksisen ikke har vært systematisk dokumentert i alle kommuner tidligere vil det ikke være mulighet å sammenligne endring i adferd før og etter lovendring. Data for individuelle planer i henhold til introduksjonsloven kan eventuelt sammenlignes med data for integreringsplan siden deres formål og innhold i stor grad overlapper og har samme tidsfrist (innen 3 måneder) både i introduksjonsloven og ny integreringslov.

Et alternativ til å måle om deltakerne får kompetansekartlegging, karriereveiledning og integreringsplan separat som tre individuelle indikatorer er å kombinere dem i en samleindeks som måler om deltakeren har fått samtlige lovfestede krav innen 3 måneder. Fordelen er at man inkluderer mer informasjon i én indikator, men flere aktører påpekte ulemper med en slik tilnærming. Siden det er ulike aktører som har ansvaret for ulike elementer (for kompetansekartlegging har både vertskommune for asylmottak, IMDi og eventuelt bosettingskommune ansvar, fylkeskommunen har ansvar for karriereveiledning og kommunen ansvar for å utarbeide integreringsplan) mente flere aktører at en slik samleindikator skjulte viktig informasjon om hvilke ansvarlige aktører som eventuelt ikke fullfører sine lovfestede oppgaver, noe som gjør informasjonen indikatoren frembringer mindre nyttig som et styringsverktøy. En slik samleindikator vil også kunne være vanskelig å formidle sammenlignet med indikatorer for hvert enkelt ledd.

I tillegg til indikatorer for hvorvidt personer har fått karriereveiledning innen fristen eller ikke, er det også mulig å tenke seg indikatorer for kvaliteten på karriereveiledningen, se avsnittet 'Prosesshensyn i utformingen av introduksjonsprogram' nedenfor.

Norskplan

For personer som deltar i introduksjonsprogrammet, vil norskplan med spesifisert norskmål inngå i deres integreringsplan. For personer med rett og plikt til norskopplæring, vil de kun ha en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. På samme måte som man kan undersøke om deltakere i introduksjonsprogrammet får oppfylt kravet om utarbeidelse av en integreringsplan innen tre måneder, kan man undersøke hvor stor andel av de med rett og plikt som får utarbeidet en norskplan i henhold til lovens krav.

Kompetansekrav til norsklærere

Som et ledd for å øke kvaliteten i norskopplæringen – en sentral ambisjon i loven – stiller integreringsloven et nytt kompetansekrav til lærerne i norskopplæringen, nærmere bestemt formell kompetanse i norsk som andrespråk med minimum 30 studiepoeng i faget. Det kan være hensiktsmessig å undersøke nærmere hvorvidt ny integreringslov medfører et løft i kompetansen blant lærere som underviser i norsk i tråd med integreringsloven. Det er imidlertid uklart i hvilken grad det finnes statistikk om lærernes kompetanse som muliggjør en slik sammenligning over tid. Det finnes ikke registerdata eller årlig innsamling av data. Kompetanse Norge gjennomførte en spørreundersøkelse blant kommunene i 2015, og har informasjon om antall lærere og ledere som tar etterutdanning i norsk som andrespråk. Datagrunnlaget fremstår ikke som tilstrekkelig for å utarbeide noen årlig indikator.

Livsmestrings- og foreldreveiledningskurs

To nye krav for innhold i introduksjonsprogrammet er at kommunene skal tilby livsmestringskurs for samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet, samt foreldreveiledningskurs for deltakere med barn eller som får barn i løpet av programtiden. Det var blandede meninger blant våre informanter om livsmestringskurs og foreldreveiledningskurs burde inkluderes som indikatorer. Noen påpekte at disse kanskje burde inkluderes siden dette faktisk var helt nye lovfestede krav i loven. Motargumentene var at disse elementene er mindre knyttet til de overordnede målet om økonomisk selvstendighet og langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet (sammenlignet med eksempelvis hvilke utdannings- og arbeidsrettede elementer de får i programmet). Det ble også påpekt at innholdet i disse elementene kunne variere, ettersom kommunene har handlingsfrihet når det gjelder kursenes utforming.²⁷ Selv om det ville vært interessant å vite om de hadde noen effekt, ville det ikke kunne måles enkelt som en kvantitativ indikator. Det var generelt stor enighet om at hvis det måtte prioriteres kun et fåtall indikatorer, var det viktigere å inkludere informasjon om hvilke arbeids- og utdanningselementer deltakerne får i programmet. Utbytte av

²⁷ Det er imidlertid foreslått i forskrift at det skal være obligatorisk for alle deltakere å gjennomføre minimum 25 timer livsmestring, og det er også er visse føringer for innhold.

livsmestringselementet kan trolig bedre undersøkes gjennom en evaluering eller via brukerundersøkelser.

Hvis en eventuell indikator for foreldreveiledningskurs skulle operasjonaliseres som *andelen* av målgruppen som fikk elementet i sitt program, vil det kunne være praktiske utfordringer med å identifisere populasjonen. Målgruppen er både de som enten har barn fra før eller får det i løpet av programmet, slik at den vil variere kontinuerlig. Dette gjør at det mer komplisert å definere *nevneren* der vi snakker om *andeler*.

For begge indikatorene vil det også være en risiko at indikatorene ikke vil være like hensiktsmessige i analyser for å vurdere kommunenes innsats' effekt på oppnådde sluttmaal og mer langsiktige integreringsresultater. Det er stor sannsynlighet for at nesten samtlige deltakere får disse kravene oppfylt siden det er lovpålagte oppgaver, noe som vil medføre liten variasjon som gjør det vanskelig å studere effekter av disse indikatorene for kommunenes innsats. Indikatorene vil derimot fungere godt som en kontroll av om kommunene faktisk oppfyller de nye lovfestede kravene til programinnhold.

Heltids- og helårig introduksjonsprogram

Ny integreringslov viderefører kravet om at kommuner skal tilby helårig og heltids program²⁸. Tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet og tidligere tilsyn viser at flere kommuner ikke oppfyller kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårig og tilsvare heltid (Djuve mfl 2017). I prioriteringen mellom ulike indikatorer vurderer vi det som mindre viktig om deltakere får fulltids og/eller helårig program, og mener det er viktigere å måle hva slags innhold de faktisk får i det programmet de tilbys (særsilt utdannings- og arbeidsrettede elementer), siden vi vurderer det som sannsynlig at innholdet i større grad påvirker hvilke kvalifikasjoner deltakerne sitter igjen med og mer langsiktig integreringsresultater, og siden vi har fått oppgitt at det er visse utfordringer med data om heltid/deltid i NIR. Imidlertid har flere aktører støttet bruk av en indikator for tilbud om introduksjonsprogram på fulltid, siden dette er noe som mange kommuner ikke har tilbudt tidligere. Vi anbefaler derfor at dette også tas inn som en indikator i dette leddet, og spesielt at man måler hvorvidt introduksjonsdeltakere i videregående opplæring får heltids- eller deltidstilbud, se avsnittet 'Grunnskole og videregående opplæring som element i introduksjonsprogrammet' over.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for iverksetting av lovfestede krav

Den nye integreringsloven inkluderer mange nye (og videreføring av eksisterende) lovfestede krav til kommunene og fylkeskommunene. Som nevnt over var det stor uenighet blant aktørene om man burde utvikle indikatorer for å følge om kommunene og fylkeskommunene oppfyller sine lovfestede krav i henhold til ny integreringslov, og flere var prinsipielt imot det. De som var positive til slike indikatorer mente at krav om kompetansekartlegging, karriereveiledning, og integreringsplan, samt kompetansekrav til lærerne var det viktigste å måle. Disse lovfestede kravene er ment å støtte opp under målsetningen om rask og god kvalifisering, gjennom rask oppstart av programmet, ved å skape et godt kunnskapsgrunnlag for å gi introduksjonsprogrammet tilpasset innhold, samt sikre høy kvalitet i norskopplæringen. Deltakerne i workshopen var tydelige på at de foretrakk å måle overnevnte krav separat og ikke i en samleindeks, siden en slik samleindeks vil skjule relevant informasjon om hvilke aktører (kommunen eller fylkeskommunene) som faktisk ikke gjennomfører sine lovpålagte oppgaver, og dermed blir mindre relevant som et styringsverktøy.

Hvis departementet ønsker indikatorer for å følge om kommunene og fylkeskommunene følger lovfestede krav, anbefaler vi derfor å prioritere følgende indikatorer:

²⁸ Det er gjort én endring fra tidligere praksis. Tidligere måtte deltakere som gikk på videregående opplæring fulltid fylle (deler) av tiden i feriene for å tilfredstille kravet om fulltidsprogram. Det er nå gjort en endring slik at deltakere som går fulltid i videregående opplæring ikke må ha ytterligere tiltak for å fylle programtiden for å oppfylle kravet om fulltid.

- Andel deltakere i introduksjonsprogrammet som har fått gjennomført kompetansekartlegging innen 3 måneder etter bosetting.
- Andel deltakere i introduksjonsprogrammet som har fått gjennomført karriereveiledning innen 3 måneder etter bosetting.
- Andel deltakere i introduksjonsprogrammet som har fått integreringsplan innen 3 måneder etter bosetting.
- Andelen deltakere med (rett og) plikt som har fått norskplan innen 3 måneder etter bosetting.
- Andel deltakere i introduksjonsprogrammet som får heltidstilbud.
- Andel lærere som oppfyller kompetansekravet.

Om kommunene og fylkeskommunene faktisk oppfyller disse kravene innen den gitte 3-månedersfristen eller om de oppfyller kompetansekravet til norsklærere er en viktig kontroll for å vurdere om kommunene faktisk implementerer sine lovpålagte oppgaver, og vil kunne fungere godt for dette formålet. Det er som nevnt en risiko for at disse indikatorene ikke vil være like hensiktsmessige i analyser for å vurdere kommunenes og fylkeskommunenes innsats' effekt på oppnådde sluttmaal og mer langsiktige integreringsresultater.

I prioriteringen mellom ulike indikatorer anbefaler vi derfor at indikatorer som viser om kommunene følger lovfestede krav om å tilby livmestringskurs og foreldreveiledningskurs heller dekkes i Fylkesmannens tilsyn, eller eventuelt i egne evalueringer. Utfordringene med måling av tiltakene i asylmottak taler også for at dette ikke bør inkluderes som en utvalgt indikator på kommunenes innsats, selv om data om hvilke tiltak individer har fått i mottak kan brukes i mer dyptgående analyser av sammenhenger på individnivå mellom slike tiltak og senere integrering.

5.1.1.3 Erfaringer fra kommuner og brukere

De anbefalte indikatorene for programinnhold fokuserer på konkrete tiltak i programinnhold, men de forteller lite om hverken kommunenes erfaring med ny integreringslov eller brukeres erfaring med den kommunale innsatsen.

Kommunenes erfaring

Et indikatorforslag var å inkludere indikatorer som måler *kommunenes erfaringer* med implementering av lovendringen, eksempelvis gjennom å inkludere spørsmål i den årlige Kommuneundersøkelsen som gjennomføres av IMDi. Flere aktører mente derimot at kommunenes erfaring vil være lite hensiktsmessig, siden kommunene ikke bare har svært ulike erfaringer seg imellom, men at det også kan være svært ulike erfaringer i én og samme kommune avhengig av hvilke personer man spør. Som en kommunal aktør beskrev det: «Spør du 20 ansatte hos oss så vil du få 20 forskjellige svar». Det var generelt stor enighet om at kommunenes erfaringer ikke burde være en indikator, men heller inkluderes dersom det gjennomføres en større evaluering av lovendringen.

Brukernes erfaring med kommunal innsats

Et annet forslag var å inkludere *brukeres erfaring med kommunenes innsats*. Mange deltakere i workshopen fremhevet det som både viktig og ønskelig å inkludere brukernes erfaringer for å måle kommunenes innsats, men påpekte at det kan være krevende å måle. Det finnes per i dag ingen fast brukerundersøkelse til målgruppen, men det har vært gjennomført to eksterne undersøkelser de siste par årene (Lillevik og Tyldum, 2018; Tronstad, 2019). IMDi jobber med å utvikle en brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. I utgangpunktet skulle undersøkelsen piloteres i slutten av 2020 og kunne dermed blitt brukt som en nullmåling, men det er usikkert hvordan korona-situasjonen vil påvirke resultatene for en slik måling i 2020. Det er planlagt at brukerundersøkelsen skal gjennomføres årlig fremover. Med unntak av en potensiell

nullmåling i 2020, finnes det ikke brukerundersøkelser før innføringen av den nye loven, utover de to studiene nevnt over. Selv om ny lov iverksettes januar 2021 gjelder loven kun for deltakere som har fått innvilget opphold fra og med januar 2021, og det vil derfor fortsatt være deltakere som følger den gamle introduksjonsloven de neste par årene. Dette åpner for å kunne sammenligne deltakere omfattet av ny og gammel lov i brukerundersøkelsene de første par årene. Imidlertid kan det være vanskelig å vite hvor stor forskjell det i praksis blir i tilbudet.

Hvis en slik brukerundersøkelse blir gjennomført jevnlig, vil den være en god kilde til å måle utviklingen av brukernes erfaring med kommunenes innsats etter iverksetting. Det er dog noen reliabilitetsutfordringer med slike undersøkelser. Det ble eksempelvis påpekt at brukerne ofte er høflige og at det er mulig at de ikke vil være komfortable med å svare ærlig i slike undersøkelser. Hvis det bestemmes å gå videre med slike undersøkelser som grunnlag for indikatorer for brukernes erfaringer vil dette være et viktige innspill i tolkning av indikatoren.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for kommunenes og brukernes erfaringer

Oppsummert anbefaler vi at målinger av kommunenes erfaring med implementeringen av integreringsloven ikke inkluderes som en indikator. Målinger av brukeres erfaringer bør derimot vurderes som en indikator, selv om denne kan bli noe annerledes og mer utfordrende å tolke enn «hardere» indikatorer.

5.1.1.4 Kommunenes økonomiske innsats

Kommunale utgifter per deltaker

Integreringstilskuddet og norsktilskuddene som kommunene mottar er frie midler i den forstand at de ikke må rapportere på bruken av pengene, eller nødvendigvis må benytte midlene til integreringstiltak. Denne friheten gir kommunene et insentiv til å effektivisere sitt arbeid, med mulighet til å benytte overskuddsmidler til andre formål i kommunen som ikke er direkte utgifter for norskundervisning og introduksjonsprogram. Denne friheten åpner også for at det kan være store kommunale forskjeller når det gjelder hvor mye penger kommunene gjennomsnittlig bruker per deltaker. Flere aktører mente at det vil være interessant å måle om kommunenes økonomiske innsats endrer seg før og etter lovendring, og eventuelt om forskjeller i kommunenes økonomiske innsats påvirker integreringsresultatene. Er det eksempelvis slik at kommunene som bruker mer midler på integreringstiltak faktisk får bedre resultater, eller at kommunene som har godt organiserte program har en mer effektiv pengebruk og samtidig får gode resultater?

Det ble likevel påpekt noen utfordringer blant deltakerne i workshopen. Eksisterende data om kommunenes økonomiske innsats finnes i KOSTRA, og en aktuell variabel for sammenligning kan eksempelvis være netto driftsutgifter per deltaker. En deltaker med god kjennskap til kommunenes rapportering i det aktuelle KOSTRA-skjemaet påpekte at datakvaliteten var noe unøyaktig, siden kommunene praktiserte hvordan de registrerte disse utgiftene ulikt. Hvis disse dataene skulle benyttes til slike målinger, er det viktig at personene som rapporterer inn i systemet gjør dette på samme måte slik at sammenlignbarheten og datakvaliteten styrkes.

I arbeidet med videreutvikling av KOSTRA-rapporteringen på dette feltet kan man også vurdere hvorvidt man i større grad skal rapportere om kommunens arbeid med personer som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg til arbeidet med introduksjonsordningen.

Hvert år ser et beregningsutvalg på kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og deres familiegjenforente. Kartleggingen dekker perioden kommunene mottar integreringstilskudd – det vil si fra og med det året en person bosettes og de fire påfølgende årene²⁹, og inkluderer en grundigere vurdering av kommunenes utgifter til programmet utover KOSTRA-tall. Beregningsutvalgets årlig rapporter kan være en alternativ kilde for å vurdere om kommunenes totale utgifter har økt etter lovendring, og eventuelt i hvilken grad kommunes økonomiske utgifter blir dekket. Beregningsutvalgets rapporter er derimot ikke egnet

²⁹ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/kommunens-arbeid/bosetting-og-kommuneokonomi/>

til å sammenligne forskjeller i kommunal innsats mellom kommuner, siden det hovedsakelig baserer seg på et relativt lite utvalg kommuner (ca. 20) for å gjøre sine utregninger.

Mottatte tilskuddsmidler

Et annet forslag i innledende runde var om mottatte tilskuddsmidler kunne være en indikator for å måle kommunenes innsats. I tillegg til integreringstilskuddet og tilskudd til norskopplæring kan kommunene søke om ytterligere tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak. Deltakerne i workshopen argumenterte for at tilskuddsmidler var et lite egnet mål for å måle kommunal innsats blant annet fordi noen av tilskuddene er innrettet mot større kommuner, så det ville blitt en skjev indikator. Det ble også påpekt at kommunene har ulike prioriteringer i sitt arbeid. Der noen kommuner arbeider for å øke økonomiske tilskudd for å få gjennomført sitt arbeid, prioriterer andre eksempelvis organisatoriske omstillinger. Det vil også være svært vanskelig å vurdere om mottatte tilskudd faktisk er årsaken til at deltakere i kommunen oppnår gode integreringsresultater siden disse kan være mindre direkte koblet til tilbudet deltakerne får.

Foreløpig konklusjon –indikatorer for kommunenes økonomiske innsats

Basert på overnevnte vurderinger anbefaler vi ikke at man benytter mottatte tilskuddsmidler som indikator på kommunenes innsats. Vi vurderer det også dithen at Beregningsutvalgets rapporter nok vil utgjøre en grundigere og mer reliabel kilde til å måle om kommunenes økonomiske innsats og utgifter har endret seg betydelig før og etter lovendring. Hvis det er ønskelig å gjøre analyser der man sammenligner kommunenes økonomiske innsats på tvers, samt kobler dette mot oppnådde kvalifikasjoner og integreringsresultater, vil det være mulig å sammenligne kommunenes gjennomsnittlige driftsutgifter per deltaker, hentet fra KOSTRA-skjema. Vi anbefaler derfor dette som en potensiell indikator, som kan si noe om kommunenes prioritering av arbeidet. Det arbeides også med å utvikle et nytt KOSTRA-skjema for dette feltet, så det vil potensielt kunne komme flere aktuelle variabler som kan benyttes som indikatorer på kommunenes økonomiske innsats på sikt. For bruk av både eksisterende og/eller nye KOSTRA-indikatorer er det likevel viktig å merke seg kritikken påpekt om at kommunene i dag har ulik praksis på hvordan de dokumenterer disse utgiftene, og at det kan være behov for en enda tydeligere veileder for rapporteringen.

