

Vilde Hernes
Kristian Rose Tronstad

Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Komparativ analyse av
introduksjonsprogram i Norge,
Sverige og Danmark.

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-notat 2014:107

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

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

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Vilde Hernes
Kristian Rose Tronstad

Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.

NIBR-rapport 2014:19

Tittel: **Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.**

Forfatter: Vilde Hernes og Kristian Rose Tronstad

NIBR-rapport: 2014:19

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-038-3

Prosjektnummer: 3370
Prosjektnavn: Introduksjonsprogram
Oppdragsgiver: IMDI
Prosjektleder: Kristian Rose Tronstad

Referat: Norge, Sverige og Danmark har alle introduksjonsprogram for bosatte flyktninger. Selv om de skandinaviske introduksjonsprogrammene har sterke likhetstrekk sett fra et europeisk perspektiv, preges de av ulike juridiske, organisatoriske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Denne rapporten inneholder en komparativ analyse av ulike virkemidler og kombinasjonen av virkemidler som tas i bruk ovenfor kommunene, men også deltakerne i introduksjonsprogram i de tre skandinaviske landene.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: Desember 2014
Antall sider: 136
Pris: kr 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

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

Forord

Denne rapporten sammenligner introduksjonsprogram for flyktninger og familiegjenforente i de skandinaviske landene. Det er fire overordnede problemstillinger som belyses i rapporten:

- Hva er forskjeller og likheter mellom introduksjonsprogrammene i de nordiske landene?
- Hva er forskjeller og likheter i tilbudet som skal gi kvalifisering til arbeidsmarkedsdeltakelse i introduksjonsprogrammene?
- Hva er forskjeller og likheter i tilbudet som skal gi kvalifisering til utdanning i introduksjonsprogrammene?
- Hva sier forskning og evalueringer om introduksjonsprogrammene i de nordiske landene?

For å besvare disse problemstillingene har vi analysert offentlige dokumenter, lover og eksisterende forskning og evalueringer. Vi har i tillegg gjennomført intervju med representanter fra myndighetene i de tre landene, samt representanter fra ulike kommuneorganisasjoner (KS i Norge, KL i Danmark og SKL i Sverige). Vi vil takke alle som stilte opp på kort varsel og som besvarte våre små og store spørsmål med stor tålmodighet. Kristian Rose Tronstad har vært prosjektleder, og har skrevet kapittel 7 og 8. Vilde Hernes, stipendiat ved Universitetet i Oslo har skrevet kapittel 2-5 og 9-10. Sammendrag og kapittel 1 er skrevet i fellesskap. Forskningssjef Trine Myrvold har vært kvalitetssikrer. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vi vil takke IMDi med Eivind Hageberg, Anne Edman og Katja Heradstveit for et spennende oppdrag og for godt samarbeid underveis.

Oslo, desember 2014
Trine Monica Myrvold
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	6
Summary	16
1 Innledning.....	27
1.1 Bakgrunn	28
1.2 Analytisk rammeverk.....	29
1.3 Metode og data.....	31
1.4 Gangen i rapporten.....	34
2 Organisatoriske rammer	35
2.1 Innledning	35
2.2 Norsk organisering.....	36
2.3 Svensk organisering	37
2.4 Dansk organisering	38
2.5 Offentlige aktører og ansvarsfordeling.....	38
2.6 Formelt statlig samarbeid med eksterne aktører	41
2.7 Oppsummering	42
3 Juridiske rammer.....	44
3.1 Innledning	44
3.2 Introduksjonsprogrammernes innhold og omfang.....	44
3.3 Målgruppe – rett og plikt til introduksjons program	49
3.4 Statlig kontroll og klageadgang	56
3.5 Oppsummering	58
4 Økonomiske rammer	61
4.1 Stønader til deltakere i introduksjonsprogrammet	61
4.2 Statlige tilskudd til kommunene.....	66
4.3 Oppsummering	72

5	Informasjonsfaglige rammer.....	76
5.1	Statlig ansvar for kunnskapsdeling	77
5.2	Kommunikasjonskanaler	78
5.3	Årlige analyser av resultater	80
5.4	Benchmarkinganalyser.....	81
5.5	Statlige kunnskapsnettverk	82
5.6	Oppsummering	82
6	Helhetlig rammeverk – kombinasjon av virkemidler	83
6.1	Innledning	83
6.2	Detaljert lovverk: En balansegang mellom statlig styring og kommunal handlefrihet.....	83
6.3	Økonomiske og juridiske virkemidler i et likestillingsperspektiv	85
7	Kvalifisering til arbeidsmarkedsdeltakelse	87
7.1	Formål med introduksjonslovene.....	88
7.2	Individuell plan og integrasjonskontrakt	89
7.3	Arbeidsrettede tiltak i introduksjonslovene.....	90
7.4	Bruk av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammene.....	92
7.5	Organisatoriske virkemidler for å fremme kvalifisering til arbeidsmarkedsdeltakelse	94
7.6	Lokal skreddersøm eller ordinære arbeidsmarkedstiltak?.....	95
7.7	Samarbeid med andre aktører	97
7.8	Oppsummering	100
8	Kvalifisering til utdanning	102
8.1	Utdanning som mål for introduksjonsprogram.....	102
8.2	Ordinær utdanning som del av introduksjons- program	104
8.3	Godkjenning av medbrakt utdanning	106
8.4	Oppsummering	110
9	Litteraturstudie.....	112
9.1	Innledning	112
9.2	Eksterne faktorer	113
9.3	Tiltak og organisering.....	116
9.4	Oppsummering	125
10	Kunnskapshull	127
10.1	Innledning	127
10.2	Metodiske kunnskapshull.....	127

10.3 Substansielle kunnskapshull.....	128
Referanser	130
Litteratur	131

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Analytisk rammeverk.....	30
Tabell 3.1	Introduksjonsprogrammets innhold og omfang	45
Tabell 3.2	Målgruppe – rett og plikt til introduksjons program	51
Tabell 3.3	Statlig kontroll og klageadgang	56
Tabell 4.1	Stønad til deltakere.....	62
Tabell 4.2	Statlige tilskudd til kommunene.....	68
Tabell 5.1	Informasjonsfaglige virkemidler	77
Tabell 7.1	Bruk av tiltak i introduksjonsprogram etter tiltak og kjønn, 2013 (Norge)	93
Tabell 8.1	Roller og ansvarsfordeling i godkjenning av utdanning.....	108

Figuroversikt

Figur 7.1	Organisering av introduksjonsprogram i norske kommuner, 2014	96
-----------	---	----

Sammendrag

Vilde Hernes og Kristian Rose Tronstad

Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.

NIBR-rapport 2014:19

NIBR har på oppdrag fra IMDI gjennomført en komparativ analyse av de skandinaviske introduksjonsprogrammene. Formålet med analysen har vært å identifisere likheter og forskjeller i rammebetingelser, tiltak for å fremme deltakelse i utdannings- og arbeidsliv, samt gjennomføring av litteratursøk av studier som omhandler faktorer og tiltak som påvirker måloppnåelsen i introduksjonsprogrammene.

Sett i en europeisk kontekst har introduksjonsprogrammene i de skandinaviske landene mange likheter. Programmene tilbys fulltid i to-tre år, og omfatter i all hovedsak voksne flyktninger og familiegjenforente til flyktninger. Språkopplæring, samfunns-kunnskap og arbeidsrettede tiltak er de bærende elementene i programmene.

Introduksjonsprogrammene i alle landene har overgang til arbeid og utdanning, og på sikt økonomisk selvstendighet, som mål. For å nå målet er intensjonen at alle deltakere skal gjennomføre et individuelt tilpasset program. Den anbefalte tiltakskjeden synes å vektlegge parallelle løp med kombinasjon av språkopplæring og arbeidspraksis, framfor sekvensielle løp hvor man først gjør seg ferdig med språkopplæring før man går videre med arbeidsrettede tiltak. I alle landene er det stor variasjon i overgang til arbeid eller utdanning for ulike grupper av deltakere, men også mellom ulike kommuner.

Selv om vi finner mange likhetstrekk ved de skandinaviske introduksjonsprogram skiller de seg likevel fra hverandre på viktige områder.

Organisatoriske rammer

Gjennomgangen viser at landene skiller lag når det gjelder både vertikal og horisontal organisering av aktører og ansvarsområder for introduksjonsprogrammet.

Vertikale ulikheter omhandler hvilket styringsnivå som har ansvar for ulike oppgaver. I Norge og Danmark er kommunen hovedansvarlig for introduksjonsprogrammet. I Sverige ble det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammene flyttet til statlig nivå (Arbetsförmedlingen) ved Etableringsreformen i 2010. Svenske kommuner har beholdt ansvaret for opplæring i språk og samfunnskunnskap.

Horisontale ulikheter omhandler hovedsakelig to elementer: 1) antall aktører på de samme styringsnivå, og 2) samarbeid med eksterne aktører. I alle land skal ansvarlige sektormyndigheter bistå i integreringsarbeidet innenfor sine fagfelt. Det er likevel en forskjell mellom landene hvor tydelig dette ansvaret er fordelt på ulike departementer. I Norge og Sverige står ett departement med det overordnede ansvar, henholdsvis BLD og Arbetsmarknadsdepartementet. I Danmark har også MBLIS et overordnet og koordinerende sektoransvar for introduksjonsloven, men i Danmark er ansvaret for ulike elementer i introduksjonsprogrammet eksplisitt fordelt mellom ulike fagdepartementer. På direktoratsnivå har samtlige land fordelt oppgaver (av ulik art) mellom mer enn to aktører, men Norge er det eneste landet som har et særskilt direktorat, IMDi, med ansvar for integrering.

Vedrørende formelt samarbeid med eksterne aktører, har samtlige land ulike samarbeidsavtaler på departements- og/eller direktoratsnivå med private virksomheter og /eller frivillige organisasjoner.

Integrering er et politikkområde som krysser horisontale og vertikale styringslinjer. Slik flernivåstyring kan innebære et dilemma i fordeling av ansvarsområder og oppgaver i integrasjonspolitikken; skal én aktør være ansvarlig for integrering (med et samordnende ansvar for ulike felt) eller skal ansvar og oppgaver fordeles til de respektive fagdepartement? I Sverige og Danmark ser vi at det de senere årene er gått vekk fra tanken om en spesialisert organisering av integreringsarbeidet på sentralt nivå, og gått over til at ansvaret fordeles på fagdepartementer og direktorater. I Norge er innsatsen mer spesialisert med IMDi som eget fagdirektorat for integrering.

Juridiske rammebetingelser

Vedrørende juridiske rammer ser rapporten på tre områder: 1) introduksjonsprogrammets innhold, 2) målgruppens rettigheter og plikter, og 3) statlig kontroll og klageadgang.

Introduksjonsprogrammets innhold

Danmark har en større grad av formalisering i de skriftlige planene som ligger til grunn for introduksjonsprogrammet enn Norge og Sverige. Danmark benytter en formel integrasjonskontrakt, inkludert en erklæring for integrasjon og aktivt medborgerskap. Danmark har også krav om at kommuner må tilby en helsemessig vurdering til alle deltakere, noe som kun skal gjøres etter en skjønnsmessig vurdering i Norge og Sverige. I 2013 innførte også danskene et nytt element, en integrasjonsplan, som har fokus på hele familien, i motsetning til de norske og svenske planene som kun har krav om et individuelt fokus på den enkelte deltaker. Alle landene kan vise til eksempler der individuelle planer og sanksjoner ikke alltid gir et rettferdig bilde for deltakernes familiesituasjon. Slik fungerer den danske integrasjonsplanen som et statlig krav til kommunen om å innta et helhetlig perspektiv i utforming av programmet.

Norge har de mer fleksible ordningene for permisjoner i introduksjonsprogrammet enn sine naboland, men åpner ikke for deltakelse på deltid ved eksempelvis sykdom, noe som kan være mulig i Danmark og Sverige.

Målgruppe – rett og plikt til introduksjonsprogram

I Danmark og Norge har målgruppen for introduksjonsprogrammet rett og plikt til å delta, men i Danmark gjelderplikten til deltakelse i arbeidsrettede tiltak kun for personer som mottar økonomisk stønad. I Norge og Danmark kan deltakelse i programmet også ha en indirekte påvirkning på søknad om permanent oppholdstillatelse, grunnet krav om deltakelse i eller beståtte prøver i språk og samfunnskunnskap. I Sverige er introduksjonsprogrammet kun en rettighet, men det knyttes lignende økonomiske sanksjoner ved manglende deltakelse som i Danmark og Norge.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er hovedsakelig flyktninger og familiegjennforente i alle landene, men det er mindre

forskjeller knyttet til aldersbegrensninger, samt hvilke familiegjeforente som omfattes av loven. I Danmark og Norge er også retten til introduksjonsprogram i større grad knyttet til offentlig styrt bosetting, mens personer som bosetter seg selv, eller flytter i løpet av introduksjonsperioden, også vil ha rett til introduksjonsprogram og økonomisk stønad i Sverige.

Kontroll og klageadgang

Norge har innført statlig tilsyn og krav til internkontroll særskilt for introduksjonsprogrammet. I Danmark og Sverige faller dette inn under normal tilsynsoppgaver under respektive fagdepartement, uten et særskilt fokus på introduksjonsprogrammene.

Det er ikke vesentlige forskjeller i deltakernes mulighet for klageadgang på vedtak tilknyttet introduksjonsprogrammet. Kommunene i Norge og Danmark har derimot ikke klageadgang på statlig vedtak tilknyttet vedtak om økonomiske tilskudd, men det har de i Sverige.

Økonomiske rammebetingelser

Stønad til deltakere

En hovedforskjell mellom landene er om den økonomiske stønaden landene gir introduksjonsdeltakerne er en særskilt ytelse med hjemmel i introduksjonsloven, eller om stønaden omfattes av landets generelle lovgivning om sosialstønad. Norge og Sverige opererer med en særskilt introduksjonsstønad som utbetales hver enkelt deltaker uavhengig av familiens økonomiske situasjon. Danske deltakerne får behovsprøvd sosialhjelp hvis familien ikke er i stand til å forsørge seg selv. Samtlige land har trekk i introduksjonsstønad ved manglende deltakelse i programmet.