5.1.1.5 Prosess og ambisjonsnivå

En generell utfordring med mange av indikatorene vi har vurdert i dette kapitlet – og egentlig med indikatorer generelt – er at de ikke fanger opp mer komplekse sammenhenger og prosesser som mange på feltet er opptatt av å vite noe om. I denne delen av kapitlet diskuterer vi derfor noen mer komplekse indikatorer som forsøker å fange opp prosesshensyn. Flere av disse kom frem som forslag fra deltakerne i workshopen vi arrangerte. Hensikten med dette er å forsøke å tenke gjennom hvordan man kan ta en noe mer finmasket tilnærming til opplæringens innhold og kvalitet.

Å undersøke kvalitet kan være langt mer utfordrende enn å undersøke forhold som lett lar seg tallfeste. Men ved for eksempel å analysere hvilke kommuner som oppnår hvilke tallfestede resultater (etter at man tar hensyn til antall timer deltakerne har fått, deltakernes bakgrunn, forhold i kommunen osv), kan man identifisere kommuner som gjør det spesielt godt utfra sine forutsetninger. Dette kan deretter brukes til å undersøke hva disse kommunene har gjort annerledes enn andre, noe som igjen kan bidra til å identifisere nye indikatorer som kan brukes for å måle kvalitet/innhold i tjenestene.

Prosesshensyn i utformingen av introduksjonsprogram

Ambisjonsnivå for sluttmaal

Et nytt element i integreringsloven sammenlignet med introduksjonsloven er at deltakere i introduksjonsordningen skal ha et sluttmaal for opplæringen, som igjen er styrende for programmets varighet. Det legges føringer på hva sluttmalet skal være ut fra deltakernes utdanningsbakgrunn. Deltakere med minimum utdanning på videregående nivå skal ha sluttmaal om å kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, og kort programtid. Deltakere under 25 år skal

som hovedregel ha opplæring etter opplæringsloven (vanlig videregående opplæring) og skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring. For øvrige deltakere skal sluttmalet være arbeid, eller at man fullfører deler eller hele grunnskolen eller videregående opplæring.

Ut fra dette vil det være interessant å følge med på hva slags ambisjonsnivå kommunene har når de setter sluttmalet. Det kan eksempelvis være spesielt interessant å følge med på i hvor stor grad gruppen under 25 år faktisk får fullført videregående opplæring som i samsvar med sitt sluttmaal. I ny lov legges det opp til at dette skal være en *hovedregel*, men med mulighet for unntak ved en helhetlig vurdering, så det vil være interessant å se om andelen varierer fra kommune til kommune eller fylkeskommune til fylkeskommune (ideelt sett kontrollert for bakgrunnsvariabler). Det vil også være interessant å vurdere om noen kommuner generelt sett er mer eller mindre ambisiøse i sluttmalet de setter, eventuelt om fylkeskommunenes anbefalinger i karriereveiledning varierer (utover den variasjonen man kan forvente ut fra sammensetningen av den bosatte gruppa). Departementet ønsker at kommunene skal ha et høyt ambisjonsnivå. Ettersom sluttmalet er nytt, kan man imidlertid ikke sammenligne med perioden før ny lov og således vurdere om ambisjonsnivået eventuelt har gått opp. En ytterligere utfordring med å bruke sluttmalet i en indikator, er at det kan, og skal hvis nødvendig, justeres underveis. Mange aktører er enige om at det kan være vanskelig å sette et godt og riktig sluttmaal med en gang. Det er derfor et spørsmål om man i slike målinger bør bruke det opprinnelige sluttmalet eller eventuelt justerte sluttmaal. Vi mener det er mest hensiktsmessig å undersøke det siste justerte sluttmalet, men dette innebærer visse utfordringer med hva man da måler. Denne indikatoren er ikke sammenlignbar med situasjonen før ny lov.

Kvalitet i kompetansekartleggingen

I tillegg til å måle hvorvidt personer får kompetansekartlegging innen fristen eller ikke, kan det også være aktuelt å se på innholdet eller kvaliteten i kartleggingen. Én mulig indikator kan være hvorvidt deltakerne har fått hjelp til utfyllingen (noe som kan indikere høyere kvalitet enn dersom de må fylle ut alene). I så fall bør dette fortsatt inngå som noe man må krysse av for ved kartleggingen. Et annet alternativ kan være å inkludere noen spørsmål i IMDis kommuneundersøkelse der kommunene blir bedt om å vurdere hvor nyttig kartleggingen har vært for dem, eventuelt om det er noe de savner.

Samsvar mellom karriereveiledning, sluttmaal og tilbud

Knyttet opp mot sluttmalet, fikk vi også innspill i workshopen om at det hadde vært interessant å undersøke i hvor stor grad det er sammenheng mellom a) anbefalingen fra karriereveiledningen, b) fastsatt sluttmaal, og c) faktisk tilbud – spesielt med hensyn til personer som inngår i gruppen som – som hovedregel – skal ha videregående opplæring som sluttmaal. En mulig utfordring med at flere deltakere skal ha videregående skole som del av sitt program, er at opptak til videregående skole styres av opplæringsloven og forskrift, altså et helt annet regelverk enn integreringsloven. Mange vil ha ungdomsrett (under 25, opplæringsloven kapittel 3) eller voksenrett (kapittel 4A) til videregående opplæring slik at tilgang til utdanning vil være en rett de skal få oppfylt. Imidlertid fungerer opptak til videregående opplæring primært slik at det er en søknadsfrist på våren og ett opptak i året, med oppstart i august – i motsetning til organiseringen av introduksjonsprogrammet som har løpende inntak styrt av at kommunene har plikt til å gi et tilbud så raskt som mulig og senest innen tre måneder. Det vil si at dersom en person starter introduksjonsprogrammet rett etter årets opptaksfrist til videregående opplæring (1. februar), vil det potensielt gå et år til neste gang de kan søke. Mens departementet oppfordrer fylkeskommuner til å ta inn deltakere etter fristen (Kunnskapsdepartementet, 2020a, s 94), og tilbud slik som kombinasjonsklasser/innføringsklasser i større grad har løpende opptak, kan dette bli en utfordring i praksis. Vil dette ha innflytelse på hva slags sluttmaal deltakerne får, og tilbudet de ender opp i? Det som kanskje enklast lar seg tallfeste er hvorvidt det er samsvar mellom hvor mange som får anbefalt sluttmaal «fullført videregående opplæring» fra sin karriereveiledning, og hvor mange som begynner i videregående opplæring/tar videregående opplæring på fulltid eller deltid i sitt program (dersom registreringer i NIR tillater dette – det vil i hvert fall fremgå hvorvidt

de tar videregående opplæring som element i programmet, også om de har det på fulltid). Tidligere undersøkelser har vist at noen kommuner har opplevd det som vanskelig å «få plass» til sine flyktninger i videregående opplæring (Leirvik og Staver, 2019). To relevante motforestillinger mot denne type måling er at det er ulike forvaltningsorganer som er ansvarlige for karriereveiledning og det å sette sluttmaal, og at karriereveiledning kun er en av flere faktorer som skal inngå i fastsettelse av sluttmaal. Samtidig kan denne ansvarsdelingen nettopp gjøre det mer relevant å avdekke eventuelt manglende samsvar.

Oppstart

Introduksjonsprogrammet skal ha rask oppstart, senest innen tre måneder. Som nevnt skjer opptak til videregående opplæring etter andre regler. Det er derfor interessant å undersøke hvor raskt deltakere generelt kommer i gang med videregående opplæring. De som har videregående opplæring som sluttmaal for sitt program vil ha programtid inntil fire år, men for at de skal nå målet med opplæringen (gitt at de skal ta hele videregående opplæring i løpet av programmet), er de avhengig av at opplæringen starter relativt raskt (i hvert fall i løpet av et år). Dette kan muligens operasjonaliseres som hvor lang tid det i gjennomsnitt tar deltakere som skal ha videregående opplæring som element i sitt program å komme i gang med denne opplæringen, eventuelt fordelt på fylkeskommuner. Det forventes at inntil oppstart vil de få tilbud om norskopplæring og obligatoriske elementer i programmet i kommunen (jf. Kunnskapsdepartementet, 2020, s. 94). En ulempe med en slik indikator er at den eventuelt kun forteller oss noe om når på året flyktninger bosettes, med mindre det viser seg at fylkeskommunene i økt grad begynner med løpende opptak.

Ambisjonsnivå i utforming av norskmål

Alle målgruppene i ny integreringslov som skal ha opplæring i kommunen, altså både introduksjonsdeltakere, de med rett og plikt og de med plikt, skal ha et norskmål for opplæringen. Veiledende norskmål er foreslått i forskrift, og vil variere ut fra personens utdanningsbakgrunn. Disse er beskrevet nærmere i kapittel 2.1).

I de foreslåtte minimumsnivåene ligger en økt ambisjon for norskopplæringen. I dagens introduksjonslov har deltakere i norskopplæringen primært rett til opplæring opp til B1-nivå (opp til en total ramme på 3000 timer) med mindre de kan nå B2-nivå innenfor de fastsatte 600 timene. I ny lov vil deltakerne ha rett til opplæring fram til man når sitt norskmål, innenfor en maksimal opplæringstid på tre år eller 18 måneder. Det kan være interessant å følge med på hva slags nivå kommunene setter for deltakerne – legger de seg på det veiledende minimumsnivået? Lavere? Eventuelt høyere? Og varierer dette? Føringerne fra departementet er at terskelen skal være høy for å sette lavere norskmål enn de veiledende.

En utfordring med en slik indikator er at mens data og bakgrunnsvariabler er relativt tilgjengelige for deltakere i introduksjonsprogrammet, foreligger det atskillig mindre data om deltakere med kun rett og plikt til opplæring i norsk. Det vil imidlertid fremgå fra NIR om de har fullført utdanning minst på videregående nivå fra før.

Prosesshensyn i bosettingen

Et nytt fylkeskommunalt ansvar i ny integreringslov er at bosetting av flyktninger skal være mer målrettet og tilpasset. Med utgangspunkt i kompetansekartlegging av flyktninger, skal de i størst mulig grad bosettes der det er relevante utdanningsmuligheter og/eller muligheter i det lokale arbeidsmarkedet basert på den enkeltes medbrakte kompetanse og erfaring. Fylkeskommunene skal gi anbefalinger i denne sammenheng, og det ville vært hensiktsmessig å måle i hvor stor grad de lykkes med en treffsikker bosetting som sikrer samsvar mellom hvert enkelt individs kompetanse og erfaring, og det lokale utdanningstilbudet og arbeidsmarkedet i bosettingskommunen. Imidlertid vil det være utfordrende å fange opp slike hensyn ved hjelp av en kvantitativ indikator, siden slike vurderinger av samsvar mellom individers kompetanse og potensielle bosettingskommuner vil avhenge av mange forhold som ikke nødvendigvis vil la seg

kvantifisere. Mange flyktninger bosettes også som familier, og det kan gi ulikt utslag på en eventuell «match» om man tar utgangspunkt i det ene eller det andre familiemedlemmet.

En mer begrenset tilnærming som kan være mer gjennomførbar, er å måle i hvor stor grad flyktninger under 25 år blir bosatt i en kommune der det finnes videregående opplæringstilbud (eventuelt innen pendleavstand, om dette lar seg måle). Vi vurderer det likevel alt i alt som vanskelig på en god måte å fange opp hvordan fylkeskommunene sikrer at individer blir bosatt i kommuner der det er utdannings- eller jobbmuligheter basert på hvert individs spesifikke erfaring eller potensiale i en kvantifiserbar indikator. Slike vurderinger vil best kunne vurderes gjennom mer kvalitative undersøkelser av hvordan fylkeskommunene gjennomfører dette arbeidet.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for prosesshensyn og ambisjonsnivå

For å vurdere om integreringsloven fungerer etter hensikten, kan det være nødvendig å se nærmere på bestemte deler av implementeringen, slik som utformingen av sluttmål og norskmål, og sammenhengen mellom karriereveiledning, utforming av integreringsplan og faktisk kvalifisering eller sammenhengen mellom kompetansekartlegging og bosetting.³⁰ Vi antar at denne type målinger er mest egnet innenfor rammene av egne evalueringer, heller enn som enkeltindikatorer. De vurderes derfor ikke som de mest sentrale indikatorene, men vi har likevel inkludert dem i oversikten over foreslåtte indikatorer, og anbefaler at de vurderes ved bredere og mer inngående analyser.

5.1.1.6 Andre foreslåtte indikatorer

Klager på kommunale vedtak omgjort av fylkesmannen

En deltaker i workshopen foreslo at en mulig indikator for kommunenes innsats er klager omgjort av fylkesmannen. Selv om dette kan fungere som en indikator for kommunal innsats, mener vi at den ikke måler det mest essensielle i lovendringen. Aktøren som foreslo indikatoren var også enig at de anbefalte indikatorene for programinnhold var mest vesentlige. Det vil likevel være interessant for andre evalueringer å se om antallet klager på kommunale vedtak som er omgjort av fylkesmannen endrer seg med ny lov.

Foreløpig konklusjon – andre foreslåtte indikatorer

Vi foreslår ikke ytterligere indikatorer for dette leddet i resultatkjeden, men data om klager på vedtak omgjort av fylkesmannen bør vurderes brukt i andre evalueringer.

5.1.2 Anbefalte indikatorer

Ut fra vurderingene i dette (del)kapitlet oppsummerer tabell 5.1. anbefalte indikatorer som måler ulike deler av kommunenes innsats. Det var gjennomgående stor enighet blant relevante aktører at indikatorer som måler innholdet i introduksjonsprogrammet (og særskilt bruk av utdannings- og arbeidsrettede element) og norskopplæringen var det mest sentrale hvis man skulle velge ut et mindre sett indikatorer for å måle kommunenes og fylkeskommunenes innsats. I tillegg vurderer vi programtid som en svært sentral indikator, siden differensiert programtid er en meget viktig endring i ny integreringslov og en endring som kan antas å ha stor effekt på mulighet for oppnådde kvalifikasjoner og integreringsresultater på sikt.

Videre har vi diskutert ulike indikatorer innenfor følgende kategorier: mer målrettet bosetting, lovfestede elementer, kommunenes og brukernes erfaringer, kommunenes økonomiske innsats, prosess, og andre hensyn. Basert på vurderingene har vi prioritert utvalgte indikatorer innenfor hver kategori som kan fungere i et bredere sett indikatorer for mer inngående analyser.

³⁰ På disse områdene kan det også være viktig å kartlegge hvordan samarbeidet fungerer mellom de ulike aktørene, som kommuner, fylkeskommuner og eventuelt andre.

Tabell 5.1: Forslag til indikatorer for kommunenes og fylkeskommunenes innsats

Indikator	Målgruppe	Operasjonalisering	Datakilde
Bruk av utdanningselementer i introduksjonsprogrammet	Deltakere i introduksjonsprogrammet	Andel som har følgende utdanningselementer: - Grunnskole - Videregående opplæring (eventuelt fordelt på fag- og yrkesopplæring og studiespesialiserende)	NIR (evt SSB/VIGO)
Bruk av arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet	Deltakere i introduksjonsprogrammet	Andel som har ulike arbeidsrettede elementer (kategorier ikke spesifisert)	NIR
Antall timer norskopplæring	Deltakere i introduksjonsprogrammet og deltakere med rett og plikt til norskopplæring.	Gjennomsnittlig antall timer norskopplæring per deltaker innenfor perioden med plikt og rett til opplæring	NIR
Programtid	Deltakere i introduksjonsprogrammet	Gjennomsnittlig programtid fordelt på ulike målgrupper	
Oppfylt lovfestet krav for oppstart	Deltakere i introduksjonsprogrammet Deltakere med (rett og) plikt	Andel deltakere som gjennomført lovfestede krav første 3 måneder: - Kompetansekartlegging - Karriereveiledning - Integreringsplan/kontrakt Andelen deltakere med (rett og) plikt som har fått norskplan innen 3 måneder	NIR, KOMPASS, KOMBO
Heltidsprogram	Deltakere i introduksjonsprogrammet	- Andel deltakere som får oppfylt krav om heltidsprogram - Andel deltakere som tar videregående opplæring på fulltid	NIR (krever trolig forbedringer i data)
Kompetansekrav for norsklærere	NA	Andel norsklærere som oppfyller kompetansekrav	Vil kreve spørreundersøkelse/kartlegging
Brukernes erfaring	Deltakere i introduksjonsprogrammet	Ikke spesifisert	Planlagt brukerundersøkelse
Kommunenes økonomiske innsats	Deltakere i introduksjonsprogrammet	Gjennomsnittlig utgifter per deltaker	KOSTRA
Ambisjonsnivå sluttmaal	Deltakere i introduksjonsprogrammet	Andel med gitt utdanningsbakgrunn som får ulike sluttmaal Andel under 25 som har fullført vgo som siste justerte sluttmaal	NIR (samt bakgrunns-variabler)
Samsvar sluttmaal/karriereveiledning/tilbud	Introduksjonsprogramdeltakere, spesielt de som skal ha ordinær vgo som innhold i program	Andel av de som får anbefalt sluttmaal delvis/fullført vgo i karriereveiledningen som får dette som sluttmaal i kontrakt og vgo som innhold i program	NIR/KOMPASS. KOMBO. Fordrer koblinger av data som ikke skjer i dag.
Rask oppstart	Introduksjonsprogramdeltakere som skal ha ordinær vgo som innhold i program	Gjennomsnittlig tid før Introduksjonsprogramdeltakere med sluttmaal delvis/fullført vgo har oppstart undervisning.	NIR
Ambisjonsnivå norskmål	Introduksjonsprogramdeltakere, deltakere med rett og plikt.	Fordeling av norskmål ut fra sammensetningen av bosatte i kommunen (lavere eller høyere enn veiledende minimum ut fra utdanningsbakgrunn)	NIR og bakgrunnsvariabler

5.2 Indikatorer for programresultat og kvalifikasjoner

I dette kapitlet vil vi beskrive mulige indikatorer for deltakernes resultater fra introduksjonsprogrammet og oppnådde kvalifikasjoner i ordningene i integreringsloven. Dette er det andre leddet i resultatkjeden beskrevet i kapittel 3, som vil være det umiddelbare resultatet av kommunene og fylkeskommunenes arbeid med opplæring og kvalifisering i tråd med integreringsloven. Det handler altså om kortsiktige resultater som kan fanges opp ved programslutt. Slik vi har beskrevet, er det en ambisjon og forventning om at flere skal få økte formelle kvalifikasjoner ved endt program.

De oppnådde kvalifikasjonene som eventuelt kan måles er knyttet til overgang til arbeid og utdanning (herunder formell kompetanse), norsksferdigheter, og oppnådd kunnskap om norsk samfunn. En utfordring som gjør seg gjeldende, er at både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen skal være individuelt tilpasset og deltakerne skal ha individuelle mål. Det er gitt konkret veiledning om hva målene skal være ut fra deltakernes utdanningsbakgrunn i forslag til lov og forskrift. Dette innebærer at indikatorer – eller spesielt eventuelle måltall – som er absolutte, kan gi litt skjeve utfall for kommuner dersom de bosetter deltakere med systematisk ulik bakgrunn. Slike mål kan få det til å se ut som en deltaker som ankommer med lite formell utdanning, men som gjør store fremsteg, likevel ikke har gode resultater. Av denne grunnen er det viktig å kontrollere for sammensetningen av deltakerne, se avsnitt 5.5. Samtidig er det viktig å fange opp de konkrete resultatene, siden kravene som deltakerne møter i utdanning og samfunnet for øvrig ikke tar hensyn til deres utgangspunkt ved ankomst. Vi diskuterer tre tilnærminger til indikatorer for å fange opp hvor deltakerne er ved avsluttet introduksjonsprogram, samt indikatorer for å fange opp resultater i norsk og samfunnskunnskap. Generelt sett vil denne type kortsiktig resultat måles ved programslutt. Det bør imidlertid presiseres at tilpasningen av program også innebærer at deltakere vil ha ulik programtid og opplæringstid.