Vedrørende mulighet for å ha lønnet arbeid utenfor og som en del av introduksjonsprogrammet, har Sverige den mest generøse ordningen. I Norge og Sverige vil deltakeren ha mulighet til å beholde inntekter fra lønnet arbeid som oppnås utenfor introduksjonsprogrammet. I Norge vil arbeid som inngår i introduksjonsprogrammet føre til en prosentvis trekk i integrasjonstilskuddet, mens svenske deltakere kan beholde både lønnen og integrasjonsstønaden i opptil seks måneder. Dette er innført for å gi deltakeren et ytterligere insentiv for deltakelse i arbeidsmarkedet.

Statlige tilskudd til kommunen

I Norge og Sverige er økonomisk bistand til bosetting og integrering sammenvevd, og tilskudd skal dekke utgifter knyttet til begge områder. I Danmark er statlig økonomisk bistand i større grad rettet mot deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette gjør at de statlige støtteordningene ikke er direkte sammenlignbare. Rapporten har ikke tatt sikte på å gjøre en sammenligning av størrelsen på de statlige tilskuddene, men har funnet følgende likheter og forskjeller i bruken av ulike typer statlige tilskudd til kommunene: Norge har en lav grad av kompleksitet ved at integreringstilskuddet i hovedsak skal dekke samtlige utgifter, med unntak av et eget tilskudd som utbetales for opplæring i språk og samfunnskunnskap. I Sverige og Danmark er tilskuddene i større grad fordelt mellom ulike typer tilskudd som grunntilskudd, prestasjonsbaserte tilskudd og refusjonsbaserte tilskudd. Valg av ulike former for økonomiske tilskudd blir en avveining mellom å ha tilskudd som gir en rettferdig fordeling for faktiske kommunale utgifter, mot økt kompleksitet og administrative kostnader på kommunalt og statlig nivå ved dokumentering av utgifter og behandling av søknader.

Informasjonsfaglige rammer

Både Norge og Danmark har en systematisk tilnærming til kunnskapsutvikling og deling på integrasjonsfeltet. I Norge fungerer IMDi og som et kunnskapssenter på integrasjonsfeltet og VOX for voksenopplæring, noe som er ekplisitt nedfelt i deres oppdrag. Selv om ansvaret er fordelt på flere aktører i Danmark, viser gjennomgangen at det er et sterkt fokus på kunnskapsdeling om introduksjonsprogrammet og integrasjonsfeltet generelt. Sverige har et mindre fokus på systematisk utvikling og deling av kunnskap på integrasjonsfeltet enn sine naboland, og mange kommuner savner en enhet som har i oppdrag å bidra til en utvikling og samordning av forskning og praksis på feltet.

Kvalifisering til arbeid

De tre skandinaviske landene har mange likhetstrekk når det gjelder arbeidsrettede tiltak ovenfor deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Målet i alle de tre landene er at hovedmomentene, språk, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak skal skje parallelt og

ikke sekvensielt. Fokus ser ut til å være å få til bruk av praksisorienterte tiltak i språkopplæringen og kombinasjon av språk- og arbeidspraksis, tilrettelegging av yrkesrettet kurs, og tidlig kontakt med arbeidslivet.

Alle de tre skandinaviske landene har lovregulert individuell plan for å sikre sammenheng i tiltak og tilpasning av innhold til den enkeltes behov. Den danske lovgivningen er imidlertid langt mer eksplisitt enn den svenske og norske vedrørende hvilke forpliktelser deltakeren og kommunen har ovenfor hverandre. I den danske lovgivningen er også vellykket integrasjon eksplisitt nevnt som en forutsetning for varig oppholdstillatelse i lovens formål.

Organiseringen av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogram i de tre landene skiller seg fra hverandre ved at det i Sverige er staten ved Arbetsförmedlingen samordner innsatsen og arbeidsrettede tiltakene. Dette innebærer at Sverige har valgt en modell hvor tiltakene ovenfor deltakerne i introduksjonsprogram tilbys av samme institusjon som også andre arbeidssøkende og personer med behov for kvalifisering trenger. I Danmark er de arbeidsrettede tiltakene som skal tilbys deltakerne allerede spesifisert i introduksjonsloven, men det er kommunene som har ansvar for å tilby tiltakene. Både Danmark og Sverige har dermed på ulikt vis *mainstreaming* av de arbeidsretta tiltakene.

Den norske løsningen skiller seg her fra den svenske og danske modellen ved at kommunene har stor frihet både når det gjelder organisering av introduksjonsprogram og de arbeidsrettede tiltakene. Mange norske kommuner har organisert introduksjonsprogram i det lokale NAV-kontor eller har samarbeidsavtaler med NAV-kontor. Ordinære arbeidsmarkedstiltak, som f.eks. arbeidspraksis og lønnstilskudd, kan også benyttes som tiltak i introduksjonsprogram. Ideelt sett skulle dette tilsi at deltakere i norske introduksjonsprogram i større grad enn svenske og danske burde få mer lokalt tilpassede tiltak. Hvorvidt dette er tilfelle er det vanskelig å si uten en gjennomgang av flere kommuner og det konkrete innhold i introduksjonsprogrammene.

Det er ingen direkte sammenlignbare tall i de tre landene på bruk av arbeidsrettede tiltak, men statistikk fra SSB og Arbetsförmedlingen i Sverige tyder på at det hyppigst brukte tiltakene er de som handler om språk og grunnleggende kvalifisering til

arbeidslivet. Oversikten fra Sverige viser at kvinner med etableringsinnsats i mye mindre grad enn menn får arbeidsrettede tilbud. En evaluering som den danske riksrevisjonen gjennomførte i 2008 viser også at blant de som ikke hadde fått noen arbeidsrettede tiltak så var kvinner overrepresentert. Tallene fra Norge tyder på at det er små forskjeller i tiltak som tilbys kvinner og menn, men tidligere analyser viser at tilbudene som skreddersys kvinner ikke er særlig yrkesrettet.

Kvalifisering til utdanning

Gjennomgangen viser at alle de skandinaviske landene har som mål at innvandrerne i introduksjonsprogram skal bli økonomisk selvhjulpne. Denne målsetningen innebærer at deltakerne skal kvalifiseres til deltakelse i arbeidslivet. Overgang til videre utdanning etter endt program er et uttalt mål både i Norge, Sverige og Danmark.

I alle de tre landene skal deltakerne gjennomgå undervisning i henholdsvis norsk, svensk og dansk samt samfunnskunnskap. Tiltakene i introduksjonsprogrammet skal ellers være tilpasset den enkelte deltakers kvalifikasjon, forutsetninger og mål. I alle tre landene kan ordinær utdanning eller tilpasset undervisning på grunnskole eller videregående nivå inngå som en del av introduksjonsprogrammet.

Kommunen må, etter opplæringsloven og lignende, tilby tilpasset opplæring til voksne som har behov for grunnleggende utdanning, også innvandrere. Retten til utdanning følges imidlertid ikke av penger til livsopphold. For mange innvandrere i introduksjonsprogram vil det derfor være avgjørende å få denne kvalifiseringen som en del av introduksjonsprogrammet når de får introduksjonsstønad eller kontanthjelp. Gjennomgangen og intervjuene tyder på at mange deltakere i introduksjonsprogram i de skandinaviske landene ikke er veldig motivert for lange utdanningsløp og at de selv ønsker å komme i arbeid så raskt som mulig.

I alle de tre landene er godkjenning av innvandrernes medbrakte utdanning og realkompetanse en stor utfordring. Godkjenning av utdanning og vurdering av realkompetanse på ulike nivåer og innefor ulike yrkesfag gjør at mange ulike instanser blir berørt. Dette kan medføre at systemet fort blir uoversiktlig for den enkelte

programrådgiver som skal gi råd og veilede programdeltakere. I Norge er det ganske nylig (2013) iverksatt en handlingsplan med en rekke tiltak for at systemet kan bli mer oversiktlig, tilgjengelig og effektivt for at saksbehandlingen skal gå raskere. I Sverige har det etter flere utredninger, innsatser og en egen *delegation* blitt opprettet to nye institusjoner. *Myndigheten för yrkeshögskolan* (i 2009) og *Universitets- og högskolerådet* (2013) har ansvar for godkjenning av utdanning på henholdsvis videregående og høyere utdanning. I Danmark er det en institusjon *Styrelsen for Videregående Uddannelser* som har ansvar for godkjenning av utdanning på ulike nivåer

Litteraturstudie

Litteratursøket viser at det hovedsakelig er studier vedrørende eksterne faktorer, samt effekter av arbeidsmarkedstiltak og språkopplæring, som kan vise til undersøkelser med statistiske signifikante effekter. Analyser som omhandler lokal organisering og samordning, samt lokalt samarbeid med eksterne aktører baserer seg i større grad på kvalitative casestudier og undersøkelser. Muligheten til å generalisere funn fra denne type undersøkelser er begrenset, men de peker likevel på alternative tiltak som kan være nyttige innspill i den videre politikktutvikling på feltet. Nedenfor oppsummeres de viktigste funnene.

Litteraturstudien kan vise til følgende hovedfunn som er basert på signifikante statistiske resultater:

- Demografiske variabler ved målgruppen påvirker sannsynligheten for overgang til jobb eller utdanning, herunder landbakgrunn, kjønn, alder, utdanning, sivilstatus, antall barn og antall år bosatt i landet.
- Strukturelle kommunevariabler som kan påvirke sannsynligheten for overgang til jobb eller utdanning er arbeidsledighet og lokale forhold som utdanningsnivå til lokalbefolkningen, forhold mellom offentlig og privat jobbmarked, samt klima for entreprenørskap.
- Arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet har en positiv effekt på overgang til jobb, særskilt private jobbtreningstiltak.
- Språkopplæring har en lock-in effekt, og kan ikke vise til positive programeffekter, men det understrekes at dette kan skyldes den kortsiktige analyseperioden.

- En studie viste at en mer intensiv oppfølging og coaching av deltakerne medførte at en større andel av flyktingene kom over i jobb.

De kvalitative studiene indikerer at følgende faktorer kan ha en positiv påvirkning på måloppnåelse i integreringsarbeidet:

- Politisk prioritering og klare mål i integrasjonspolitikken på lokalt nivå.
- Spesialisert organisatorisk integrasjonsinnsats.
- En helhetsorientert organisering av arbeidsinnsatsen i kommunen, samt samordning og gode relasjoner mellom involverte offentlige aktører.
- Tiltak og oppfølging tidlig i integrasjonsløpet, samt rask iverksetting av tiltak.
- Samarbeid med eksterne aktører, herunder frivillig og privat sektor.

Kunnskapshull

Et mål med samtlige analyser og litteratursøk i denne rapporten har også vært å identifisere kunnskapshull i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget på feltet. Kunnskapshullene nedenfor baserer seg både på konkrete oppfordringer i litteraturen og metodiske utfordringer identifisert.

Metodiske kunnskapshull

- Det er et stor potensial for økt bruk av komparative studier mellom de skandinaviske (og nordiske) landene, grunnet lignende sosial og politisk struktur.
- Det mangler statistiske analyser av kommunal organiserings effekter på overgang til jobb og utdanning.
- Det er mangel på studier som inntar et langsiktige perspektiv på effekter av språkopplæring og arbeidsrettede tiltak.
- Det er generelt mangel på effektevalueringer der resultater kontrolleres ved bruk av baselineundersøkelser og/eller kontrollgrupper.
- Det er lite bruk av kost-nytteanalyser for konkrete tiltak i introduksjonsprogrammet

Substansielle kunnskapshull

- Sammenligning av introduksjonsresultater på tvers av de skandinaviske (etvt. nordiske) landene.
- Studier som ser på effekten av samarbeid med frivillige, samt utfordringer og muligheter for lokalt samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor.
- Nasjonale eller kompartive studier av lokal organisering av introduksjonsprogrammet.

Summary

Vilde Hernes and Kristian Rose Tronstad

Comparative analysis of introduction programmes in Norway, Sweden and Denmark

NIBR Report 2014:19

NIBR was commissioned by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) to make a comparative analysis of the Scandinavian introduction programmes to identify similarities and differences in the regulatory frameworks, and schemes aimed at promoting participation in education and employment. We would also undertake a literature review concerning factors and schemes affecting introduction programme performance.

In a European perspective, the Scandinavian introduction programmes share many similarities. They are full-time and last two to three years. Participants are mainly adult refugees and family reunifications with refugees. Acquisition of language skills, social studies and measures to ease participants' introduction to the labour market form the basic elements of the programmes.

Introduction programmes in all of the countries are meant to help participants find work, gain an education, and in the longer term, achieve economic independence. To this end participants have to complete an individually tailored programme. The recommended action chain seems to favour parallel courses with a combination of language and on the job training, rather than a sequential setup where the language programme has to be taken before work-related programmes. In all countries we find significant variation in how well the different groups of participants manage the transition to work or education, but there is variation among different municipalities as well.

Although the Scandinavian introductory programmes have many similarities, they differ in key areas as well.

Organizational framework

The study found inter-country differences in the vertical and horizontal organization of actors and responsibilities in the introduction programmes.

Vertical disparities are evident in the administrative levels to which responsibility for the various tasks is delegated. In Norway and Denmark, the task of organizing and running the introduction programmes lies with the municipalities. In Sweden, the 2010 Establishment Reform moved overall responsibility to the state (Arbetsförmedlingen – Employment Agency). Swedish municipalities are still responsible for training in language skills and social studies.

Horizontal differences include two main elements: 1) the number of stakeholders at the same administrative level; and 2) cooperation with external actors.