5.2.1 Vurderinger av potensielle indikatorer

5.2.1.1 Avslutningsårsak og oppnådde resultater (introduksjonsprogram)

Avslutningsårsak

I dag registrerer kommunene såkalt avslutningsårsak/sluttårsak for introduksjonsprogram i NIR. De kan kun velge én slik årsak. Registreringen er ikke knyttet direkte mot formell kompetanse, men den forteller oss hva deltakeren gjør ved slutt punktet for sitt program, og logikken i registreringen handler om hva deltakerne «avsluttes til», altså hva de går over til å gjøre etter avsluttet program. Aktørene mente at det er ønskelig å videreføre denne type registrering. Det er en relevant og aktuell indikator som sikrer sammenlignbarhet over tid. Den er også enkelt tilgjengelig i NIR, og enkel å formidle. Den dekker også alle deltakere i introduksjonsprogrammet, uavhengig av om de har et arbeidsrettet eller utdanningsrettet program.

Vi har imidlertid fått en rekke tilbakemeldinger som tyder på at kategoriene som er tilgjengelig i dag ikke er optimale, og spesielt at det er problematisk at det kun er mulig å velge én årsak. Dagens kategorier er listet i Tabell 5.2.

Tabell 5.2: Dagens mulige avslutningsårsaker introduksjonsprogram

Avslutningsårsak introduksjonsprogram
Annet
Arbeidssøker på tiltak i regi av andre enn NAV
Arbeid
Død
Flyttet
Ikke arbeidssøker
Mistet rett til intro
Arbeidssøker på KVP
Arbeidssøker på lønnstilskudd
Arbeidssøker på andre tiltak i regi av NAV
Ordinær utdanning – grunnskole
Ordinær utdanning – høyere utdanning
Ordinær utdanning – videregående skole
På sosial stønad
På andre trygdeytelser
Hjemmeværende med omsorg for barn 0-1 år
Hjemmeværende med omsorg for barn 1-3 år
Adferd i/utenfor programmet
Helsemessige årsaker
Ikke arbeidssøker - forsørget
Ikke arbeidssøker - sosialkontoret/trygd
Ikke arbeidssøker -sosialkontoret/trygd
Ikke registrert sluttårsak

En tilbakemelding vi fikk fra mange aktører, er at det er problematisk å måtte velge én enkelt kategori, idet mange som avslutter programmet kan tenkes å kombinere skolegang med arbeid. I workshopen ble det trukket fram at dette kan bidra til ulik registreringspraksis i kommunene, ettersom de vil måtte velge skjønsmessig hvilken av kategoriene de skal velge. En utfordring som ble fremhevet dersom man legger opp til å kunne velge flere enn én avslutningsårsak uten at det er noen prioritering mellom dem, er at det kan bli vanskeligere å analysere og lage statistikk basert på datamaterialet. Dette kan eventuelt løses ved at kommunene kan velge en *hovedårsak* og eventuelt ytterligere årsaker.

En ytterligere tilbakemelding vi fikk ved flere anledninger, er at det er uheldig at deltakere i introduksjonsprogrammet har overgang til grunnskole for voksne ved avsluttet program ikke «teller» som måloppnåelse for kommunene. Dette handler om hvordan kommunene målstyres, heller enn utformingen av indikatoren i seg selv. Som vi har nevnt i avsnitt 5.1.1.1 kan det være hensiktsmessig å ytterligere spesifisere utdanningskategoriene som anvendes i NIR slik at man kan fange opp fag- og yrkesopplæring, og eventuelt kombinasjonsklasser og på sikt delkompetanse.

Avslutningsårsaken sier i seg selv ikke noe om hva deltakerne har oppnådd i løpet av programmet. I lys av at flere deltakere skal ha som slutt mål å oppnå en form for formell kompetanse, vil det være hensiktsmessig å fange opp hvorvidt deltakerne har *fullført* grunnskole for voksne og/eller videregående opplæring i løpet av programmet. Fullført videregående skole skal være slutt mål for mange, og dersom de gjør dette vil de altså ha nådd slutt målet sitt slik at programmet skal avsluttes. Om dette registreres i NIR kan man også følge utviklingen her mer løpende enn dersom man er avhengig av registerdata om utdanning. Dette er imidlertid en noe annerledes logikk enn dagens tilnærming til registrering.

Indikatoren avslutningsårsak har et tydelig og åpenbart måletidspunkt, nemlig ved programslutt. I ny lov vil programmets lengde variere en god del for ulike deltakergrupper (i tillegg til at en noen faller fra underveis). Mens dette på den ene siden kan skape måleutfordringer, kan det også være nyttig med tanke på å fange opp eventuelle forskjeller i avslutningsårsak mellom de som

har kort og langt program. Da kan man for eksempel avdekke om det er slik at de med kort program lykkes i å kombinere arbeid og videre norskopplæring og/eller utdanning, eller om de på kort sikt går over på sosial stønad etter avsluttet program.

Oppnådde kvalifikasjoner ved endt introduksjonsprogram

En viktig målsetning ved reformen er at flere deltakere i introduksjonsprogrammet skal oppnå formell kompetanse, og det er derfor spesielt relevant å fange opp deltakernes oppnådde kvalifikasjoner i løpet av programmet. Her får vi imidlertid også en utfordring med at programmet skal være individuelt tilpasset, og at deltakere vil ha ulike mål. Ny integreringslov skiller spesielt på tre grupper: introduksjonsdeltakere som allerede har utdanning på minimum videregående nivå, introduksjonsdeltakere under 25 år, og øvrige. Disse skal ha ulike sluttmaal og lengde på program. For en del deltakere i introduksjonsprogrammet vil formålet med introduksjonsprogrammet være å komme i en form for arbeid, noe som i all hovedsak måles på sikt (ledd tre i vår modell). Dette skal understøttes av tiltak i introduksjonsprogrammet (som måles i ledd én). For en deltaker med arbeidsrettet program, er det noe uklart hva som kan og bør måles i dette leddet, da eventuell arbeidspraksis ikke vil resultere i formelle kvalifikasjoner. For de med utdanningsrettet program er det imidlertid enklere å fange opp oppnådde kvalifikasjoner i løpet av programmet, da man kan skille mellom deltakelse i og gjennomføring av programmet. På denne måten er utdanning både innsatsfaktor og et umiddelbart utfall. Et tegn på at integreringsloven fungerer etter hensikten, vil for eksempel være om andelen deltakere som tar videregående opplæring som del av programmet øker, eller tilsvarende at andelen som består utdanning går opp. Aktører vi har snakket med er enige om at det er viktig å følge opp hvorvidt deltakere i introduksjonsprogrammet tar og fullfører formell utdanning i så stor grad som loven legger opp til.

Grunnskole: Som en aktør understreket, er utdanningsløp sekvensielle, slik at kvalifisering på videregående nivå krever at man har gjennomført grunnskole. Dermed vil satsing på grunnskole være et nødvendig grunnlag for videre kvalifisering. Spesielt trakk flere fram at mange mangler engelskkunnskaper på grunnskolenivå. Om kommunene eventuelt ikke har incentiver til å satse på dette, kan dette undergrave kvalifisering på sikt. Det kan derfor være hensiktsmessig å dokumentere deltakere som har *bestått grunnskole* i løpet av programmet. En slik indikator vil ikke oppfylle kriteriet om nøytral effekt på aktørene, og det må bemerkes at den kan medføre både ønskede og uønskede vridninger. I tillegg til de positive incentivene til satsning på kvalifisering som vi har nevnt over, har noen aktører nevnt at de brede rettighetene til å ta utdanning på grunnskolenivå kan føre til at personer som ikke faktisk trenger grunnskole, ønsker å ta det. For deltakere i introduksjonsordningen kan dette være en mulighet til å få unntak fra inntektskravet for permanent opphold, som undersøkelser viser er til stor bekymring for en del flyktninger (se for eksempel Lillevik og Tyldum, 2018).

En ytterligere teknisk utfordring når det gjelder registrering av grunnskole, er datatilgang. Mens man i NIR har data på individnivå på *deltakelse* i grunnskole (uten spesifisering på fag), kan man ikke hente ut statistikk derfra på *fullført/bestått grunnskole*, med mindre kategoriene endres slik vi diskuterer over. Noe data finnes fra SSB, men denne har også visse begrensninger (se kapittel 4). Å fange opp fullført grunnskole på individnivå kan derfor være en mer kostbar tilnærming enn å dokumentere *deltakelse* i grunnskoleopplæring som i dag skjer gjennom NIR-data, med mindre det legges til rette for å fange opp dette i NIR, jf. over.

Videregående opplæring: Per i dag er det en lav andel deltakere i introduksjonsprogrammet som gjennomfører videregående opplæring som del av programmet, men det er en tydelig føring i integreringsloven at atskillig flere skal gjøre dette. Vi har allerede understreket viktigheten av å ha med dette som avslutningsårsak (både overgang til vgo og bestått vgo, gjerne fordelt på ulike underkategorier (studiespesialiserende, fag- og yrkesopplæring, og eventuelt kombinasjonsklasser/modulisert opplæring)). For videregående opplæring finnes SSB-statistikk på individnivå slik at man kan dokumentere *bestått* videregående opplæring og ikke kun deltakelse, men dette vil ha en forsinkelse sammenlignet med NIR. Om fullført/bestått opplæring

kommer inn i NIR, vil dette kunne følges hyppigere. Imidlertid kan det innvendes at det er uheldig å duplisere registreringene, da det kan tenkes å føre til feilkilder og dårlig datakvalitet. Her kan det være en avveining mellom hyppighet og tilgjengelighet på den ene siden, og kvalitet på den andre.

Andre typer utdanningsprogram: Det foregår en rekke ulike forsøk på utdanningsfeltet der man deler opp utdanningsløp på andre måter og gjør dem tilgjengelige for nye grupper. En slik tilnærming er kombinasjonsklasser, der elever i vgo mottar ytterligere grunnskoleopplæring i videregående skole. Imidlertid er det i hovedsak aktuelt for ungdom som ikke er i målgruppen for introduksjonsprogram. Kompetanse Norge jobber med forsøk på såkalt modulisert fag- og yrkesopplæring, der et fagbrev deles opp i moduler. Om dette blir vanligere, vil det være hensiktsmessig å fange opp beståtte moduler når man dokumenterer introduksjonsdeltakeres formelle kompetanse. Vi er ikke kjent med hva som finnes av data på dette per i dag, men antar at det finnes begrenset nasjonal statistikk ettersom det foreløpig er på forsøksstadiet. Et spørsmål her er om dette skal telle som fullført utdanning på videregående nivå.

Vurdering av medbragt kompetanse: Underveis i introduksjonsprogrammet vil mange deltakere være i prosesser som innebærer å få godkjent sin medbragte kompetanse, enten i form av realkompetansevurderinger eller godkjenning av utenlandsk utdanning. Vi mottok derfor forslag fra noen aktører i workshopen om å fange opp vurdering eller godkjenning av medbragt kompetanse som en del av en indikator på oppnådde kvalifikasjoner. (Dette kan vurderes både som en innsatsfaktor og en oppnådd kvalifikasjon). Som vi beskrev i kapittel 4 er det utfordringer med datatilgangen når det gjelder å dokumentere godkjenninger av utenlandsk utdanning. Dersom enhetlig statistikk kommer på plass, kan det være hensiktsmessig å ha med også dette i en indikator på formell kompetanse. Slik kan man eventuelt se nærmere på sammenhengen mellom formell kompetanse og overgangen til arbeid, også der kvalifiseringen har skjedd i utlandet.

Sammenfatningsvis vil det å fange opp ulike former for kvalifisering være relevant for ulike undergrupper av deltakere i introduksjonsordningen. I tabellen under har vi fordelt dem på ulike grupper, der de mørkeste feltene er mest relevante. Grønne felt avspeiler bedre datatilgang enn oransje felt. Det må bemerkes at deltakere kan få andre sluttmaal enn disse, og at dette i hovedsak gjenspeiler det lovproposisjonen presenterer som hovedregler. Deltakere under 25 år skal som hovedregel ha videregående opplæring som sluttmaal, og det vil være viktig å fange opp hvorvidt de fullfører grunnskole og videregående opplæring i Norge (enten i løpet av programmet eller på sikt, se 5.3). For deltakere som allerede *har* minimum opplæring på videregående nivå, vil det primært være aktuelt å få denne godkjent fra utlandet (muligens også å ta enkelte fag som engelsk, da dette faller utenom den såkalte GSU-lista for hva som tilsvarer norsk videregående opplæring). For øvrige deltakere vil grunnskole være aktuelt, og i en del tilfeller også videregående opplæring (trolig i de fleste tilfeller å begynne på videregående opplæring heller enn å fullføre, på grunn av programtid). Det kan også være aktuelt å fange opp godkjenning av eventuell utenlandsk kvalifisering og praksis (praksis som frisør, skredder e.l. kan inngå mot et praksiskandidatbrev). Det viktigste er imidlertid å fange opp formell kompetanse som fullføres i Norge i løpet av introduksjonsprogrammet.

Tabell 5.3: Måling av oppnådde kvalifikasjoner fordelt på målgrupper

Gruppe	Formelle kvalifikasjoner				
	Fullført og bestått i Norge		Godkjenning av medbragt kompetanse		
	Grunnskole	Videregående opplæring	Videregående opplæring	Høyere utdanning	Realkompetanse
Introduksjonsprogramdeltakere under 25 år					
Introduksjonsprogramdeltakere som allerede har utdanning på minimum videregående nivå					
Øvrige introduksjonsprogramdeltakere					

Når det gjelder måletidspunkt, er *programslutt* i utgangspunktet et naturlig måletidspunkt for å fange opp oppnådde kvalifikasjoner i løpet av programmet. Dette medfører ulikt måletidspunkt på grunn av ulik programtid. I tillegg kan videregående studieløp være lengre enn selve introduksjonsprogrammet, selv for den gruppen som får noe forlenget løp i ny lov. Måling av fullført videregående opplæring i den øvrige befolkningen er basert på hvor mange som fullfører/består i løpet av fem år. En av aktørene har bemerket at det dermed kan være hensiktsmessig med et noe annet måletidspunkt enn programslutt. En aktør bemerket også at en utfordring med tanke på måletidspunkt kan være at det tar lang tid å koble data fra NIR til registerdata.

Oppnådd slutt mål

En mulig enkel indikator for resultatene i introduksjonsprogrammet, er andelen deltakere som oppnår sitt slutt mål. Flere aktører støttet bruk av en slik måling. Fordelen med en slik relativ tilnærming er at den favner alle undergruppene i introduksjonsprogrammet, uavhengig av om slutt målet er arbeid, fullført grunnskole eller opptak til høyere utdanning (eksempelvis). Det er også trolig relativt god datatilgjengelighet, ettersom slutt mål registreres i NIR. Den er en relativt enkel og overordnet indikator, som ikke er veldig vanskelig å formidle (selv om det kanskje ikke er så godt kjent hva slutt mål er, spesielt blant et bredere publikum, all den tid det er en nyvinning i loven). Det kan imidlertid innvendes at den ikke er så finmasket og eventuelt derfor gir lite styringsinformasjon, slik at den egner seg best i kombinasjon med en indikator som fanger opp hvor mange som oppnår formell kompetanse.

Det er også flere andre innvendinger mot en slik tilnærming, og flere i workshopen uttrykte skepsis mot å bruke oppnådd slutt mål som indikator. Slutt målet kan – og vil trolig i mange tilfeller – endres underveis. Flere aktører var tydelige på at det er vanskelig å sette riktig slutt mål på dag 1, og at det må ses som en prosess der man gjør endringer om progresjonen ikke er som forventet. De lurte derfor på om man da skulle anvende det opprinnelige slutt målet, eller det siste justerte slutt målet? Knyttet til dette fremhevet noen en mulig risiko ved en slik type indikator at slutt målet settes strategisk, eller at det forekommer en målforskyvelse. Om man ser at det opprinnelige målet var for høyt, kan man tenkes å skru det ned mot slutten og på den måten få kunstig høy måloppnåelse. Et innspill som gikk på dette, var at det kunne medføre at om mange får fullført grunnskole som slutt mål, vil måloppnåelsen kunne fremstå som god uten at resultatet i tråd med lovens intensjon om mer formell og høyere kvalifisering. Samtidig mente andre at dette var lite sannsynlig, all den tid kommunene har egeninteresse av vellykket integrering på sikt. Det ligger også visse føringer i loven på hva slutt mål skal være, om enn mindre konkrete enn føringerne om norskmål.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for oppnådde resultater ved endt introduksjonsprogram

Vi har presentert tre tilnærminger til å fange opp resultater i introduksjonsprogrammet – avslutningsårsak, oppnådde kvalifikasjoner og oppnådd slutt mål. Vi anbefaler å bruke registrert

avslutningsårsak for introduksjonsprogrammet som indikator i dette leddet, men at registreringen åpner for at flere årsaker kan velges for samme person, og at utdanningskategoriene utvides til også å fange opp fag- og yrkesopplæring og eventuelt andre kategorier som kombinasjonsklasser. Samtidig kan det være hensiktsmessig å gjøre det mulig å skille mellom avslutningsårsak *overgang til fortsatt utdanning* og avslutningsårsak *fullført utdanning*. Dette bryter imidlertid med dagens logikk for registrering i NIR.

Vi vurderer at en indikator som fanger opp faktiske oppnådde kvalifikasjoner er mer hensiktsmessig enn andelen som oppnår sluttmålet. Det er mer usikkerhet rundt slutt mål for introduksjonsprogrammet, og dette vil i mange tilfeller justeres underveis. Det fremstår også som viktig å fange opp formelle kvalifikasjoner ettersom dette er en viktig prioritering i reformen. Imidlertid kan det være ønskelig å også måle andelen som oppnår sitt slutt mål som et forenklet blikk på kommunene og deres arbeid. På denne måten kontrollerer man til en viss grad for utdanningsbakgrunnen til deltakerne. Man får også med alle deltakerne, og ikke bare de som har et utdanningsrettet løp. Det kan også være enklere å gjennomføre hyppige målinger av oppnådd slutt mål, da dette kan gjennomføres med uttrekk fra NIR uten eventuelle koblinger til registerdata.

5.2.1.2 *Oppnådde norskferdigheter (introduksjonsdeltakere og deltakere med rett og plikt til norskopplæring)*

Det er viktig å dokumentere resultatene av kommunenes og fylkeskommunenes innsats med tanke på opplæring i norsk språk. Norskopplæring er et utgangspunkt for videre kvalifisering, og innvandrere må også dokumentere ferdigheter i norsk for å få permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap samt for å få tilgang til ulike deler av norsk arbeidsliv. Grunnlaget legges i norskopplæringen i kommunene; eventuelt i fylkeskommunene for personer som tar videregående opplæring på fulltid som del av sitt introduksjonsprogram. Det er også viktig å fange opp resultatene av kommunenes innsats overfor andre innvandrere enn de som deltar i introduksjonsprogram, altså personene som har rett og plikt eller kun plikt til opplæring i norsk. Det kan imidlertid være litt utfordrende å operasjonalisere og formulere en indikator for oppnådde norskferdigheter.