Sector authorities in all countries are obliged to facilitate integration in their particular policy areas. Nonetheless, the explicitly with which this responsibility is allocated among the various ministries does vary. In Norway and Sweden overall responsibility sits with a single ministry; in Norway the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion and in Sweden the Ministry of Employment. In Denmark the Ministry of Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs has the overall and coordinating sectoral responsibility for the Integration Act, but in Denmark, responsibility for different elements of the introduction programme is also explicitly allocated between different ministries. At the directorate level, each of the countries has delegated responsibilities (of various kinds) to more than two bodies. However, Norway is the only country with a specialist directorate for overseeing integration.

Regarding formal cooperation with external actors, all of the countries have different forms of cooperation agreements at the ministerial and/or directorate level with private businesses and/or organisations in the voluntary sector.

Integration is a policy area that crosses both horizontal and vertical administrative chains of command. Such multilevel governance is likely to present a dilemma regarding the distribution of responsibilities and tasks in integration policy. Should

responsibility for integration (with a coordinating responsibility for different fields) rest with one actor or should responsibilities and tasks be delegated to the respective ministries? Recent years, Sweden and Denmark have moved away from a specialized organizational responsibility for integration at the national level, and moved towards mainstreaming of such responsibilities through delegating responsibilities to sectorial ministries and directorates. In Norway, the specialist approach is favoured, with IMDi as a dedicated directorate for integration.

Legal framework

Turning to the legal framework the report examines three areas: 1) the components of the introduction programmes; 2) the rights and duties of the target groups; and 3) government control and right of appeal.

Introduction programme components

Denmark has a greater degree of formalization in the written plans underpinning the introduction programme than Norway and Sweden. Denmark employs an official integration contract, including a declaration of integration and active citizenship. Denmark also requires the municipalities to offer health checks for all participants. In Norway and Sweden health checks are carried out based on a discretionary assessment. In 2013, the Danes brought in a new element, an integration plan focusing on the entire family, as opposed to the Norwegian and Swedish plans that are only required to focus on the individual participant. All countries have examples of individual plans and sanctions that do not always provide a fair picture of the participants' family situation. In this way, the Danish integration plan acts as a government requirement on local authorities to adopt a holistic perspective in the design of the programme.

Of the three countries Norway has the most flexible arrangements governing leave of absence from the introduction programme. However, Norway does not allow part-time attendance, for example due to illness, though this is possible in Denmark and Sweden.

Target groups – right and duty to participate in an introduction programme

In Denmark and Norway, the groups for which the introduction programme is designed are both entitled and obliged to attend. However, in Denmark the duty to attend work-related measures only applies to recipients of public financial support. In Norway and Denmark, programme participation may also indirectly affect the assessment of applications for permanent residence, insofar as people are required to participate in or to have passed exams in language training and social studies. In Sweden the introductory programme is only an entitlement, but non-participation may also lead to economic sanctions as it does in Denmark and Norway.

In all countries, the target group of the introduction programme consists mainly of refugees and family reunifications, but there are minor differences related to age limits and the types of family reunifications which are covered by the law. In Denmark and Norway, the right to take part in an introduction programme is also linked to government controlled settlement. This is not the case in Sweden, where people who self-settle or who relocate during the introductory period are entitled to participate in the programme and to receive financial benefits.

Control and right of appeal

Norway has introduced central audits, and requirements for municipal procedures of internal audit, specifically for the introduction programme. In Denmark and Sweden these responsibilities lie with the normal supervisory agencies under their respective ministries, with no particular audit or requirements for the introduction programmes.

There are no significant differences in participants' ability to appeal decisions associated with the introduction programme.

Municipalities in Norway and Denmark, however, have no right to appeal government decisions associated with financial subsidies, but municipalities in Sweden do.

Financial framework

Financial support to participants

A major difference between the countries is whether the economic benefit countries gives introduction programme participants are a

special benefit provided for by the introduction law, or whether the benefit falls within the scope of the country's general statutory provisions on social benefits. Norway and Sweden provide a special introductory benefit for each participant regardless of the family's financial situation. Danish participants receive means-tested social assistance if the family is unable to support themselves. All countries operate with a reduction of the financial benefits in case of non-participation in the programme.

Regarding the opportunity to have income independent of the programme or as part of it, Sweden has the most generous scheme. In both Norway and Sweden, participants can keep income undertaken independent of the introduction programme, and still keep their introductory benefit. In Norway, if the introductory programme includes paid work as one of the measures, the introductory benefit is reduced the same percentage as the percentage of the job measures. In Sweden on the other hand, participants are allowed to keep both the income and the benefit for up to six months. This was introduced to give the participant an additional incentive for early participation in the labour market.

Government grants to local authorities

In Norway and Sweden, financial assistance for settlement and integration is intertwined, and government grants are expected to cover local authorities' expenditure in both areas. In Denmark, the government's financial assistance is mainly linked to participation in the programme. Consequently, the governments' subsidies are not directly comparable. While this report does not compare the amounts provided by governments as subsidies, it does note the following similarities and differences in the use of different types of government grant to municipalities: The level of complexity in Norway is low, since a basic grant per capita is meant to cover all expenses, with the exception of separate grants for language training and social studies. In Sweden and Denmark grants are divided among different types of grants, such as the basic grant per capita, performance-based grants and reimbursements. Different system of governmental grants to municipalities can be a balance between a fair distribution of actual expenditures, and increased complexity and administrative expense at the local and central level.

Information framework

Both Norway and Denmark have adopted a systematic approach to learning and knowledge sharing in the field of integration. In Norway, IMDi acts as centre of knowledge on integration, and VOX (the Norwegian Agency for Lifelong Learning) for adult education, something that is clearly set out in their mission statements. Although the responsibility is shared by several parties in Denmark, the study found that Denmark has a strong focus on knowledge sharing concerning the introduction programme and integration in general. Sweden has a narrower focus on systematic learning and knowledge sharing on integration than its neighbours. Many municipalities say that the Swedish system lack a dedicated central body tasked with promoting and coordinating scientific research and practice.

Qualifying for work

The work-related schemes initiated by the Scandinavian countries for participants of the introduction programmes are similar in many respects.

All three countries favour a parallel rather than sequential implementation of the main elements of the programme, i.e. language training, social study and work-related schemes. There is a focus on practice-oriented schemes in language training and a combination of language and on the job training, adaptation of vocational courses, and facilitating early contact with the labour market.

All three Scandinavian countries have introduced the statutory individual plan to ensure coherence and adaptation of schemes to individual needs. Danish legislation is far more explicit than Sweden's and Norway's regarding the respective duties of participants and the local authorities vis-à-vis one another. Danish legal provisions refer to successful integration as an essential factor for granting a permanent residence permit under the terms of the law.

The way work-related schemes are organized under the introduction programme in the three countries differs in that Sweden the government under the auspices of the Employment Agency coordinates efforts and work-related schemes. In this way, Sweden has chosen a model where the schemes for participants of

the introduction programme are offered by the same institution that other job seekers and persons in need of qualifications need. In Denmark, the vocational projects for participants were specified in the Introduction Act, but local authorities are responsible for providing the schemes. Both Denmark and Sweden have thus in different ways *mainstreamed* their work-related schemes.

The Norwegian solution differs here from the Swedish and Danish in that local authorities have great freedom in the way they organize the introduction programme and work-oriented schemes. Many Norwegian municipalities place responsibility for the programme with the local branches of the Norwegian Labour and Welfare Organization (NAV) or have an agreement with the local branch of NAV. Active labour market policies such as on the job training and wage subsidies for employers can also be used in connection with the introduction programme. It would mean, in an ideal world, that the schemes offered participants of the Norwegian introductory programme would be more adapted to local conditions. Whether this is the case or not is difficult to say without a study of some of the municipalities and knowledge of the specific components of the local introductory programmes.

There are no directly comparable figures in the three countries on the use of labour market schemes, but statistics from Statistics Norway and the Swedish Employment Agency suggest that the most frequently used schemes are language training and basic job qualifications. Swedish statistics show that women are less likely than men to be offered labour market schemes. An evaluation by the Danish Rigsrevisionen (Auditor General) conducted in 2008 also found overrepresentation of women among people who had not been offered any work-related schemes. Figures from Norway seem to indicate small differences in the schemes offered to women and men, but previous analyses found that schemes tailored specifically for women were not particularly labour market oriented.

Qualifying for an education

What all Scandinavian countries aim for, the review discovered, is to help immigrant participants of the introduction programme become financially self-reliant. Participants must therefore gain the qualifications they need to participate in the labour market. It is a stated aim of the Swedish, Norwegian and Danish programmes to

facilitate admittance to further education programmes after completing the programme.

In all three countries, the participants will undergo instruction respectively in Norwegian, Swedish and Danish and social studies. The measures in the introductory programme will otherwise be adapted to the individual participant's preconditions and objectives. In all three countries mainstream education or adapted teaching at primary or secondary level can be included as part of the introduction programme.

The municipality must, in compliance with the Education Act and the like, provide personalized training to adults in need of a basic education, including immigrants. The right to education is not accompanied by a living allowance, however, and for many immigrants in the introduction programme, it will be crucial to obtain this qualification as part of the introduction programme when they receive the introduction benefit. Both the review and interviews indicate that many introduction programme participants in the Scandinavian countries are not particularly motivated for a lengthy education and want to get to work as quickly as possible.

In all three countries, approval of immigrants' qualifications and prior learning is a big challenge. Approval of completed education and assessment of prior learning at different levels and in different skills will necessarily involve multiple agencies. The system can easily become confusing for programme counsellors who have the job of counselling and guiding programme participants. Norway recently (2013) implemented an action plan with a number of measures to make the system and procedures more transparent, accessible and effective. In Sweden, after several reports, commitments and a dedicated *delegation*, two new institutions were created, the *Swedish National Agency for Higher Vocational Education (Myndigheten för yrkeshögskolan)* (in 2009) and *Swedish Council for Higher Education (Universitets- og högskolerådet)* (2013) with responsibility for recognizing vocational training and higher education respectively. In Denmark the *Danish Agency for Higher Education (Styrelsen for Videregående Uddannelser)* is responsible for recognizing and approving educational achievements at different levels.

Literature review

The literature review revealed that it is mainly studies of external factors, along with the impact of labour market and language training programmes, that are able to refer to statistically significant effects. Analyses of how efforts are organized and coordinated locally, and of partnerships with external actors, tend to mainly rely on qualitative case studies and surveys. The generalizability of findings from these studies is limited, but they nevertheless identify alternative mechanisms and schemes that could prove useful when considering policy development in this field.

These are the main findings of our literature review that are based on significant statistical results:

- Demographic variables of the target group affect the likelihood of successfully transitioning to work or education. These variables include country of origin, gender, age, education, marital status, number of children and number of years living in the country
- Structural variables associated with the municipality that can affect the likelihood of successfully transitioning to work or education include unemployment and local factors such as educational level of the local population, relationship between public and private job market, as well as entrepreneurial climate
- Work-related schemes put in place as part of the introduction programme have a positive effect on a successful transition to work, especially job training schemes in the private sector
- Acquisition of language skills has a lock-in effect and no demonstrable positive programme effects. However, this result may well be due to the brevity of the analytical period
- One study showed that intensive monitoring and coaching of participants correlated with a higher proportion of refugees getting a job

According to the qualitative studies, the following factors may have a positive impact on the success of the integration process:

-
- Political priorities and clear goals in integration policy at the local level
 - Specialized organizational integration efforts
 - Holistic organization of efforts in the municipality. Satisfactory coordination of and good relations among the involved public actors.
 - Activating measures and monitoring at an early stage of the integration process, as well as rapid implementation of measures
 - Cooperation with external actors, including actors in the voluntary and private sectors

Knowledge gaps

The goal of all the analyses and literature review in this report has been to identify gaps in the existing knowledge base in the field. Knowledge gaps listed below are based on specific calls in the literature and methodological challenges identified.

Methodological knowledge gaps

- There is a significant potential to increase the use of comparative studies across the Scandinavian (and Nordic) countries, given their similar social and political structures
- There is a lack of statistical analyses of the impact of local authorities' programme organization on the transition to employment and education
- There is a general lack of studies that take a long-term view on the impact of language training and labour market schemes
- There is generally lack of impact evaluations in which the results are checked against baseline surveys and/or control groups
- Cost-benefit analyses of specific schemes and interventions in the introductory programme are rarely conducted

Substantive knowledge gaps

- Comparison of introduction results across the Scandinavian (Nordic) countries

- Studies looking at the impact of partnerships with NGOs, as well as challenges and opportunities for partnerships between local authorities and voluntary sector
- National or comparative studies of how local authorities organize the introduction programme

1 Innledning

Formålet med denne analysen er å gi oppdatert og samlet kunnskap om introduksjonsprogram i de skandinaviske landene. Mer spesifikt er hensikten med analysen å analysere og sammenligne hvordan erfaringer, tiltak og virkemidler i Sverige og Danmark kan bidra til å videreutvikle og forbedre det norske introduksjonsprogrammet, både på nasjonalt og kommunalt nivå. Det er videre en målsetning å identifisere områder og temaer hvor det mangler kunnskap og forskning.

Det er fire overordnede problemstillinger som skal belyses i rapporten. For det første:

- Hva er forskjeller og likheter mellom introduksjonsprogrammene i de nordiske landene?
- Hva er forskjeller og likheter i tilbud som skal gi kvalifisering til arbeidsmarkedsdeltakelse i introduksjonsprogrammet?
- Hva er forskjeller og likheter i tilbud som skal gi kvalifisering til utdanning i introduksjonsprogrammet?
- Hva sier forskning og evalueringer om introduksjonsprogrammene i de nordiske landene?

Den første problemstillingen knytter seg i første rekke til forskjeller og ulikheter i *rammebetingelser* i introduksjonsprogrammene i de skandinaviske landene, mens problemstilling to og tre handler om i *innholdet* i introduksjonsprogrammene. Den fjerde problemstillingen er knyttet til hva som skaper gode *resultater* i introduksjonsprogrammet.