Ved å ta utgangspunkt i *norskferdigheter*, ser man på deltakernes ferdigheter i norsk slik de i hovedsak kommer frem av resultater på norskprøven. Disse resultatene er ikke nødvendigvis *klare og lettfattelige* eller *enkle å formidle* ettersom ferdighetene måles i fire ulike dimensjoner (lytte, lese, snakke, skrive), og man kan ha ulikt resultat på de forskjellige delprøvene. Man kan heller ikke enkelt lage *gjennomsnitt* av disse resultatene (enten for en enkeltkandidat eller for en gruppe). Resultatene er fordelt på nivåer i tråd med det europeiske rammeverket for språk (A1, A2, B1, B2, C1)³¹, og de formidles som oftest som andel av prøvetakere som har oppnådd et gitt nivå.

Det har tidligere vært et nasjonalt mål at 90 prosent av deltakerne skal oppnå minimum resultat A2 på delprøve i muntlig kommunikasjon, og at 70 prosent skal nå minimum A2 på delprøve i skriftlig fremstilling. Noen aktører bemerket at dette kunne få kommunene til å avslutte opplæring på A2-nivå også i tilfeller der deltakerne kunne oppnådd høyere ferdigheter om de hadde fått fortsette. I statsbudsjettet for 2020 ble den nasjonale målsettingen hevet fra A2 til B1, altså at det nasjonale målet er at 90 prosent skal nå minimum B1 på muntlig delprøve i muntlig kommunikasjon, og 70 prosent skal nå minimum B1 på delprøve i skriftlig fremstilling. Dette må forstås i lys av økte ambisjoner for norskopplæringen, samt forslag til krav om B1 muntlig i norsk ved søknad om statsborgerskap (i dag kreves A2).

³¹ Nivåene A1-B2 måles gjennom den felles adaptive prøven Norskprøven. Fra høsten 2020 vil Kompetanse Norge også lansere en ny og egen prøve på C1-nivå «Norskprøven C1 – høyere akademisk nivå». Prøven består av to delprøver: «delprøve i lytteforståelse og skriftlig framstilling» og «delprøve i leseforståelse og muntlig kommunikasjon». Se også <https://www.kompetansenorge.no/norskproven-c1-hoyere-akademisk-niva/nar-er-proven/>

Mens dette er en nasjonal målsetting, er det visse utfordringer knyttet til å bruke den på kommunenivå. Med mer målrettet bosetting, kan det være at noen kommuner vil bosette personer med høyere utdanning og andre kommuner i større grad vil bosette flyktninger med lavere utdanningsnivå. Ulike grupper deltakere vil ha ulike forskriftsfestede veiledende minimumsnivåer, som skal utgjøre deltakerens norskmål, og ulik lengde på norskopplæringen. Dette vil si at i en gitt kommune kan sammensetningen av flyktningene som bosettes påvirke i hvor stor grad det er realistisk å nå det nasjonale målet, spesielt når det gjelder målsetningen i skriftlig norsk. Imidlertid er B1 på delprøve i muntlig kommunikasjon en målsetning for alle grupper. I forslag til forskrift til integreringsloven (Kunnskapsdepartementet, 2020b) er de veiledende minimumsnivåene formulert som følger:

Tabell 5.4: Veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper

Gruppe	Foreslått veiledende minimumsnivå
1: Deltakere som ikke har fullført grunnskole	Minimum nivå A2 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og nivå B1 i delprøve i muntlig kommunikasjon.
2: Deltakere som har fullført grunnskole	Minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og i delprøve i muntlig kommunikasjon.
3: Deltakere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før	Minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og B2 i delprøve i muntlig kommunikasjon. (B2 i alle ferdigheter der målet er høyere utdanning eller arbeid i yrker som krever autorisasjon som helsepersonell fra land utenfor EU/EØS)
4: Deltakere som tar videregående opplæring på fulltid som sitt introduksjonsprogram ³²	Standpunktkarakter 2 (etter opplæring i tråd med vanlige læreplaner etter opplæringsloven)

Det er vanskelig å si noe om samsvar mellom karakterer fra ordinær videregående opplæring og resultater fra norskprøven. B2-nivå i alle ferdigheter blir konvertert til standpunktkarakter 4 fra videregående opplæring ved søknad om opptak til høyere utdanning (Carlsen og Moe, 2019; Samfunnsøkonomisk analyse, 2017).

Deltakere i gruppe 1 og 2 over vil ha rett til norskopplæring til de har nådd sitt norskmål, eller maksimalt i tre år. Deltakere i gruppe 3 vil ha rett til norskopplæring til de har nådd sitt norskmål, eller maksimalt i 18 måneder. Deltakere i videregående opplæring har opptil fire års introduksjonsprogram, men deres ferdigheter vil måles ved endt videregående opplæring som kan tenkes å vare noe lenger. Det vil si at om man setter måletidspunkt ved *endt opplæring* vil dette innebære at deltakerne har svært variabel opplæringstid fram til måletidspunktet.

For å speile de økte ambisjonene og veiledende minimumsnivåene, samt nytt forslag til krav for statsborgerskap, kan man altså måle norskopplæringen på *andel som oppnår ferdigheter på nivå B1 på delprøve i muntlig kommunikasjon og skriftlig fremstilling-nivå muntlig og skriftlig*. Vi har fått oppgitt at noen fylkeskommuner erfaringsvis har ønsket at deltakerne skal ha B1-nivå før de begynner videregående opplæring, selv om dette i ikke er et formelt krav.

Man kan også argumentere for at det er viktig å måle andel som oppnår nivå B2 på norskprøven, i og med at dette er et krav ved opptak til høyere utdanning og for arbeid innenfor visse yrker, samt at dette skal være veiledende norskmål for enkelte grupper.

En alternativ operasjonalisering som forenkler noen av de kompliserende faktorene vi har diskutert, og som gjør det mulig å bruke én enkelt indikator heller enn flere ulike tall, er å måle *andelen deltakere som oppnår det veiledende minimumsnivået/norskmålet sitt innenfor opplæringstiden*. Dette forteller oss om kommunene lykkes i å få deltakerne til det nivået som

³² Det samme blir muligens tilfelle for personer som for norskopplæringen innenfor grunnskole for voksne (Kunnskapsdepartementet, 2020b).

loven setter som mål med de ressursene de har tilgjengelig, og kontrollerer til en viss grad for sammensetningen av deltakergruppen. Det vil fremgå i NIR hvorvidt deltakere har fullført utdanning på videregående nivå fra før eller ikke, da kommunene må registrere dette for å muliggjøre riktig fordeling av norsktilskudd. Denne informasjonen vil også fremgå for personer som har rett og plikt, og ikke er i introduksjonsordningen, som man ellers har mer begrenset informasjon om. Deltakerne i gruppe fire over, altså de som tar norskopplæring innenfor vanlig videregående skole (eller eventuelt grunnskole), vil ikke få sine eksamensresultater registrert i NIR. For deltakere som gjennomfører norskprøven, vil resultatene overføres fra Kompetanse Norge sitt system PAD til NIR.

En mulig utilsiktet konsekvens av en slik operasjonalisering, er at den kan medføre et incentiv til å sette lavere norskmål for å sikre høy måloppnåelse, altså at indikatoren påvirker kommunenes oppførsel og dermed ikke har nøytral effekt på aktørene. Imidlertid er det svært tydelige føringer i lov og forskrift på at deltakerne skal ha høye norskmål, og det skal være høy terskel for å sette lavere norskmål enn de veiledende (men lav terskel for å være *mer ambisiøs*). For personer i gruppe tre over fremheves det av departementet at de i utgangspunktet bør oppnå B2 i alle ferdigheter for å komme inn på høyere utdanning eller for å ta arbeid innen visse yrker slik som helse. Det kan bemerkes at noen aktører har stilt spørsmål ved antakelsene som ligger til grunn for gruppeinndelingen, idet det forutsettes at personer med høyere utdanning automatisk skal ha høyere norskmål. Noen har bemerket at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng der, og påpekt at man i dagens forskrift/læreplan understreker viktigheten av språktypologi i sporinndeling i norskopplæringen, med den konsekvens at personer med høy utdanning som kun snakker språk som er svært annerledes enn norsk forventes å ha lavere progresjon på generelt grunnlag, og derfor ofte plasseres i såkalt spor 2 og ikke spor 3.³³ Dette kan innebære at kommuner som setter lavere norskmål kan gjøre det ut av faglige, og ikke strategiske, hensyn. Kommunene har som nevnt egeninteresse av å få gode integreringsresultater lokalt – eller eventuelt av å bidra til å dokumentere det dersom det er et misforhold mellom ressursene de får til norskopplæring og resultatene de er forventet å levere.

Måletidspunktet vi i utgangspunktet har foreslått, er *ved avsluttet opplæring*. Som nevnt vil dette innebære at deltakerne har ulik lengde på norskopplæringen ved måling.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for oppnådde norskferdigheter

Vi anbefaler å måle oppnådde norskferdigheter på flere måter. En forenklet tilnærming der man ser på andelen som oppnår sitt norskmål, kan anvendes fordi det ligger tydelige føringer på hva norskmålet skal være for ulike grupper. Videre er de absolutte nivåene i norsk relativt vanskelige å formidle, og målene varierer mellom grupper (både med tanke på nivå og faktisk karakterskala som brukes) samtidig som opplæringstiden vil være ulik.

Det er likevel viktig å fange opp deltakernes absolutte ferdigheter. Innvandrere møtes av konkrete krav om norskferdigheter i arbeidslivet, opptak til utdanning og ved søknad om permanent opphold og statsborgerskap. Vi foreslår å måle andel deltakere som oppnår resultater i norsk på ulike nivåer for mer inngående analyser. Her bør det måles hvilken andel som oppnår B1 både på delprøve i skriftlig fremstilling og delprøve i muntlig kommunikasjon (eventuelt standpunkt karakter 2 i vgo). I tillegg bør det måles hvilken andel som oppnår B2 på delprøve i skriftlig fremstilling og delprøve i muntlig kommunikasjon (eventuelt eksamens karakter 4), da B2 kreves ved opptak til høyere utdanning. Dette er i tråd med de økte ambisjonene i loven og foreslåtte økte krav til statsborgerskap. Dette vil også gjøre det mulig å undersøke sammenhenger mellom resultater og

³³ «Mange har et morsmål som er språktypologisk fjernt fra norsk, noe som gjør språkkinnlæringen mer arbeidskrevende. Selv deltakere med god allmennutdanning og med høyere utdanning eller akademiske yrker som mål kan på grunn av morsmålet ha større utbytte av å få opplæring på spor 2 i stedet for spor 3 i en periode.», Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>

ressurser i norskopplæringen, og andre veien å undersøke sammenhenger mellom resultater i norsk og utfall i utdanning og arbeid.

5.2.1.3 Kunnskap om samfunnet (alle målgrupper³⁴)

Et av formålene med integreringsloven er at innvandrere som omfattes av lovens ordninger skal få kunnskap om norsk samfunnsliv. Dette skjer i hovedsak gjennom opplæringen i samfunnskunnskap, som deltakerne skal gjennomføre i løpet av det første året på et språk de forstår. Læreplanen og omfanget av opplæringen er nå under revidering. De tar en avsluttende prøve innen ett år, som vurderes med bestått/ikke-bestått. Prøven utvikles og administreres av Kompetanse Norge, og resultatene overføres fra deres prøveadministrative system PAD til NIR. Det er dermed enkelt å måle hvilken *andel* av deltakerne i lovens ordninger som består avsluttende prøve i samfunnskunnskap. Denne indikatoren kan også sies å være enkel å formidle. Denne indikatoren kan eventuelt nedprioriteres av ressurs hensyn, da vi ikke er kjent med tydelige sammenhenger mellom resultater på denne og integreringsutfall på sikt. Dette støttes også av aktørene vi har konsultert i prosessen.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for kunnskap om samfunnet

Vi anbefaler at andelen deltakere som har bestått prøven i samfunnskunnskap innen ett år, inkluderes som en indikator i denne delen av resultatkjeden. Her omfattes alle med rett og plikt, og også de med plikt. Denne indikatoren vurderes som mindre viktig enn de andre indikatorene vi har nevnt i dette delkapitlet.

5.2.2 Anbefalte indikatorer

I dette kapitlet har vi vurdert ulike måter å fange opp umiddelbare resultater av introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Vi foreslår å videreføre dagens registrering av avslutningsårsak, av kontinuitetshensyn og fordi den gir viktig informasjon om hva deltakerne går ut til etter avsluttet program. Med utgangspunkt i tilbakemeldinger fra aktørene har vi anbefalt noen justeringer til kategoriene, og spesielt å innføre muligheten til å velge mer enn én årsak, og bedre fange opp utdanning. Mange vil *både* arbeide og ta utdanning, eller eventuelt ha deltidsarbeid og motta noen form for supplerende stønad fra NAV.

Vi har også foreslått to andre tilnærminger til å måle resultater fra introduksjonsprogrammet, nemlig å fange opp faktiske formelle kvalifikasjoner, og å måle hvor stor andel som oppnår sitt sluttmaal. Det fremstår som viktig å fange opp formelle kvalifikasjoner ettersom dette er en viktig prioritering i reformen. Imidlertid kan det være enklere å gjennomføre hyppige målinger der man ikke er avhengig av koblinger mellom data i NIR og registerdata, noe som vil være nødvendig om man skal bruke utdanningsdata fra SSB. Det er noe usikkerhet rundt sluttmaal for introduksjonsprogrammet, og dette vil i mange tilfeller justeres underveis. Det kan på den annen side hentes fra NIR og dermed følges fortløpende.

Når det gjelder norskopplæringen har vi foreslått å måle andelen som når sitt norskmål, som fastsettes i tråd med veiledende minimumsnivåer i forskrift, i tillegg til å måle andelen som oppnår ferdigheter på B1-nivå (muntlig og skriftlig) og eventuelt også B2-nivå. Vi vurderer at andelen med oppnådd norskmål etter veiledende minimumsnivå kan være noe enklere å formidle, i lys av at disse minimumsnivåene varierer for ulike grupper og måles på tvers av ulike ferdigheter.

Indikatoren på kunnskap om samfunnet, altså andelen som består prøve i samfunnskunnskap, kan ses som viktig all den tid den fanger opp en del av kvalifiseringen deltakerne skal gjennom som også er understreket i lovens formål. Den kan eventuelt nedprioriteres av ressurs hensyn; med støtte fra aktørene på feltet.

³⁴ Disse kravene om gjennomføring av opplæring og prøve innen ett år gjelder ikke for den gruppa som får sitt introduksjonsprogram i fylkeskommunen.

Tabell 5.5: Forslag til indikatorer for programresultat og kvalifikasjoner

Indikator	Målgruppe	Operasjonalisering	Datagrunnlag
Avslutningsårsak introduksjonsprogram	Deltakere i introduksjonsprogram	Avkrysning av 2 (evt 3) valg fra utvidet liste over avslutningsårsaker (evt med en hovedårsak).	NIR
Oppnådde kvalifikasjoner i løpet av introduksjonsprogram	Deltakere i introduksjonsprogram, hovedsakelig med utdanningsrettet løp	Andel som ved programslutt (evt etter fem år for personer i vgo) har - Bestått grunnskole - Bestått videregående opplæring (eventuelt fordelt på under-kategorier fag- og yrkesopplæring og studiespesialiserende) - Eventuelt annen formell kompetanse	SSB, evt. NIR på sikt
Oppnådd slutt mål i introduksjonsprogram	Deltakere i introduksjonsprogram	Andel deltakere som oppnår sitt slutt mål (siste justerte)	NIR
Oppnådde ferdigheter i norsk	Introduksjonsprogramdeltakere, deltakere med rett og plikt, deltakere med plikt	- Andel deltakere som har nådd norskmål ved avsluttet norskopplæring - Andel deltakere som oppnår B1 muntlig og skriftlig eller standpunktkarakter 2 i vgo - Andel deltakere som oppnår B2 muntlig og skriftlig eller karakter 4 i vgo	NIR, PAD
Kunnskap om norske samfunnsforhold	Introduksjonsprogramdeltakere, deltakere med rett og plikt, deltakere med plikt	Andel deltakere som har bestått prøven i samfunnskunnskap	PAD/ NIR

5.3 Indikatorer for integreringsresultater

Mens det tidligere har vært arbeidet lite med å utarbeide indikatorer for kommunenes og fylkeskommunenes innsats på integreringsfeltet – de første leddene i resultatkjeden – har det vært arbeidet mye med hvordan man måler det siste leddet, integrering. Hvordan man best måler integrering blant innvandrere i Norge, har også lenge vært et tema for diskusjon. Vurdering av potensielle indikatorer

Som vist i en rapport fra Proba samfunnsanalyse (2019), finnes det en rekke mulige måter å kartlegge integrering på, både økonomisk, politisk og sosial integrering, samt det som rapporten kaller kognitive ferdigheter og opplevd integrering. Mangfoldet i mulige indikatorer for integrering avspeiles også i rapporten 'Indikatorer for integrering' som ble publisert i juni (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020b), som er en videreutvikling av den årlige oppsummeringen 'Mål for integrering' som fram til nå har fulgt statsbudsjettet. Her finnes indikatorer for både utdanning og kvalifisering, arbeid og økonomi, hverdagsintegrering (blant annet opplevd tilhørighet til Norge, tillit, sosiale bånd, deltakelse i frivillighet, valgdeltakelse og diskriminering), og indikatorer for retten til å leve et fritt liv. Disse indikatorene skal belyse integrering blant alle innvandrere i Norge og til dels deres barn, og altså ikke bare de som omfattes av integreringsloven.

Formålet med denne rapporten er langt snevrere enn formålet med IMDIs arbeid for å oppsummere hvordan det går med integreringen i Norge. Denne rapporten skal foreslå indikatorer som kan belyse om den nye integreringsloven fungerer etter hensikten, som i den nye integreringslovens formålsparagraf er at innvandrere

- tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige,
- får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet,

samt at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.

Økonomisk selvstendighet, gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet er altså sentrale mål for integreringsloven, og indikatorene vi foreslår i dette kapitlet er derfor tett knyttet til disse målene. Selv om det finnes mange andre mulige måter å måle integrering på, og selv om det i konkrete tilfeller kan være et urealistisk mål å få enkelte flyktninger inn i en vanlig jobb, vil fokuset her altså ligge på arbeid, økonomi og formelle kvalifikasjoner.

På disse områdene finnes det mye god statistikk i Norge, noe som er en fordel dersom man vil undersøke utviklingen over tid, eventuelt sammenligne med andre innvandrere eller den norske befolkningen for øvrig – og til dels også internasjonalt.