Problemstillingene som skisseres ovenfor innbyr til interessante analyser av:

- Vertikal flernivåstyring mellom ulike styringsnivåer og de nye borgerne,

- Horisontal samordning mellom ulike kommunale tjenester og eksterne aktører, og
- Sammenligning på tvers av landegrenser.

Sett fra et europeisk perspektiv, har de skandinaviske landene omfattende introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger, og introduksjonsprogrammet er i stor grad et kommunalt ansvar med relativt stor grad av frihet til å tilpasse tiltak til lokale forhold (Brochmann, Hagelund, Borevi, Jønsson, & Petersen, 2012; Mestheneos & Ioannidi, 2002). Den likeartede sosiale og politiske strukturen i Skandinavia utgjør derfor et fruktbart landskap for erfaringsbasert læring på tvers av landegrenser (Brochmann et al., 2012).

1.1 Bakgrunn

Norge, Sverige og Danmark kjennetegnes av strukturelle og sosiale likheter, inkludert en utbredt velferdsstat med sterke egalitære ambisjoner og en relativt homogen befolkning (Bengtsson, Borevi, & Strömgen, 2007). I løpet av de siste tiårene har likevel befolkningen i alle de skandinaviske landene blitt mer sammensatt på grunn av økt innvandring (OECD, 2012; Tronstad & Joon, 2013). Introduksjonsprogram er myndighetenes viktigste virkemiddel for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familie. Målet med deltakelse i introduksjonsprogram er å gi grunnleggende ferdigheter i språk, grunnleggende innsikt i samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. I Norge ble introduksjonsloven vedtatt i 2003 og introduksjonsordningen innført i 2004. Med loven ble kommuner som bosetter flyktninger pålagt å iverksette introduksjonsprogram for den enkelte flyktning. Danmark var tidligere ute og vedtok sin introduksjonslov allerede i 1999. Sverige har helt siden begynnelsen av 1990-tallet hatt ordninger med introduksjonsprogram for flyktninger, men det var frivillig for kommunene å tilby introduksjonsprogram. I 2010 ble etableringsreformen gjennomført i Sverige, og med den fikk Arbeidsförmedlingen en framtrædende rolle i det svenske introduksjonsprogrammet.

1.2 Analytisk rammeverk

For å sikre en systematisk sammenligning av forskjeller og likheter i virkemidler og tiltak i de skandinaviske introduksjonsprogrammene, vil vi benytte et analytisk rammeverk, nærmere bestemt NATO-rammeverket. NATO-rammeverket deler opp statlige rammebetingelser eller virkemidler i fire kategorier: informasjonsfaglige (*nodality*), juridiske (*authority*), økonomiske (*treasury*) og organisatoriske (*organization*) virkemidler. Rammeverket er en tilpasset versjon basert på et klassisk rammeverk for styringsverktøy (*policy instrumenter*), presentert og videreutviklet av Christopher Hood. Rammeverket gjør det mulig å klassifisere og sammenligne enkelte virkemidler *innenfor* hver kategori, og samtidig vurdere *kombinasjonen* av ulike virkemidler. Hvis målet er å lære på tvers av landegrensene, er det viktig at man ikke ukritisk legger til grunn erfaringer basert på forskning og evalueringer når det er utført i ulike institusjonelle og strukturelle kontekster. Valtonen (2004) beskriver hvordan integrasjon er en prosess som påvirkes av både den institusjonelle strukturen og de personlige trekkene ved de som bosettes. Nasjonale, regionale og lokale kontekster kan derfor påvirke ulike tiltaks effekter (Smyth, Stewart, & Da Lomba, 2010, p. 412). NATO-rammeverket kan bidra til å identifisere de enkelte virkemidler, samtidig som man analyserer den helhetlige politikken slik at virkemidlene sees i sammenheng.

Nedenfor vises et eksempel på ulike virkemidler som sentrale myndigheter har overført kommunene. Eksempelene er ikke ment å være uttømmende. De samme overordnede kategoriene vil kunne benyttes når man skal se hvilke virkemidler staten har ovenfor deltakerne i introduksjonsprogrammet, og hvilke virkemidler kommunene benytter innenfor sitt lokale handlingsrom. Eksempelene på virkemidler vil da variere noe. I arbeidet med rapporten har vi hatt en åpen tilnærming til å inkludere nye underkategorier som har vist seg relevante for en komparativ sammenligning.

Tabell 1.1 *Analytisk rammeverk*

NATO	Eksempler på virkemidler
Informasjonsfaglige (<i>Nodality</i>)	Statlig nettverk Konferanser og seminarer Informasjonskanaler (nettsider, bibliotek etc.) Analyser og benchmarking
Juridiske (<i>Authority</i>)	Lovgivning (rett og plikt ved bruk av individuelle rettigheter, reguleringer og instruksjoner) Statlige kontrollmekanismer (tilsyn, klageadgang, etc.)
Økonomiske (<i>Treasury</i>)	Stønader til borgere Særskilte tilskudd Resultatbaserte tilskudd Refusjoner
Organisatoriske (<i>Organization</i>)	Fordeling av ansvarsområder Formelle avtaler mellom sentrale og lokale aktører Samarbeid med eksterne aktører (private og frivillige organisasjoner)

Nærmere om NATO-skjema

Informasjonsfaglige rammer

I forholdet mellom stat og kommuner, er informasjonsfaglige rammer eksempler på når staten aktivt benytter informasjon til å påvirke kommunenes atferd. Kunnskapsdeling er ofte et sentralt aspekt for disse aktivitetene. Eksempler kan være informasjonskanaler, nettverk og konferanser rettet mot både politisk og administrativt nivå. Andre verktøy kan være benchmarking og resultatindikatorer, der staten bruker informasjonen for å monitorere og skape et element av konkurranse mellom kommunene.

Juridiske rammer

Staten kan pålegge kommunene nye oppgaver og begrense deres lokale selvstyre gjennom lovgivning. Lovgivningen kan ta ulike former; individuelle rettigheter til en gruppe av borgere (indirekte betydning for kommunene som tjenesteleverandør), direkte reguleringer av kommunale tjenester, eller ved å gi de sentrale etatene utvidet myndighet innenfor et politikkområde eller prosess. Andre virkemidler kan være kontroll, for eksempel sentral tilsyn av kommunale tjenester, og klageadgang på offentlige vedtak.

Økonomiske rammer

Staten kan bruke økonomiske virkemidler som stønader (overfor

borgerne) og tilskudd (overfor kommunene) som insentiver eller sanksjoner for ønsket adferd. Tilskudd kan eksempelvis gis basert på ulike kriterier; knyttet til visse grupper (per person), tjenester eller prestasjonsbaserte tilskudd, eller statlig refusjon av kommunale utgifter.

Organisatoriske rammer

Ved å gjennomføre gjennomgripende omorganisering eller forsterket fokus på organisatoriske ressurser på bestemte politikkområder, kan sentrale myndigheter endre hele politikkområdet og definere relevante aktører innen feltet. Vertikal organisering handler om fordeling av ansvar mellom ulike styringsnivåer, herunder statlig, regionalt eller kommunalt. Horisontal organisering fokuserer derimot på fordeling og samordning av ansvar mellom ulike aktører på samme vertikale nivå, samt inkludering av eksterne aktører på politikkområdet, herunder private og frivillige organisasjoner.