Statistisk sentralbyrås årlige statistikk (www.ssb.no/introinnv) som følger deltakere i introduksjonsordningen på arbeidsmarkedet og i utdanning i fem år etter avsluttet program, har vært et av myndighetenes viktigste instrument for å måle integreringsarbeidet for denne gruppen, men har også møtt kritikk (Berg og Svendsen, 2018). På oppdrag fra KS gjennomførte NORCE i 2019 en utredning om resultatmålene i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere (Guribye og Espegren, 2019). Ifølge utredningen vurderer kommunene målene som lite hensiktsmessige, blant annet fordi resultatmålene ikke tar for seg hvordan det går med innvandrerne på lang sikt, at det er uheldig at overgang til grunnskole ikke teller som måloppnåelse, at definisjonen av sysselsatt – minimum en times arbeid i referanseuken, i tråd med ILOs definisjon – er en misvisende indikasjon på hvor solid tilknytningen til arbeidslivet er.³⁵

Matrisen i Appendiks 3 viser potensielle indikatorer som har vært vurdert i en workshop med fagpersoner på dette området, på samme måte som for de forrige leddene i resultatkjeden. De er organisert i den rekkefølgen de nevnes i lovens formålsparagraf:

Også i dette leddet vil vi anbefale et knippe indikatorer, hvor noen ligger tett opp til lovens formålsparagraf og utgjør overordnede mål for arbeid, økonomi og kvalifikasjoner, mens andre kan brukes til utdyping og analyser av mer detaljerte forhold. For best mulig å kunne måle integreringsresultater også på lang sikt, anbefaler vi også at man bruker tall for så mange år som dataene tillater.

5.3.1.1 Økonomisk selvstendighet og tilknytning til arbeidslivet

Økonomisk selvstendighet og tilknytning til arbeidslivet kan måles på en rekke måter. Man kan bruke ulike mål for inntekt, eventuelt måle mangelen på økonomisk selvstendighet gjennom å se på sosialhjelp og andre overføringer. Også for tilknytning til arbeidslivet finnes en rekke ulike mål, med ulike styrker og svakheter.

Andel i jobb og/eller utdanning

Integreringsmålet som i dag brukes i SSBs statistikk, har som tidligere nevnt svakheter. Indikatoren er satt sammen av dem som er registrert som sysselsatte, dem som er registrert under utdanning samt dem som er registrert med en kombinasjon av sysselsetting og utdanning. Sysselsatte er i dette tilfellet definert som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig

³⁵Som en respons på kommunenes innspill om at integrering handler om mer enn arbeid og selvforsørgelse (med formell utdanning som en forutsetning for dette), starter også KS i samarbeid med utvalgte kommuner høsten 2020 et prosjekt som skal se nærmere på hva som utgjør god integrering, hvordan dette best kan måles, og hvordan man best kan jobbe for god integrering i et lokalsamfunnsperspektiv. Der ønsker man å inkludere for eksempel oppvekst, deltakelse, tilhørighet og boforhold i en bredere forståelse av begrepet, og eventuelt foreslå hvordan dette kan operasjonaliseres i bedre og mer samordnede kommunale tjenester.

fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende – altså i tråd med ILO-definisjonen.

Samtidig er dette en veletablert indikator som mange kjenner til. Vekten som er lagt på hvorvidt innvandrerne er kommet i jobb eller utdanning, henger sammen med at dette har vært viktige politiske mål for integrering og sentrale mål for introduksjonsprogrammet (Berg og Svendsen, 2018; Brochmann mfl., 2011).

Det er også et bredt mål som favner alle som har en viss tilknytning til arbeidslivet, eller som man kan anta er på vei til en slik tilknytning. Utdanning er ofte et nødvendig skritt på veien til økonomisk selvstendighet og en langvarig tilknytning til arbeidslivet. Det er også en generell målsetning i Norge at arbeidstakere skal kunne videreutdanne seg og lære hele livet, og i et slikt perspektiv kan perioder som student være en god investering i senere arbeidsliv. På workshopen var det ønske om å videreføre både arbeidsdeltakelse og utdanning i én indikator. Siden en del personer både jobber og studerer samtidig, vil to separate indikatorer ikke nødvendigvis gi et riktig bilde til sammen.

Derfor anbefaler vi at indikatoren som viser andelen av tidligere deltakere som er i arbeid og/eller utdanning, brukes som en av flere indikatorer for det siste leddet i resultatkjeden. Denne indikatoren vil altså omfatte også studenter uten jobb og personer med svak tilknytning til arbeidslivet. Men studier er ofte en nødvendig forutsetning for å få jobb, og en liten deltidsjobb kan være starten på en sterkere yrkestilknytning, fordi det gir en viss erfaring med arbeidslivet.

At denne indikatoren brukes videre, gir også en kontinuitet i forhold til tidligere undersøkelser og analyser der den er brukt. Indikatoren er relativt lett å forstå, den kan brukes til å sammenligne over tid og mellom grupper og kan oppdateres årlig, og den medfører heller ikke store ekstrakostnader. Et av ankepunktene mot SSBs statistikk handler om at man ikke følger tidligere deltakere i mer enn fem år etter avsluttet program. Siden vi anbefaler at man følger deltakerne så langt som dataene tillater, vil denne kritikken ikke gjelde her.

Andel sysselsatte (etter ILO-definisjonen)

Selv om ILO-definisjonen har møtt mye kritikk, er det også en internasjonal standard som gjør sammenligninger over tid og sted mulig, og som viser en viss tilknytning til arbeidslivet.³⁶ Denne definisjonen av sysselsatte brukes også allerede i SSBs statistikk som følger deltakerne i introduksjonsprogrammet etter avsluttet program, sammen med data om hvorvidt deltakerne er i utdanning.

På samme måte som i NORCE-rapporten, var mange av deltakerne i vår workshop kritiske til ILO-indikatoren, nettopp fordi den inkluderer sysselsatte med svært lav tilknytning til arbeidslivet. Likevel ønsket mange å beholde den, særlig for enkelt å kunne sammenligne over tid og sted, men supplert med andre mål som kunne vise en sterkere arbeidstilknytning. Det ble understreket at denne indikatoren bør måles på kort og lang sikt, noe som vil kunne avdekke hvorvidt det er en motsetning mellom rask overgang til arbeidslivet og mer langvarig tilknytning.

Vi anbefaler at andel sysselsatte (ILO-definisjonen) tas med som en indikator for tilknytning til arbeidslivet, supplert av andre indikatorer som kan vise en sterkere tilknytning enn denne kan.

Andre mål for tilknytning til arbeidslivet

Det finnes mange andre mulige mål for en gruppes arbeidstilknytning, men de kan ha andre utfordringer. Et mulig mål er andelen arbeidsledige, men en utfordring med dette målet er at det beregnes som andel av arbeidsstyrken (sysselsatte pluss ledige). Mange innvandrere står utenfor arbeidsstyrken og inngår derfor ikke i nevneren i dette målet. Vi anbefaler derfor ikke å bruke

³⁶ De siste årene har SSB har jobbet mye med å forberede kvalitet og formidling på statistikken om arbeidstid. Mer informasjon om dette finnes på www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/ny-metode-gir-bedre-informasjon-om-arbeidstid

arbeidsledighet som en indikator siden indikatorene nevnt over allerede dekker mye av det samme bildet.

Skillet mellom heltid og deltid ble trukket fram som relevant i workshopen. Andelen som jobber heltid kan gi god indikasjon på graden av tilknytning til arbeidslivet, men den beregnes som andel av de sysselsatte og gir derfor ikke umiddelbart et rett inntrykk av andelen heltidsarbeidende i en hel gruppe. Dersom man skal bruke en slik indikator i analyser, noe vi mener det kan være grunn til, bør det også tas hensyn til at en del av de som jobber deltid, er studenter.

Hvorvidt man har en fast eller midlertidig stilling, kan også gi viktig informasjon om tilknytningen til arbeidsmarkedet. Men denne indikatoren er vanskeligere å finne data på, siden SSBs tall om midlertidige ansettelser ikke hentes fra registre, men fra arbeidskraftsundersøkelsen (AKU), som er en utvalgsundersøkelse. Når man ser på en liten gruppe av innvandrere, blir utvalgsusikkerheten stor og det kan bli vanskeligere å kontrollere for forskjeller innad i gruppen. Vi anbefaler derfor ikke denne indikatoren.

Noen av aktørene som har vært involvert i dette arbeidet, framholdt at det kunne være nyttig å vite mer om hvilke næringer tidligere deltakere jobber i og hvorvidt de er overkvalifiserte eller har en jobb der man får brukt sin kvalifisering/utdanning. Data for hvilken næring man jobber i og hvilken type jobb man har, finnes i SSBs registre. Selv om disse temaene også er interessante og relevante, mener vi de likevel befinner seg lenger unna hovedmålene i integreringslovens formålsparagraf. Det kan også være metodisk utfordrende å definere generelt hva som er overkvalifisering og ikke. Vi anbefaler ikke disse som indikatorer, men siden data om dette finnes i registrene, vil det selvsagt være mulig å gjøre analyser og forskning basert på dem.

En annen måte å måle tilknytning til arbeidslivet på, er å ta utgangspunkt i inntekt – som også kan brukes som mål på økonomisk selvstendighet. Det gjør vi i neste avsnitt.

Andel med yrkesinntekt over et visst nivå

Muligheten til å kunne forsørge seg selv er sentralt i loven, og ble også fremhevet som sentral av mange av deltakerne i workshopen. Det ble understreket at dette burde måles både på kort og lang sikt, noe også NORCE-rapporten understreket, og fortrinnsvis med en indikator benyttet registerdata og etablerte definisjoner. Det var også ønske om en indikator som kan ta høyde for at økonomisk selvstendighet også avhenger av kostnadsnivået på stedet man bor; i noen deler av landet kan man klare seg med lavere inntekter enn i andre. I tillegg ble det vektlagt at både denne og andre indikatorer for integrering tar hensyn til deltakernes utgangspunkt, slik at man kan måle utviklingen deres og ikke bare et absolutt nivå.

En indikator som tar utgangspunkt i inntekt på individnivå, er SSBs tall for yrkesinntekt. Yrkesinntekt viser inntekt fra arbeid, og er summen av lønnsinntekter og næringsinntekter i løpet av et kalenderår. I motsetning til 'samlet inntekt' inkluderer den ikke kapitalinntekter og overføringer – inntekter som ikke nødvendigvis indikerer tilknytning til arbeidslivet.

Et ankepunkt mot ILO-definisjonen – og dermed SSBs statistikk – handler om at definisjonen på sysselsatte inkluderer personer med så svak tilknytning til arbeidslivet at den ikke kan brukes som et på hvorvidt personene har en jobb de kan leve av. Derfor anbefaler vi at indikatorene over suppleres med en indikator som kan vise en sterkere tilknytning til arbeidslivet og er tydeligere knyttet til økonomisk selvstendighet. Vi anbefaler å bruke tall for yrkesinntekt for enkeltindivider (ikke husholdninger), slik at indikatoren også blir et mål på økonomisk selvstendighet på individnivå (på samme måte som krav til permanent opphold og statsborgerskap måles på individnivå).

Det kan diskuteres hvor grensen for yrkesinntekt skal gå for at denne indikatoren skal gi et godt bilde av økonomisk selvstendighet og en relativt sterk tilknytning til arbeidslivet. Jo høyere grensen settes, dess sterkere tilknytning og større økonomisk selvstendighet vil indikatoren vise. Vi foreslår å sette grensen ved en yrkesinntekt på 2G. G står for grunnbeløpet i folketrygden, som

i 2019 var på 99 858 kroner³⁷. 2G tilsvarer altså omtrent 200 000 kroner, eller rundt 16 600 kroner i måneden (før skatt). Introduksjonsstønadene som gis til deltakerne i introduksjonsprogrammet er også på 2G³⁸, og beløpet er omtrent det samme som det minste pensjonsnivået (tidligere 'minstepensjon') for enslige, som fra september 2019 har vært på 202 818 kroner³⁹. Indikatoren 'yrkesinntekt over 2G' har vært brukt i en rekke rapporter og analyser fra Statistisk sentralbyrå (Brovold, 2020; Claus mfl., 2012; Dalgard, 2018; Epland og Gladhaug, 2011; Kirkeberg mfl., 2019; Nerdrum, 2020; Omholt, 2019), og brukes i SSBs inntektsstatistikk som et mål på yrkestilknytning.

Tallene for yrkesinntekt er hentet fra selvangivelsesstatistikken, og kan oppdateres årlig, noe som gjør det enkelt å følge personers utvikling over tid. Tallene finnes også for resten av befolkningen, noe som gjør det mulig å hente ut tilsvarende indikator (andel med yrkesinntekt over 2G) for den øvrige befolkningen i kommunen eller fylket (fortrinnsvis for samme aldersgruppe), for å ta høyde for ulikt inntektsnivå i ulike deler av landet.

Slik vi ser det, egner denne indikatoren seg godt til å måle to sentrale mål i integreringslovens formålsparagraf samtidig; både økonomisk selvstendighet og tilknytning til arbeidslivet, noe som gjør den svært relevant i denne sammenhengen. Tallene gir grunnlag for sammenlignbarhet over tid og mellom ulike grupper, og de kan anses som nøyaktige, pålitelige og relativt lettfattelige (så sant man presiserer hvilket beløp 2G tilsvarer). Siden tallene allerede eksisterer, er kostnadene først og fremst knyttet til å hente dem ut fra registrene. Sammenlignet med sysselsettingsdata har imidlertid inntektsdata ofte lengre leveringstid, de er basert på skattedata. Denne indikatoren vil derfor antakelig være mindre aktuell enn indikatorene for tilknytning til arbeidslivet.

Dersom man i stedet for å måle inntekt på individnivå ønsker å bruke en indikator som tar utgangspunkt i husholdningenes inntekt, finnes det flere mulige mål (se for eksempel Lunde og Lysen (2019)). Et vanlig brukt mål er andelen som lever i lavinntektshusholdninger, som ofte er definert som husholdninger med inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Det finnes også måter å regne om dette til inntekt per forbruksenhet/ekvivalentinntekt, og en mulig indikator kunne vært andel tidligere deltakere som har en årlig ekvivalentinntekt under lavinntektsgrensen. Dette målet er for eksempel brukt i monitoren for tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2005-2016 (Lunde og Lysen, 2019). Vi vurderer likevel at en indikator som viser andelen med inntekt over 2G er enda enklere å formidle og forstå, og i større grad supplerer de andre økonomiske indikatorene som viser en svakere tilknytning til arbeidslivet eller mottak av sosialhjelp og overføringer (se under).

Andel som mottar sosialhjelp/overføringer

Økonomisk selvstendighet kan også defineres som det motsatte av økonomisk uselvstendighet – målt ved mottak av sosialhjelp og eventuelt andre overføringer, som for eksempel bostøtte. En utfordring med det siste er å definere hvilke andre overføringer som skal inkluderes og ikke, samt at ytelser som sosialhjelp også kan variere mellom kommuner. Mottak av sosialhjelp vil også avhenge av økonomien/inntekten til andre i husholdningen, noe som gjør det vanskeligere å trekke konklusjoner på individnivå, og som sier lite om den enkeltes selvstendighet innenfor husholdningen. Dersom man bruker en slik indikator for økonomisk uselvstendighet, bør det vurderes hvilke andre overføringer som eventuelt skal inngå, noe som kan variere etter formålet med analysen, og om man eventuelt vil begrense seg til andelen som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Vi vurderer at denne indikatoren er noe vanskeligere å formidle, og at den i mindre grad er egnet til å vurdere økonomisk selvstendighet på individnivå, men at den likevel kan være nyttig i enkelte analyser.

³⁷ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/utbetalinger/grunnbeløpet-i-folketrygden>. På grunn av korona-utsatt trygdeoppgjør er ikke beløpet per 2020 fastsatt ennå (per august 2020)

³⁸ <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/introduksjonsstnad/>. Deltakere under 25 år får to tredjedeler av 2G.

³⁹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/minste-pensjonsniva>

Foreløpig konklusjon – indikatorer for økonomisk selvstendighet og tilknytning til arbeidslivet

Siden loven legger såpass stor vekt på økonomisk selvstendighet og arbeidstilknytning, foreslår vi flere indikatorer som til sammen kan belyse hvorvidt en person har en jobb som vedkommende kan leve av, eller er på vei til en slik jobb gjennom utdanning. Ingen enkeltindikatorer kan belyse dette på en fullstendig måte, men vi foreslår tre indikatorer som vi mener til sammen vil kunne gi et overordnet og godt bilde: Andelen sysselsatt eller i utdanning (tilsvarende SSBs definisjon), andelen sysselsatte (etter ILO-definisjonen) og andelen som har en yrkesinntekt over 2G.

Til sammen kan disse tre gi et godt bilde av ulik tilknytning til arbeidslivet – fra det brede målet som inkluderer både alle sysselsatte og studenter til det smalere målet som krever minst 2G i yrkesinntekt. Inntektsmålet gir også viktig informasjon om en persons mulighet for økonomisk selvstendighet, også på individnivå.

En rekke andre analyser av integrering blant innvandrere har også brukt deltakelse i arbeid eller utdanning som sentrale indikatorer, eventuelt bare arbeidsdeltakelse, eventuelt supplert med andre variabler som inntekt (Arendt, 2014; Arendt og Pozzoli, 2013; Blom og Enes, 2015; Djuve mfl., 2017; Godøy, 2017; Hernes mfl., 2019; Lillegård og Seierstad, 2013; Tronstad, 2015; Tønnessen og Andersen, 2019). Tidsperspektivet man måler over, varierer fra ett til nærmere ti år. Å bruke de tre indikatorene vi foreslår her, er altså i tråd med mye av forskningen på integreringsfeltet.

Vi anbefaler at indikatorene måles årlig, med så lang tidshorisont som dataene tillater. Siden det vil være naturlig å evaluere loven ved å sammenligne personer som omfattes av den nye integreringsloven med tilsvarende personer som var omfattet av den forrige loven, vil det nødvendigvis ta lang tid før man kan trekke konklusjoner om hva den nye loven har betydd for langsiktige integreringsutfall. Det skyldes at det tar mange år før kullene av deltakere som kommer inn under ny lov har vært i Norge lenge nok til at det er mulig å observere hvordan det går med dem på sikt. Mange skal også gjennom kvalifiseringsløp i Norge som tar flere år.

Når man skal følge utviklingen over tid, må det også settes et start-tidspunkt. Det er ikke opplagt hvordan dette skal settes for personer som har deltatt i lovens ordninger. Både IMDi og SSB benytter tidspunkt for avsluttet introduksjonsprogram som startpunkt. Nå som den nye loven legger opp til at tid brukt i introduksjonsprogrammet blir mer ulik for ulike grupper deltakere, vil vi likevel anbefale at man setter tidspunktet for bosetting i kommunene, der introduksjonsprogrammene og mesteparten av opplæringen begynner, som startpunkt.⁴⁰ Det er imidlertid verdt å nevne at det har vært ulike synspunkter blant aktørene i dette spørsmålet.

I tillegg til disse tre sentrale indikatorene anbefaler vi at arbeidstilknytning og økonomisk selvstendighet også belyses med indikatorer for mottak av sosialhjelp/overføringer, samt heltids-/deltidsarbeid (for lønnstakere).

5.3.1.2 Formelle kvalifikasjoner, norskkunnskaper og kunnskaper om norsk samfunnsliv

Det er meningen at mange skal ta fatt på, eller fortsette, en utdanning etter at de er ferdig i introduksjonsprogram. Det kan ta mange år å fullføre en utdanning, så bestått/oppnådd utdanningsnivå bør måles i dette leddet i resultatkjeden, og ikke kun ved avsluttet program.

⁴⁰ En annen mulighet er å sette det ved ankomst til Norge, slik at også perioden i asylmottak vil inkluderes (for deltakere som kom som asylsøkere). Det vil kunne gjøre at sammenligninger mellom resultater for overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere (som har hatt noe tid til å lære noe norsk og få kjennskap til Norge i mottak) blir annerledes. Samtidig er opplæringen i mottak ikke vanligvis like intens som den som møter flyktninger etter ankomst i kommunene. Et annet mulig startpunkt er avslutning av introduksjonsprogrammet – noe som ville tatt hensyn til at en del har avbrudd underveis i programmet på grunn av for eksempel fødsler – men i og med at introduksjonsprogrammet nå skal få mer ulik lengde for ulike grupper (med muligheter for forlengelse), vil et målepunkt fra avsluttet program i mindre grad fange opp hvorvidt det er forsinkelser i implementeringen av programmet og hvorvidt deltakerne kommer raskt ut i arbeid etter bosetting.

Dermed inngår formelle kvalifikasjoner både i dette og det forrige leddet i resultatkjeden. Forskjellen mellom de to handler først og fremst om måletidspunkt: I det forrige leddet ble resultatene målt ved endt program/opplæring, mens vi her måler på lenger sikt. Siden vi anbefaler at startpunktet settes ved bosetting og ikke ved endt program, kan indikatoren her også utfylle bildet ved at den tar hensyn til at noen har lenger tid enn andre i programmet. I tillegg er indikatoren i forrige ledd tettere knyttet til kommunenes ansvar og innsats enn i dette leddet (selv om kommunenes innsats i mange tilfeller fortsetter i andre former etter programslutt).

Mulige indikatorer her er andelen som har bestått/fullført henholdsvis grunnskole, videregående skole, fag- og yrkesopplæring og høyere utdanning. På workshopen ble oppnådde formelle kvalifikasjoner trukket fram som svært relevant å måle, og SSB har gode data for avlagte utdanninger i Norge.

Et dilemma er om denne indikatoren også skal inkludere utdanning fra utlandet som blir godkjent i Norge. På den ene siden vil en slik godkjent utdanning kunne være en inngangsport til arbeidslivet og økonomisk selvstendighet i Norge. På den andre siden sier kompetanse tatt i utlandet lite om hva slags integrering vedkommende har hatt i Norge.⁴¹

Denne indikatoren kan også omfatte fullført/godkjent realkompetanse, og videregående opplæring kan deles inn i ulike retninger – ikke minst kan det være interesse for informasjon om andelen som har tatt fag-/yrkesopplæring.

Gode norskferdigheter er en viktig målsetning i loven, men det er uklart hvordan dette kan måles på lang sikt. Resultater fra norskprøven ved slutten av program/opplæring vil vise norsknivået på det tidspunktet, men det er mer utfordrende å kartlegge utviklingen etterpå. En spørreundersøkelse om egenopplevde norskferdigheter vil i stor grad kunne være preget av subjektive oppfatninger hos den som svarer. Det kreves norskferdigheter over et visst nivå for å få statsborgerskap, i dag er kravet på nivå A2 i muntlige ferdigheter i norsk, og det er foreslått å heve dette til nivå B1⁴². Informasjon om andelen som oppnår dette nivået etter at botidskravet på sju år er oppfylt, kunne vært en mulig datakilde, men det er en del utfordringer knyttet til dette. En viktig del av utfordringene er knyttet til hvem som skal inngå i nevneren når en slik andel skal beregnes. Hvem som melder seg opp til prøve på dette tidspunktet kan bli påvirket av hvilket resultat som kreves for å få statsborgerskap – dersom man ikke tror (eller håper) at man er god nok i norsk til å klare prøven, melder man seg kanskje heller ikke opp. I tillegg vil en del kandidater være innvandrere som ikke ellers har vært omfattet av introduksjonsloven, slik som innvandrere som har kommet gjennom EØS-regelverket, slik at disse eventuelt må tas ut.⁴³ Dette gjør det utfordrende å bruke andelen bestått blant alle som tar prøven, som en indikator. Disse utfordringene vil forsterkes dersom man innfører strengere norskkrav for statsborgerskap – personer som ville ha meldt seg opp ved et A2-krav, vil ikke nødvendigvis gjøre det hvis kravet er B1. Et alternativ til å bruke andel oppmeldte kandidater i nevneren, er å inkludere alle tidligere deltakere som fortsatt bor i Norge etter sju år. Dette kan imidlertid by på nye utfordringer, fordi en del av dem kan ha fått unntak fra kravet om bestått norskprøve for å få statsborgerskap⁴⁴, og fordi personer som ikke oppfyller inntektskravet for permanent opphold heller ikke vil kunne søke statsborgerskap (selv med gode norskferdigheter).

41 Hvorvidt utdanning tatt i utlandet er blitt vurdert godkjent i Norge, kan selvsagt gi viktig informasjon om hvordan godkjenningssystemet i Norge fungerer. Disse ordningene er viktige for integrering og for en god bruk av innvandrernes kompetanse.

42 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-skjerpe-kravet-til-norskkunnskaper-for-statsborgerskap/id2700563/>

43 Per i dag inneholder ikke Kompetanse Norges prøvesystem informasjon om hvilke kandidater som er rett og plikt- eller plikt-deltakere. Denne informasjonen må enten fremskaffes ved at Kompetanse Norge får tilsendt opplysningen fra NIR / IMDinett, eller at man baserer seg på informasjonen vi sender til NIR / IMDinett, og henter ut informasjonen derfra. Alternativt kan det kobles ved et spesifikt SSB-uttrekk.

44 I tillegg til unntak av helsemessige årsaker kan kravet oppfylles ved dokumentert gjennomført norskopplæring i grunnskole eller videregående skole, eller ved gjennomførte studier på norsk, jfr Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap.

I tillegg til kan det være utfordrende at norskkravet til statsborgerskap endres omtrent samtidig med innføringen av ny integreringslov. Det betyr både at tall for andelen som oppfyller norskkravet for å få statsborgerskap ikke vil være sammenlignbart før og etter innføringen av strengere krav, og at det blir utfordrende å identifisere om det er den nye integreringsloven eller endrede krav til statsborgerskap som er årsaken til eventuelle endringer.

I mangel av bedre indikatorer for norskferdigheter på lang sikt mener vi likevel at andelen som oppnår et visst nivå (B1) på norskprøven kan tas med som en mulig indikator, men at den brukes med varsomhet og at man er spesielt oppmerksom på hvorvidt andelen som melder seg opp til norskprøven endrer seg med innføringen av strengere krav til statsborgerskap, eventuelt at man vurderer å inkludere alle tidligere deltakere som fortsatt bor i Norge i nevneren. Man bør også være ekstra varsom med å trekke slutninger om hvorvidt endringer på dette feltet skyldes den nye integreringsloven (og ikke for eksempel endringene i statsborgerskapsloven).

På workshopen ble kunnskaper om norsk samfunnsliv ansett som mindre sentralt enn ferdigheter i norsk. På samme måte som for norskferdigheter, er det også utfordrende å skulle måle kunnskaper om norsk samfunnsliv etter at programmet og prøven i samfunnskunnskap er avsluttet.

Foreløpig konklusjon – indikatorer for formelle kvalifikasjoner, norskkunnskaper og kunnskaper om norsk samfunnsliv

Den nye integreringslovens legger stor vekt på formelle kvalifikasjoner, og vi anbefaler derfor en indikator som viser andelen som har gjennomført formell utdanning i Norge. Denne bør igjen spesifiseres etter utdanningsnivå. Vi anbefaler å dele inn etter grunnskole, videregående (fordelt på studiespesialisering eller fag-/yrkesopplæring) og høyere utdanning. Et argument mot å inkludere gjennomført grunnskole som indikator i dette leddet, er at grunnskole i de fleste tilfeller ikke er en tilstrekkelig kvalifikasjon for å få jobb i Norge. En grunnskoleeksamen er imidlertid et nødvendig springbrett for å ta mer utdanning, og for noen grupper – som kvinner langt fra arbeidslivet – kan gjennomført grunnskole ha betydning for muligheten til å komme seg i jobb.

Gjennomført utdanning er en enkel indikator som er lett å forstå og formidle. Til en viss grad kontrollerer den også for ulik bakgrunn hos deltakerne, ved at den viser hvorvidt de som begynner på en utdanning som vi antar er tilpasset deres nivå, klarer å bestå/fullføre den. I tillegg kan vi anta at en formell utdanning i Norge også gir økte kunnskaper om norsk samfunnsliv og norsk språk, som det kan være vanskelig å måle separat. I så måte kan dette målet indikere noe både om formelle kvalifikasjoner, norskkunnskaper og kunnskap om norsk samfunnsliv, som alle er nevnt eksplisitt i lovens formålsparagraf.

Det kan vurderes om også godkjent formell utdanning fra utlandet bør inkluderes i denne indikatoren. Dette er en viktig indikator, og kan være avgjørende for en persons muligheter på arbeidsmarkedet, men vi anbefaler heller dette som en separat indikator.

Andelen som har fått godkjent realkompetanse på ulike nivå, vil også kunne være viktig for integrering og kunne ideelt sett vært inkludert som egen indikator. Men foreløpig har vi ikke klart å finne noen kilder til informasjon om *godkjent* realkompetanse. Verken Kompetanse Norge eller NIR har data om dette. Dersom det på sikt registreres informasjon om slik godkjenning (og på hvilket nivå), vil dette kunne være en aktuell indikator.

5.3.1.3 Andre mål på integrering

Selv om lovens §1 ikke spesifiserer andre mål for integrering utover dem vi har nevnt over, er det overordnede formålet med loven «at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet». Workshopen diskuterte også andre mål på integrering, inspirert av IMDis indikatorer for integrering (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020b). Mange av workshopdeltakerne mente også at andre og til dels 'mykere' indikatorer for integrering – som tillit, tilhørighet, frivillighet, opplevd rasisme – samt valgdeltakelse/politisk deltakelse, boforhold m.m., var viktige. Det ble

også foreslått indikatorer som bruk av offentlige tjenester, kultur- og mediebruk, sykefravær, ekteskapsmønster, sekundærflytting og oppnådd statsborgerskap.

Samtidig ble det påpekt at slike indikatorer ikke er like sterkt knyttet til den nye integreringsloven og dens målformulering, og at en rekke av disse indikatorene også henger sammen med både yrkesdeltakelse og formelle kvalifikasjoner. Mange av dem baserer seg dessuten på data som ikke så enkelt kan hentes ut av registre, og/eller som oppdateres sjeldent (som for eksempel valgdeltakelse).

Foreløpig konklusjon – andre mål på integrering

Selv om mange andre mål på integrering er viktige og relevante for hvordan det går med innvandrere i Norge, mener vi at lovens tydelige fokus på økonomisk selvstendighet, arbeidstilknytning og formelle kvalifikasjoner taler for at indikatorene også fokuserer på disse temaene. Men for mer dyptpløyende analyser kan det være relevant å trekke inn andre indikatorer. Vi anbefaler en indikator om boforhold – andel som bor i selveid bolig – som er en indikator som kan hentes fra SSB-registre og kan oppdateres jevnlig.

Mange av de andre potensielle målene på integrering kan ikke hentes fra registre, og kan heller ikke oppdateres så ofte. Noen av disse indikatorene har hittil bare vært belyst gjennom spørreundersøkelser der innvandrerne som omfattes av lovens ordninger utgjør en svært liten gruppe. Det gjør det vanskelig å trekke konklusjoner ut fra dataene.

Men som nevnt i kapittel 4.3, arbeider IMDi med å utvikle en brukerundersøkelse blant deltakerne i introduksjonsprogrammet. Vi anbefaler at denne undersøkelsen følger deltakere også i mange år etter avsluttet program, og at man gjør det mulig å koble NIR-data og brukerundersøkelsen slik at det blir enklere å få tak i informasjon om hva slags program de ulike deltakerne har fulgt. I en slik undersøkelse kan man stille spørsmål som er relevante for dette leddet i resultatkjeden, for eksempel opplevd integrering, tillit og opplevd tilhørighet til Norge. Dersom spørsmålene er identiske med spørsmålene i Levekårsundersøkelsen for innvandrere, vil man også kunne sammenligne med andre innvandrere i Norge. I tillegg kan en slik undersøkelse brukes til å kartlegge norskferdigheter og kunnskaper om norsk samfunnsliv etter avsluttet program, som det ellers finnes lite data for.⁴⁵ Også spørsmål om opplevd kunnskap om foreldrerollen og livsmestring kan vurderes i en slik undersøkelse. For at undersøkelsen skal kunne brukes til å vurdere hvordan en ny lov fungerer, er det avgjørende at man sørger for å spørre både personer som var omfattet av gammel lov og de som er omfattet av ny lov.

5.3.2 Anbefalte indikatorer

Ut fra vurderingene i dette (del)kapitlet anbefaler vi indikatorer som i størst mulig grad tar utgangspunkt i lovens formålsparagraf. Vi anbefaler også at brukerundersøkelsen blant deltakere i introduksjonsprogrammet utvides slik at deltakerne følges også etter avsluttet program, noe som kan gi noen ytterligere indikatorer.

Tabell 5.6 oppsummerer indikatorene vi foreslår i denne delen av resultatkjeden.

⁴⁵ Mange av deltakerne i vår workshop var skeptiske til verdien av å kartlegge egenvurderte språkferdigheter, siden slike egenvurderinger kan variere betydelig mellom mennesker og kulturer. Forslag til spørsmål som muligens kunne fungere, var blant annet hvorvidt man har behov for tolk i møte med offentlige myndigheter, lege e.l., og i hvor stor grad man opplever språkproblemer som en hindring i hverdagen eller arbeidslivet.

Tabell 5.6: Forslag til indikatorer for integreringsresultater

Indikator	Målgruppe	Operasjonalisering	Datagrunnlag
Andel i jobb og/eller utdanning	(data finnes for alle)	Om (tidligere) deltaker er sysselsatt (etter ILO-definisjonen) eller under utdanning	SSBs system for persondata
Andel sysselsatt	(data finnes for alle)	Om (tidligere) deltaker er sysselsatt etter ILO-definisjonen	SSBs system for persondata
Andel med yrkesinntekt over 2G	(data finnes for alle)	Om (tidligere) deltaker har en registrert yrkesinntekt (før skatt) på 2G eller mer	SSBs selvangivelsesdata
Andel med oppnådde formelle kvalifikasjoner i Norge, etter nivå	(data finnes for alle)	Om (tidligere) deltaker har gjennomført utdanning i Norge, spesifisert etter nivå: Grunnskole, videregående (studiespesialisering eller fag-/yrkesopplæring) og høyere utdanning.	SSBs utdanningsdata
Sosialhjelp og andre overføringer	(data finnes for alle)	Om (tidligere) deltaker har mottatt sosialhjelp og/eller andre overføringer, eventuelt om sosialhjelp husholdningens viktigste inntektskilde	SSBs system for persondata
Heltid/deltid	(data finnes for alle lønnskakere)	Om (tidligere) deltaker (som er lønnskaker), jobber heltid eller deltid	SSB / A-ordningen
Andel med godkjent utdanning fra utlandet	(data finnes for alle)	Om tidligere deltaker har fått godkjent utdanning fra utlandet, etter nivå	SSBs utdanningsdatabase
Andel i selveid bolig	(data finnes for alle)	Andel som bor i bolig der eierstatus er selveier eller andels-/aksjeeier	SSBs registerbaserte statistikk over boforhold
Norskferdigheter	(tidligere deltakere i lovens ordninger)	Andel som har oppnådd nivået på norskprøven som kreves for statsborgerskap	Kompetanse Norge
'Mykere' mål på integrering	Tidligere deltakere i lovens ordninger	(operasjonaliseringen gjøres ifbm utarbeiding av spørreundersøkelsen. Måles jevnlig, også mange år etter avsluttet program)	Egen spørreundersøkelse (utvidet versjon av IMDIs nye brukerundersøkelse)

5.4 Utilsiktede og uheldige konsekvenser av loven

Gode indikatorer skal også kunne brukes til å identifisere *utilsiktede og uheldige konsekvenser* av en lov. Dette kan være utfordrende, nettopp fordi disse konsekvensene ikke nødvendigvis er kjent på forhånd slik at man vet hva man skal lete etter. Noen utilsiktede konsekvenser kan nok best avdekkes ved hjelp av mer kvalitative spørreundersøkelser, og her kan spørreundersøkelsene som allerede gjennomføres på dette området, både overfor kommunene og deltakerne i lovens ordninger (se del 4.2), spille en rolle i å avdekke slike.

Likevel mener vi at indikatorene som er presentert her, også kan bidra til å varsle om noen av de uheldige konsekvensene som er blitt trukket fram i lovens høring og i våre intervjuer og workshop – selv om det igjen er begrenset i hvor stor grad man kan trekke kausale slutninger.

En sentral bekymring har handlet om **de høyt utdannede deltakerne**, som får kortere programtid, og kortere tid i norskopplæringen, i den nye loven enn i den gamle. At vi deler deltakerne på introduksjonsprogrammet inn i tre grupper – der den ene er nettopp personer med videregående utdanning eller mer fra før – gjør det mulig å følge denne gruppen og undersøke om deres oppnådde kvalifikasjoner og integreringsresultater er annerledes enn for høyt utdannede deltakere omfattet av den gamle loven (som gjerne ville ha et lengre program).

Det er også en fare for at loven, som skal sikre mest mulig likt tilbud i ulike deler av landet, også bidrar til at kommuner som i utgangspunktet hadde et godt tilbud, **senker ambisjonsnivået** hvis de erfarer at de har levert bedre enn loven krever. Ved å undersøke hvordan indikatorene utvikler seg hos kommuner med gode tidligere integreringsresultater (etter å ha kontrollert for individuelle og kommunale kjennetegn), kan man få et inntrykk av hvorvidt dette skjer.

En annen bekymring gjelder hvorvidt kommunene vil **tildeler sluttmaal strategisk**, for eksempel at flyktninger får et lavere sluttmaal enn de ellers ville hatt slik at kommunen sparer penger, eventuelt et høyere sluttmaal for å sikre at flyktningene får nok tid i programmet. Ved bruk av indikatoren 'ambisjonsnivå sluttmaal' for de tre gruppene av introduksjonsdeltakere, fortrinnsvis kombinert med individuelle kontrollvariabler, vil det være mulig å undersøke i hvor stor grad kommuner skiller seg ut i den ene eller andre retningen.

En annen mulig utilsiktet konsekvens av loven er at kommunene **flytter ressurser og oppmerksomhet** bort fra andre områder som også kan ha stor betydning for integreringen. For eksempel har aktører uttrykt bekymring for innsatsen overfor barn og unge, som ikke dekkes av integreringsloven, og det er uttrykt bekymring for om oppmerksomheten vil vris bort fra 'mykere' integrering som tilhørighet og det å få norske venner. Noe av dette kan være vanskelig å undersøke gjennom tilgjengelige registerdata, men vil kunne kartlegges mer kvalitativt gjennom spørreundersøkelsene på området – blant annet brukerundersøkelsen som vi har anbefalt som indikator.

5.5 Kontrollvariabler

Selv om indikatorene vi har foreslått over skulle vise tydelige endringer i kommunal og fylkeskommunal innsats, eller i deltakernes kvalifikasjoner, eller i deres senere integrering, er det ikke sikkert dette skyldes den nye integreringsloven. Som nevnt tidligere, blir ikke loven innført som et kontrollert eksperiment, og det er tilnærmet umulig å fastslå helt sikre kausale sammenhenger mellom lovens innføring og senere utfall. Dersom man ser en økt arbeidsdeltakelse blant innvandrere som har fulgt introduksjonsprogrammet etter den nye loven, kan dette for eksempel også skyldes lavere arbeidsledighet, eller at disse flyktningene hadde bedre kvalifikasjoner ved ankomst enn flyktninger som kom under den tidligere loven. Slike hensyn er ikke minst viktige på kommunenivå; tidligere forskning viser at det ikke er helt tilfeldig hvilke flyktninger som blir plassert i hvilke kommuner (Tønnessen og Andersen, 2019), og ulike typer flyktninger kan både ha ulike typer behov for kommunal og fylkeskommunal innsats og ulike forutsetninger for kvalifisering og senere integrering. Det finnes også viktige forskjeller mellom norske kommuner som handler om andre forhold enn hvordan de implementerer integreringsloven. Et sentralt funn i litteraturen er at lokal arbeidsledighet er svært viktig for hvorvidt flyktninger kommer i arbeid, og sentralitet og antall/andel andre innvandrere kan også spille en viktig rolle (Bevelander 2011; Bevelander og Lundh 2007, Edin mfl. 2003; Godøy 2017; Tronstad 2015), i tillegg til at mer generelle økonomiske konjunkturer kan ha betydning (Barth mfl. 2004; Bratsberg mfl. 2017; Calmfors og Sánchez-Gassen 2019).

Derfor bør analyser som skal undersøke sammenhengene mellom introduksjonsloven og kommunenes/fylkeskommunenes innsats, deltakernes kvalifikasjoner og senere integrering, i størst mulig grad kontrollere for slike andre faktorer og forskjeller som kan forklare utviklingen.

Sammenlignet med mange av andre indikatorene vi har omtalt i denne rapporten, er en rekke av de relevante kontrollvariablene relativt lett tilgjengelig fra SSB, og mange av dem benyttes også allerede av IMDi i deres integreringsanalyser.. Det gjelder både variabler for enkeltindivider og kommuner. Vi anbefaler at man i alle fall vurderer å ta med følgende kontrollvariabler i analyser av hvorvidt integreringsloven fungerer etter hensikten:

På individnivå: Deltakernes alder, kjønn, landbakgrunn, utdanningsnivå og eventuelt familiesituasjon samt hvorvidt de ankom som overføringsflyktninger, asylsøkere eller familiegjennforente.

På kommunenivå: Arbeidsledighet (blant innvandrere og blant befolkningen generelt),

Man bør også inkludere data om arbeidsledighet nasjonalt, for analyser på nasjonalt nivå.

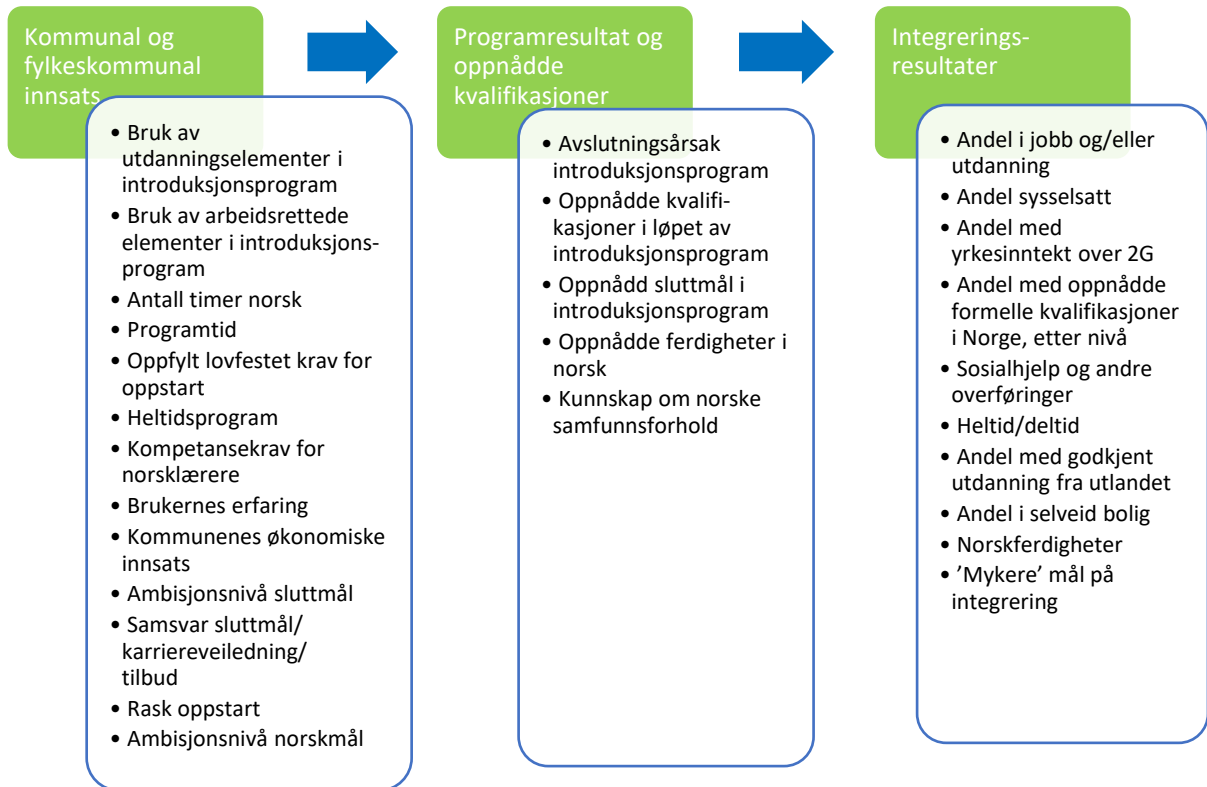
Andre kontrollvariabler kan også være aktuelle, avhengig av fokuset i analysen.

I tillegg finnes det, som nevnt i avsnitt 3.1, en rekke andre forhold som det ikke er så enkelt å kontrollere for i statistiske analyser, men som kan bety mye for hvordan det går med nyankomne innvandrere som omfattes av integreringsloven. Det kan gjelde informasjon om deres helsetilstand, deres ambisjoner og deres syn på livet, samt personlige egenskaper og kompetanse hos deres flyktningkonsulenter og lærere, hvordan frivillige organisasjoner i kommunen fungerer og innbyggernes generelle gjestfrihet overfor nyankomne. Dette tilsier varsomhet med å tolke resultater som kausale, selv om man har brukt kontrollvariablene som vi har anbefalt ovenfor.

6 Oppsummering

For å undersøke hvordan den nye integreringsloven fungerer, anbefaler vi at man særlig følger med på et knippe av indikatorer. De fordeler seg på hver av de tre leddene i resultatkjeden, som vist i Figur 6.1 under.

Figur 6.1: Forslag til indikatorer for hvert ledd i resultatkjeden



For deltakere i introduksjonsprogrammet, som er en hovedmålgruppe i loven, anbefaler vi sterkt at man henter ut indikatorerne for tre separate grupper:

- Personer under 25 år
- Personer som allerede har utdanning på minimum videregående nivå
- Øvrige deltakere

For personer med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (og personer med kun plikt, dersom man ønsker å følge også disse) anbefaler vi ikke undergrupper, men for ytterligere analyser kan det være relevant å dele inn etter utdanningsbakgrunn, siden disse har ulike veiledende minimumsnivåer og ulik tid i opplæring (se avsnitt 2.1).

For asylsøkere, som er målgruppen for en av lovens ordninger (tiltakene i mottak), anbefaler vi ikke egne indikatorer (for nærmere vurdering av lovfestet krav om tidlig kvalifisering i mottak, se avsnitt 5.1.1.2). Asylsøkere som får opphold i Norge vil derimot etter hvert inngå i gruppen som får introduksjonsprogram, og kunne følges på den måten.

Mange av de mest sentrale indikatorerne skal kunne hentes ut årlig, slik at man jevnlig kan oppdatere informasjonen om hvordan det går med de ulike gruppene, og dermed få et overordnet bilde over tid.⁴⁶ Vi anbefaler at indikatorerne hentes ut både for de som er omfattet av den gamle

⁴⁶ For noen av indikatorerne, som oppnådde kvalifikasjoner, kan det kreves koblinger til SSB-data, noe som kan ta tid. Dette kan likevel gjøres på årlig basis.

introduksjonsloven og de som etter hvert omfattes av den nye integreringsloven, der dataene tillater dette. Det kan gi et godt førsteinntrykk av hvorvidt utviklingen er forskjellig for de som følger ny vs. gammel lov.⁴⁷ I praksis vil det ikke finnes data om nye ordninger for personer som følger den gamle loven, noe som særlig gjelder indikatoren i det første og til dels det andre leddet i resultatkjeden. For det tredje leddet – integreringsresultater – vil det være enklere å sammenligne personer som har vært omfattet av gammel og ny lov.

Slik vi ser det, har indikatorene mange styrker i lys av kriteriene for gode indikatorer som vi presenterte i kapittel 4.1. Det de belyser, er vurdert av mange nøkkelaktører som *relevant* i forhold til lovens innhold. Indikatorene gjør det mulig å *sammenligne* mellom grupper (både ulike grupper som omfattes av loven og til dels med andre innvandrere eller majoritetsbefolkningen⁴⁸). De kan oppdateres årlig, og dermed gi et relativt *aktuelt* bilde av situasjonen. Når det gjelder *nøyaktighet og pålitelighet*, avhenger dette av kvaliteten på datakildene – mange av dataene er hentet fra NIR, og vi anbefaler at IMDi arbeid med å forbedre NIR legger vekt på disse indikatorene.⁴⁹ I utvelgelsen av indikatorer har vi lagt vekt på å finne indikatorer som er *klare og lettfattelige*, og siden de i stor grad kan hentes fra eksisterende registre er det grunn til å forvente at innhenting er *kostnadsmessig akseptabel*. De fleste indikatorene anses også ikke å ha en uønsket *effekt på aktørene*.

Våre forslag omfatter en lang rekke indikatorer for hvert ledd av resultatkjeden. Et stort antall indikatorer kan bidra til forvirring, og det er alltid en mulighet for at de kan 'peke i ulike retninger'. Samtidig mener vi at indikatorer som forteller ulike historier sammen kan tegne et riktigere bilde av en kompleks virkelighet. Og et større knippe indikatorer kan også gjøre det enklere å velge ut noen få indikatorer som er relevante for analyser av spesifikke sammenhenger. En del av indikatorene vi foreslår, har også foreløpig en usikker datakvalitet. Hvorvidt de på sikt kan fungere som gode indikatorer, avhenger av at systemene for rapportering fungerer godt og at personene som rapporterer får god nok informasjon og veiledning.

Tabell 6.1 viser eksempler på hvordan noen av de mest sentrale indikatorene finnes eller ikke for gruppene vi anbefaler å hente dem ut for. Ikke alle indikatorer som er tilgjengelige og relevante for de ulike gruppene. Oransje felt betyr at data for indikatoren ikke finnes, grønt felt viser at den er tilgjengelig. Når det gjelder personer med (rett og) plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er de dekket av færre indikatorer, noe som henger sammen med at innsatsen mot denne gruppen er mer begrenset. Det betyr også at det vil være enda mindre sannsynlig at man kan finne klare sammenhenger mellom den nye loven og integreringsresultater – noe den svakere grønnfargen på hakene i tabell 6.1 illustrerer.

At indikatorene for personer som følger eller har fulgt introduksjonsprogrammet hentes ut for tre ulike grupper (etter alder og utdanningsbakgrunn), betyr også at disse indikatorene til en viss grad kan ta hensyn til endret sammensetning av deltakerne. Dersom det eksempelvis i en periode kommer langt flere nye deltakere med utdanning tilsvarende videregående opplæring fra før, vil denne gruppen bli sammenlignet med de som tidligere også hadde videregående eller mer.

I grundigere analyser vil det også være naturlig å kontrollere for ytterligere kjennetegn ved enkeltpersoner (og kjennetegn ved kommuner/fylkeskommuner). Slike kontrollvariabler, som for eksempel enkeltdeltakers landbakgrunn, kjønn og alder, eller arbeidsledighet i kommunen, er i stor grad tilgjengelig i SSB.

⁴⁷ Slike eventuelle forskjeller kan imidlertid også skyldes mange andre faktorer enn innføringen av ny lov, og man bør i størst mulig grad kontrollere for slike.

⁴⁸ Dette siste gjelder først og fremst for det tredje leddet i resultatkjeden, integreringsresultater.

⁴⁹ Siden NIR nå legges om, er det grunn til å anta at denne datakilden vil ha noe usikkerhet de første årene. For innspill om rapporteringsmuligheter for avslutningsårsak, se våre anbefalinger i kapittel 5.2.

Selv om vi er relativt spesifikke i våre anbefalinger av indikatorer, vil det sannsynligvis bli nødvendig med en ytterligere operasjonalisering når indikatorene skal tas i bruk. Eksempler på avveininger som må gjøres er om man vil sammenligne ankomst-/oppstartskohorter eller kohorter som avslutter programmet for de to første leddene i resultatkjeden. Et annet spørsmål er måletidspunkt på året (en del data finnes bare målt på ett tidspunkt i året, som kan være lenge eller kort etter programslutt, mens videregående skoler og høyere utdanning har få opptak i året). For alle indikatorer som viser andeler eller gjennomsnitt, vil det være behov for å spesifisere hvilke populasjoner man regner andelene og gjennomsnittene ut fra – altså hvem som inngår i nevneren. Resultatet av slike avveininger vil avhenge av formålet med hver enkelt analyse og hva dataene tillater.

Tabell 6.1 Eksempler på hvordan noen ulike indikatorer dekker ulike grupper

Noen sentrale indikatorer og hvilke grupper de dekker	Deltakere i introduksjonsordningen			Personer med (rett og) plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
	Under 25 år	Har vgo eller mer	Andre	
Kommunenes og fylkeskommunenes innsats				
Andel med utdanningstiltak (fordelt på grunnskole og vgo)				
Andel med arbeidsrettede tiltak (fordelt på type tiltak)				
Gjennomsnittlig programtid per deltaker				
Gjennomsnittlig antall timer i norsk				
Programresultater og oppnådde kvalifikasjoner				
Avslutningsårsak etter introduksjonsprogrammet				
Oppnådde kvalifikasjoner (etter utdanningsnivå)				
Oppnådd norskmål				
Bestått prøve i samfunnskunnskap				
Integreringsresultater				
Andel i jobb og/eller utdanning				
Andel sysselsatte				
Andel med yrkesinntekt over 2G				
Andel med avlagt utdanning i Norge (feks på vgo-nivå)				

Orange felt indikerer at data ikke finnes, grønt felt indikerer at data finnes. Svaker grønnfarge indikerer at data finnes, men kan være mindre relevante

Som nevnt i del 5.4, mener vi at indikatorene som er presentert i denne rapporten, også kan bidra til å belyse noen eventuelle uheldige og utilsiktede konsekvenser av loven. Slike konsekvenser er likevel vanskelig å få fullstendig oversikt over, nettopp fordi det ikke er opplagt hva man skal se etter. Her kan spørreundersøkelser som gjennomføres både blant kommunene og blant deltakerne i lovens ordninger (kap 4.2) bidra til å varsle om slike effekter. Deretter kan eventuelt mer kvantitative metoder, og indikatorene foreslått her, brukes til å estimere omfanget av effektene.

I tillegg til uheldige konsekvenser av loven, kan også valg av indikatorer ha utilsiktede og uheldige effekter, som for eksempel at kommunene dreier innsatsen bort fra andre områder for å prestere bedre på indikatorene som loven vurderes etter. Denne effekten vil være spesielt sterk hvis indikatorene i denne rapporten blir de eneste indikatorene som kommunene (og

fylkeskommunene) vurderes etter. Målet med denne rapporten er *ikke* å foreslå indikatorer som kan rangere kommunene og deres innsats på integreringsfeltet, og/eller et styringsinstrument for å belønne 'flinke' kommuner. For å unngå uheldige effekter av valg av integreringslov-indikatorer, ikke minst dersom kommunene ønsker flere flyktninger enn de som skal fordeles, anbefaler vi at kommunene måles etter et bredere sett av indikatorer, der andre hensyn enn å undersøke lovens virkemåte er utslagsgivende for hvilke indikatorer som velges.

Appendiks

Appendiks 1: Personer intervjuet

Kunnskapsdepartementet

- Arild Haffner Naustdal
- Pia Buhl Girolami
- Ingvild Sandvik

IMDI

- Anders Fyhn
- Christine Engh Gunnerud
- Katrine Stegenborg Teigen

Kompetanse Norge

- Tone Katralen
- Hilde Havgar
- Marte Thomsen
- Lisbeth von Mehren

KS

- Audun Kvale

Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid

- Vanja Marita Jensen
- Linn Irene Engemyr Knutsen
- Tone-Sissel Kise

Rockwool Foundation

- Jacob Arendt

Appendiks 2: Deltakere på workshop

Kunnskapsdepartementet

- Hege Wilsberg
- Heidi Tamminen Egge
- Marcus Langberg Smestad
- Hege Hov Eggen, seniorrådgiver

IMDi

- Katrine Stegenborg Teigen
- Åshild Male Kalstø
- Benedicte Hollen
- Jarle Stave Botnen
- Cecilie Sundby

Kompetanse Norge

- Tone Katralen
- Hilde Havgar
- Sissel Mehammer
- Marte Thomsen

SSB

- Jing Lysen
- Kari Kraakenes

Andre aktører*

- Kristin Drahus (Utdanningsdirektoratet)
- Marit Helness (Nordland Fylkeskommune)
- Janne Duesund (Fylkesmannen i Agder)
- Geir Sverdrup (Lillestrøm kommune/NAV)
- Øren, Kristin (Lillestrøm kommune/NAV)
- Inger Elisabeth Salvensen (Oslo kommune)
- Torhild Rogstad (Oppdal kommune)

* Det var flere deltakere som var invitert til workshopen som enten ikke hadde mulighet til å delta, eller ikke besvarte våre henvendelser. Dette var blant annet KS, FFKF, og et utvalg kommuner og fylkeskommuner.

Appendiks 3: Matriser fra workshop

Deltakerne til workshopen arrangert i juni 2020 fikk i forkant tilsendt tre matriser med mulige indikatorer for diskusjon; en matrise per ledd i resultatkjeden. Disse er limt inn nedenfor. Deltakerne fikk følgende spørsmål i forkant og i diskusjonen:

- Er dette en egnet indikator for formålet?
- Er dette en viktig indikator?
- Er det indikatorer dere savner?
- Dersom man skal velge ut noen få indikatorer i hvert ledd, hvilke er viktigst?

I forbindelse med Matrise 1, ble de først spurt om hvilke som eventuelt kan tas ut med en gang, i og med at det var svært mange muligheter.

(Fylkes-)kommunenes innsats

	Hva som måles	Mulig indikator	Mulige datakilder	Tall fra tidligere?	Økonomisk/administrativ kostnad	Del av lov /reform	Kommentar?
1	Overordnet om hvorvidt loven implementeres	Andel deltakere som får alle tilbudene de har krav på innen fristen	NIR	Nei	(Fylkes)kommunene må dokumentere alle tilbud som indikatoren omfatter	(hele)	
2	Kommunenes økonomiske innsats på feltet	Driftsutgifter per deltaker	KOSTRA, men i dag bare for intro	Ja, for intro	Hvis det skal inn i nytt KOSTRA-skjema, krever det mer-rapportering fra kommunene.	(hele)	
3	Opplæring i asylmottak	Andel asylsøkere som har fått opplæring før bosetting	NIR	Ja		§ 5	
4	Kompetansekartlegging	Andel som har fått kartlegging i mottak før bosetting Andel som kartlegges etter bosetting	Kompass? NIR?	Ja, for mottak?	Verts-/bosettingskommunen må dokumentere (om ikke Kompass-data er tilstrekkelige)	§ 6, § 10	
5	Intensitet i opplæringen	Andel deltakere som mottar fulltid/helårstilbud	NIR	Ja?		§ 14	
6	Kurs i livsmestring Foreldreveiledningskurs	Andel av målgruppen som får slike kurs	NIR?	Nei	Kommunene må dokumentere	§ 14, § 15 og § 16	
7	Integreringsplan Integreringskontrakt	Andel i intro-målgruppen som får plan/kontrakt innen tre måneder	NIR	?	Kommunene må dokumentere	§ 13, § 14, § 15 og § 16	
8	Slutt mål	Innhold i slutt målet, eks. andel med vgo	NIR?	Nei		§ 13	
9	Kompetansekrav for norsklærere	Andel norsklærere som har relevant kompetanse	Kompetanse Norge?	?	Kommunene må dokumentere	§ 39	
10	Karriereveiledning	Andel som får slik veiledning innen fristen	NIR? Kompetanse Norge?	Nei	Fylkeskommunene må dokumentere	§ 11	
11	Utdanningstiltak (grunnskole, videregående)	Andel som får hhv grunnskole eller videregående som del av introduksjonsprogrammet	NIR?	Ja	Kommunene (og fylkeskommunene?) må dokumentere	§ 14	
12	Arbeidsrettede tiltak	Andel med tilbud om arbeidspraksis, lønnstilskudd mm.	NIR	Ja	Kommunene må dokumentere	§ 14	
13	Opplæring i norsk og samfk	Andel som får tilbud, antall timer	NIR?	Ja	(Fylkes)kommunene må dokumentere	§ 30	
14	Norskplan	Andel som får norskplan	NIR	?	Kommunene må dokumentere	§ 34	
15	Bruk av standardiserte elementer	Andel deltakere som får dette i program?	NIR/ spørreund.?	Nei?	Kommunene må dokumentere, evt må en egen undersøkelse finansieres	Reform, ikke lov	
16	Bruk av digital ressurs	Andel av lærerne/rådgivere/kommuner som bruker dette?	Nettstatistikk, brukerund.?	Nei	Ordning med å hente nettstatistikk, evt egen undersøkelse, må finansieres	Reform, ikke lov	
17	Mottatte tilskuddsmidler	Beløp mottatt i TIKU-midler, fagopplæringstilskudd og annet	KOSTRA?/IMDI-rapportering?	?	IMDI må dokumentere tilskudd	Reform, ikke lov	
18	Brukernes vurdering	Andel som er tilfreds med tiltak, organisering etc. Brukermedvirkning/medbestemmelse?	IMDis nye brukerundersøkelse	Nei	En slik undersøkelse må finansieres og administreres, brukere må besvare	(hele)	
19	Kommunenes opplevelse av forbedring	Andel kommuner som mener at deres integreringsarbeid er blitt bedre / evt mindre handlingsrom	IMDis kommuneundersøkelse?	Nei	Kommunene må besvare	(hele)	
20	Progresjon	a) Andel med behov for/innvilget forlenget tid b) Andel som avslutter uten oppnådd slutt mål	NIR?	Nei	Utvikle nye indikatorer i NIR? (Fylkes)kommuner må dokumentere	§ 13	
21	Annet?						
22	Annet?						

Målgruppens oppnådde kvalifikasjoner

	Hva som måles	Mulig indikator	Mulige datakilder	Tall fra tidligere?	Økonomisk/administrativ kostnad	Del av lov /reform	Kommentarer?
1	Fullført utdanning i programtiden	Grunnskole Videregående Fagbrev Delkompetanse	NIR (skille på utdanningsnivå) / SSBs utdanningsdata	NIR-data, men ikke skilt på utdanningsnivå. SSB-data?	Utvikle nye indikatorer i NIR? (Fylkes)kommuner må dokumentere	§ 13	
2	Oppnådd slutt mål i kontrakten	a) Utdanningsmål b) Arbeidsmål c) Andre mål?	Eksisterende: Nei Alternativer: NIR	Nei	Utvikle nye indikatorer i NIR? (Fylkes)kommuner må dokumentere	§ 13	
3	Språkferdigheter	a) Oppnådd nivå b) Oppnådd minimumsnivå for målgruppen fastsatt i forskrift	NIR? PAD	?	Utvikle nye indikatorer i NIR? (Fylkes)kommuner må dokumentere	§ 31	
4	Kunnskap om samfunnet	Bestått prøven i samfunnskunnskap	NIR? PAD	Ja?	(Fylkes)kommuner må dokumentere	§ 33	
5	Overgang til utdanning	Overgang til a) videregående b) fagbrev? c) høyere utdanning d) grunnskole?	NIR (skille på utdanningsnivå) / SSBs utdanningsdata	NIR-data, men ikke skilt på utdanningsnivå. SSB-data?	Utvikle nye indikatorer i NIR? (Fylkes)kommuner må dokumentere		
6	Annet?						
7	Annet?						
8	Annet?						

Integreringsresultater

	Hva som måles	Mulige indikatorer	Mulige datakilder	Tall fra tidligere?	Økonomisk/ administrativ kostnad	Del av lov /reform	Kommentarer?
1	Økonomisk selvstendighet	a) Andel tidligere deltakere med (husholdnings-) inntekt over et visst nivå b) Andel tidligere deltakere som mottar sosialhjelp	SSB inntekts- og sosialhjelps-data	Ja	Liten	§ 1 ('økonomisk selvstendige')	
2	Tilknytning til arbeidslivet	a) Andel tidligere deltakere i arbeid (eks ILO-definisjonen) b) Andel som jobber heltid, evt mer enn et visst antall timer pr uke c) Andel som enten er i arbeid eller utdanning (vgo eller høyere) d) Andel som er arbeidsledige	SSBs sysselsettings-data	Ja	Liten	§ 1 ('varig tilknytning til arbeidslivet')	
3	Norskkunnskaper	a) Andel som har klart et visst nivå på norsksprøven b) Egenopplevde norskferdigheter	a) NIR?/PAD? b) Spørreundersøkelse	a) Ja? (NIR) b) Ja (LKI)	Kostnad ved spørreundersøkelse	§ 1 ('gode norskkunnskaper')	
4	Kunnskaper om norsk samfunnsliv	a) Andel som har bestått prøven i samfunnskunnskap b) Egenopplevd kunnskap om norsk samfunnsliv	a) NIR? b) Spørreundersøkelse	a) Ja? (NIR) b) Nei?	Kostnad ved spørreundersøkelse	§ 1 ('kunnskap om norsk samfunnsliv')	
5	Formelle kvalifikasjoner	a) Andel med fullført grunnskole b) Andel med fullført videregående skole c) Andel med fullført fag- og yrkesopplæring d) Andel med fullført høyere utdanning	SSBs utdannings-data	Ja		§ 1 ('formelle kvalifikasjoner')	
6	Integrering*	a) Andel i selveid bolig, trangboddhet b) Opplevd tilhørighet til Norge c) Tillit d) Deltakelse i frivillighet e) Opplevd diskriminering f) Valgdeltakelse, politisk representasjon g) Kriminalitet	a) SSBs boligdata b-e) spørreundersøkelse f) SSBs valgstatistikk g) SSBs kriminalitetsstatistikk	Ja, for b-e med SSBs levekårsundersøkelse (LKI)	Kostnad ved spørreundersøkelse	§ 1 ('tidlig integreres')	
7	Annet?						
8	Annet?						
9	Annet?						

Referanser

- Angrist, J. D. og Pischke, J.-S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton university press.
- Arendt, J. N. (2014). Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. KORA Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Arendt, J. N. og Pozzoli, D. (2013). Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere: En oversigt over danske og internationale kvantitative studier. KORA Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Barth, E., Bratsberg, B. og Raaum, O. (2004). Mulighetenes land? Inntektsprofiler for innvandrere til Norge og USA. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 45(04), 637-658.
- Berg, B. og Svendsen, S. (2018). Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger (Mangfold og inkludering) NTNU Samfunnsforskning.
<https://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Kunnskapsoppsummeringom-bosetting-av-flyktninger.aspx>
- Bevelander, P. (2004). Immigration patterns, economic integration and residential segregation-Sweden in the late 20th century. *Current Themes in IMER Research*; 2.
- Bevelander, P. og Lundh, C. (2007). Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden. SSRN Scholarly Paper. Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=958714>
- Blom, S. og Enes, A. (2015). Introduksjonsordningen - en resultatstudie. SSB Rapporter, 2015, 34. Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Roed, K. (2017). Immigrant Labor Market Integration Across Admission Classes. *Nordic Economic Policy Review*, 2017/520.
<https://papers.ssrn.com/abstract=2911451>
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(03), 185–207. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-01>
- Brochmann, G., Andersen, T. M., Djuve, A. B., Niemi, E., Røed, K., Skeie, I. og Try, S. (2011). Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid. *NOU* 2011:7.
- Brovold, C. H. (2020). Økonomisk integrering for innvandrere over tid. Rapporter, Statistisk sentralbyrå, 2020/20.
- Calmfors, L. og Gassen, N. S. (2019). Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets. Nordic Council of Ministers.
- Carlsen, C. H. og Moe, E. (2019). Vurdering av språkferdigheter. Fagbokforlaget.
<https://www.fagbokforlaget.no/Vurdering-av-spr%C3%A5kferdigheter/I9788245025095>
- Claus, G., Kristoffersen, E. S., Melby, I. og Strøm, F. (2012). Inntektsstatistikk for den eldre befolkningen 1999-2009. Rapporter 4/2012. Statistisk sentralbyrå.
- Dalgard, A. B. (2018). Flere kombinerer tidlig alderspensjon med yrkesinntekt. SSB inntekt og forbruk. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-kombinerer-tidlig-alderspensjon-med-yrkesinntekt>

- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Raaum, O., Markussen, S., Hernæs, Ø. M. og Di Tommaso, M. L. (2019). Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet. Fafo-rapport 2019:29. <https://www.imdi.no/contentassets/92afdab300b745238179469b76a2585e/okonomiske-insentiver-i-integreringsarbeidet.pdf>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. og Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Fafo-rapport 2017:31. <https://www.faf.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/introduksjonsprogram-og-norskopplaering>
- Edin, P.-A., Fredriksson, P. og Åslund, O. (2003). Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants—Evidence from a Natural Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 329–357. <https://doi.org/10.1162/00335530360535225>
- Eimhjellen, I., Bentsen, H. L. og Wollebæk, D. (2020). Sivilsamfunnsdeltaking blant innvandrere i Noreg. Rapport 2020:2. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Epland, J. og Gladhaug, M. F. (2011). Yrkesinntekter viktigere enn lån og stipend. Samfunnsspeilet, 2011/1. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/yrkesinntekter-viktigere-enn-laan-og-stipend>
- Godøy, A. (2017). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*, 52(1), 31–58. <https://doi.org/10.1007/s00181-016-1067-7>
- Guribye, E. og Espegren, A. (2019). Resultatmaling i introduksjonprogrammet. Rapport 20-2019. NORCE Samfunn. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Resultatmaling-i-introduksjonprogrammet.pdf>
- Hernes, V., Arendt, J. N., Jona, P. A. og Tronstad, K. R. (2019). Nordic integration and settlement policies for refugees. Nordic Council of Ministers. <https://doi.org/10.6027/TN2019-529>
- Holmøy, A. og Wiggen, K. S. (2017). Levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn 2016 Dokumentasjonsrapport (Notater 2017/20). Statistisk sentralbyrå.
- Høst, H. og Reymert, I. (2017). Modeller for fagopplæring av voksne innvandrere. NIFU Arbeidsnotat 2017:3. NIFU.
- IMDi og Rambøll Management Consulting. (2010). Myke indikatorer for integrering. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/contentassets/8a22be2f768d499ab3683285aefd2b66/imdi-rapport-5-2010-myke-indikatorer>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2011). Godt no(rs)k? Om språk og integrering. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2017). Årsrapport 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/59f5becfc2384dacb88e9ef4fccba33/arsrapport-2016-imdi.pdf>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2019a). Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2018 Endelig rapport fra Beregningsutvalget august 2019.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2019b). Årsrapport 2018. <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2018/imdi-arsrapport-2018>

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2020a). Brukerhåndbok for Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/nir-og-bosetting/handbok-for-nir-bokmal.pdf>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2020b). Indikatorer for integrering. https://www.imdi.no/contentassets/05e2fd2076cf4b17938d2913a403a852/integrering_i_norge_2020.pdf
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2020c). Årsrapport 2019. https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2019/arsrapport_2019.pdf
- Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring. (2009). Evaluering av lover - Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler. Veileder. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/veiledninger/veileder_lover.pdf?id=2208913
- Kirkeberg, M. I., Dzamarija, M. T., Bratholmen, N. V. L. og Strøm, F. (2019). Norskfødte med innvanderforeldre – hvordan går det med dem? Rapport, Statistisk sentralbyrå, 2019/21.
- Kompetanse Norge. (2019). Kompetanseløftet (FVO). <https://www.kompetansenorge.no/kompetanseloftet/>
- Kompetanse Norge. (2020). Årsrapport 2019. https://www.kompetansenorge.no/contentassets/ca8f1bbcd3a2408a8e63af03f3043f08/arsrapport_2019.pdf
- Kompetansebehovsutvalget. (2020). NOU 2020:2. Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-2/id2689744/>
- Kunnskapsdepartementet. (2010). NOU 2010: 7. Mangfold og mestring— Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/>
- Kunnskapsdepartementet. (2018). Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022 (s. 76).
- Kunnskapsdepartementet. (2020). Prop. 89 L (2019–2020) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>
- Kunnskapsdepartementet. (2020b). Høringsnotat: Forslag til forskrift til integreringsloven. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8ee419305e7418080f8428093d61072/horingsnotat-forslag-til-forskrift-til-integreringsloven.pdf>
- Leirvik, M. S. og Staver, A. B. (2019). Fag-og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet? NIBR-rapport 2019:2. NIBR/OsloMet. <http://hdl.handle.net/20.500.12199/1300>
- Lerfaldet, H., Sætrang, S. G., Høgestøl, A., Monsen, M. og Randen, G. T. (2020). Kvalitet i norskopplæring for voksne innvandrere. Ideas2evidence rapport 6:2020.
- Lillegård, M. og Seierstad, A. (2013). Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater. Statistisk sentralbyrå.
- Lillevik, R. og Tyldum, G. (2018). En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Fafo-rapport 2018:35.

- Lillevik, R., Weiss, N., Kavli, H. og Haug, G. (2020). Kompetansekartlegging og karriereveiledning av nyankomne flyktninger. Fafo-rapport 2020:03.
- Longva, P. og Raaum, O. (2003). Earnings assimilation of immigrants in Norway—A reappraisal. *Journal of Population Economics*, 16(1), 177–193.
- Lunde, H. og Lysen, J. (2019). Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2005-2016. Rapporter 2019/38. Statistisk sentralbyrå.
- Markussen, E., Flatø, M. og Reiling, R. B. (2012). Skolebidragsindikatorer i videregående skole (NIFU Rapport 2017:7).
- Moafi, H. (2018). Voksne i grunnskoleopplæring. En kartlegging av eksisterende registreringer og vurdering av alternative individrapporteringer. Notater 2018/47. Statistisk sentralbyrå.
- Nerdrum, A. H. (2020). Studentene tjener mindre—Studerer de mer? SSB Analyse, 2020/04. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/studentene-tjener-mindre-studerer-de-mer>
- Olsen, B. og Bye, K. S. (2020). Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2018. Rapporter 2020/8. Statistisk sentralbyrå.
- Omholt, E. L. (2019). 11 prosent av enslige forsørgere i jobb har lavinntekt. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/11-prosent-av-enslige-forsorgere-i-jobb-har-lavinntekt>
- Ordemann, A. H. (2017). Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2005-2014 Rapport, Statistisk sentralbyrå.
- Parsons, C. (2007). *How to map arguments in political science*. Oxford university press.
- Pedersen, B. S., Lossius, K. B. og Kalstø, Å. M. (2020). IMDis kommuneundersøkelse 2019. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Proba samfunnsanalyse. (2019). Hvordan måle integrering? Forslag til et helhetlig indikatorsett for måling av integrering i Norge. Rapport 2019-3. <https://proba.no/wp-content/uploads/rapport-2019-3-hvordan-male-integrering.pdf>
- Riksrevisjonen. (2019a). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid. Dokument 3:4 (2019–2020). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/integrering-gjennom-arbeid.pdf>
- Riksrevisjonen. (2019b). Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet. Dokument 3:12. https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/godkjenning_utenlandsk_utdanning.pdf
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2017). Undersøkelse av samsvar mellom prøver i norsk språk for opptak til høyere utdanning (Nr. 67). Samfunnsøkonomisk analyse.
- Statistisk sentralbyrå. (2017). Retningslinjer for europeisk statistikk. https://www.ssb.no/omssb/lover-og-prinsipper/retningslinjer-for-europeisk-statistikk/_attachment/367184?_ts=166c47ec3f0
- Steffensen, K. og Kalcic, M. (2019). Dokumentasjon av skolebidragsindikatorer for grunnskolen. Notater 2019/2. Statistisk sentralbyrå.
- Steinkellner, A. (2015). Befolkningens utdanningsnivå, manglende opplysninger om innvandrere 2013. Notater 2015/26). Statistisk sentralbyrå.

- Tronstad, K. (2015). Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner: Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://doi.org/10.7577/nibr/rapport/2015/2>
- Tronstad, K. R. (2019). Flyktninger i introduksjonsprogrammet—Hvilke erfaringer har de med å delta? By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/handle/20.500.12199/2873>
- Tyldum, G. (2018). Tilgang på brukererfaringer. En gjennomgang av muligheter og utfordringer for brukerundersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Fafo-notat 2018:25.
- Tønnessen, M. og Andersen, S. N. (2019). Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger. Reports, Statistisk sentralbyrå, 2019/13.
- Utdanningsdirektoratet. (2020). Årsrapport 2019. <https://www.udir.no/om-udir/arsrapporter/arsrapport-2019/>
- Utne, H. (2020). Data om asylsøkere. Dokumentasjonsnotat. Notater 2020/6. Statistisk sentralbyrå.
- Viblemo, T. E. (2016). Evaluering av offentleglova. Oxford Research. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ea397b7b91d645ec8440fc6fc2bcac75/evaluering-av-offentleglova-oxford-research-.pdf>