1.3 Metode og data

Denne rapporten er basert på flere ulike datakilder; gjennomgang av lovverk og offentlig dokumentasjon, litteratursøk, og intervjuer.

Gjennomgang av lovverk og offentlig dokumentasjon

For gjennomgang av rammebetingelser, og sammenligning av tilbud til kvalifisering til arbeidsmarked og utdanning i introduksjonsprogrammet har vi analysert lovverket og offentlige dokumenter i Norge, Sverige og Danmark.

Litteratursøk

Litteratursøk er benyttet som datagrunnlag til samtlige kapitler i rapporten. I oppstartsfasen ble det avholdt et møte med IMDis bibliotek for å få informasjon om relevante søkemotorer, samt sider for søk på offentlig dokumentasjon i Sverige og Danmark. IMDis bibliotek tok deretter kontakt med sine skandinaviske kollegaer og fikk informasjon om relevante svenske og danske søkemotorer for offentlige evalueringer og dokumenter. Det er også søkt i på departementets og direktoratenes nettsider i de tre landene. For forskningsartikler har vi gjennomført systematiske søk etter publiserte forskningsartikler i Google Scholar, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS),

International Political Science Abstract (IPSA). I samtlige dokumenter ble litteraturlistene gjennomgått for å avdekke ytterligere relevant litteratur.

I litteratursøket har vi hovedsakelig fokusert på konkrete studier av introduksjonsprogrammene, med hovedfokus på eksterne faktorer og tiltak som påvirker måloppnåelsen vedrørende overgang til arbeid og utdanning. Det er også inkludert noen studier av tiltak rettet mot innvandrere generelt, og ikke kun spesifikt rettet mot målgruppen som omfattes av introduksjonsprogrammet. Mange tiltak som inkluderes i introduksjonsprogrammene er identiske, eller har likehetstrekk med, tiltak som også tilbys andre samfunnsgrupper. I utvalg av relevant litteratur er det gjort en vurdering av om litteraturen omhandler forhold som kan ha relevans og overføringsverdi for den aktuelle målgruppen for denne gjennomgangen.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med utvalgte aktører i de tre landene. Formålet med intervjuene har vært å:

- Innhente informasjon om informasjonsfaglige virkemidler på integreringsfeltet utover det som kommer frem i offentlig lovverk og dokumentasjon
- Innhente supplerende informasjon om tilbud i kvalifisering til arbeidsmarked og utdanning

Intervjuene har også fungert som en kvalitetssikring på at vi har en fullstendig oversikt over relevante lovverk og styringsdokumenter for de andre områdene, samt en mulighet til å oppklare eventuelle uklarheter i foreløpige analyser.

Vi har gjennomført intervjuer med én representant fra hver av de nasjonale kommuneorganisasjonene i Norge (KS), Sverige (SKL) og Danmark (KL), samt en representant hver fra statlige myndigheter i de tre landene. På statlig nivå har vi intervjuet; én representant fra det svenske I Sverige har vi intervjuet en person fra det svenske Arbetsmarknadsdepartementen, to representanter fra det norske Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), og i Danmark en fra Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (MBLIS) og en fra Styrelsen for

Arbeidsmarked og Rekruttering (STAR). Intervjuene i Danmark og Sverige er gjennomført som telefon- eller videokonferanse.

Kvalitetssikring av førsteutkast

Førsteutkast av rapporten er kvalitetssikret på følgende måte; Utkastet er blitt gjennomgått av statlige representanter i alle tre landene, og rettelser og kommentarer er tatt med i rapporten. I tillegg er rapporten presentert i to forum; IMDIs fagmøte og Nordisk embetsmannsmøte for bosetting og integrering. Funn basert på førsteutkastet ble presentert, og kommentarer og etterfølgende diskusjoner er hensyntatt i rapporten der det har vært relevant.

Avgrensning

I disse dager markeres 10 år med introduksjonsordning i Norge. I løpet av de ti årene har det skjedd endringer i Norge, men også i Sverige og Danmark. I denne rapporten tilstreber vi å gi et oppdatert bilde av situasjonen per i dag framfor å gi en inngående analyse av den politiske og økonomiske utviklingen i de tre landene siste ti år.

Det eksisterer mye data om deltakere i introduksjonsprogram i de tre landene. NIBR har ikke hatt i oppdrag å gjennomføre egne statistiske analyser av for eksempel resultater og måloppnåelse. Tidligere studier i Norge viser at det er stor regional variasjon mellom kommuner i hvordan de organiserer introduksjonsprogram, innhold i introduksjonsprogrammet og hvor arbeidsrettet de er i sin tilnærming. Det har ikke vært NIBRs oppdrag å gjøre nye datainnsamlinger fra den enkelte kommune i Norge, Sverige og Danmark. Vi vil derimot benytte eksisterende forskning og utredninger til å belyse statens og kommunenes virkemidler i det enkelte land og på tvers av land. De komparative analysene baserer seg derfor på eksisterende dokumentasjon, herunder lovverk og offentlig dokumentasjon, forskning og evalueringer. Intervjuene gir også et viktig bidrag her.

De skandinaviske landene har ulike bosettingsmodeller for nyankomne flyktninger. De ulike bosettingsmodellene kan ha betydning for introduksjonsprogrammets målgruppe og innretting. I analysen vil vi trekke inn en beskrivelse av bosettingspolitikken der det er direkte relevant for å forstå forskjeller og likheter i introduksjonsprogrammene.

Rapporten omhandler tiltak rettet mot flyktninger og familiegjenforente som omfattes av et introduksjonsprogram i henhold til Introduksjonsloven. Introduksjonsloven inkluderer tiltak for nyankomne innvandrere generelt, mens introduksjonsprogrammet omfatter kun flyktninger og særskilte familiegjenforente (for nærmere presisering av hvem som omfattes av introduksjonsprogrammene i de skandinaviske landene, se kapittel 3.3). Vi har i denne rapporten tatt utgangspunkt i det norske introduksjonsprogrammets rammer og begrensninger, og brukt det som rettesnor for å finne lignende rammeverk og tiltak i Sverige og Danmark.

Denne evalueringen har hovedfokus på de skandinaviske introduksjonslovverkene, og er ikke en samlet gjennomgang av samtlige lovverk som kan omfatte eller gjelde for målgruppen på generell basis som bosatt i landene. Der introduksjonslovverkene inkluderer spesifikke henvisninger til andre lovverk er disse vurdert.

Det er også viktig å presisere at analyse av særskilte virkemidler rettet mot enslige mindreårige også faller utenfor denne rapportens rammer, og vil ikke omtales nærmere i denne rapporten.

1.4 Gangen i rapporten

Strukturen i rapporten gjenspeiler de overordrede problemstillingene som skal belyses.

Kapittel 2-5 tar for seg de skandinaviske introduksjonsprogrammets rammebetingelser, og gjennomgår hver av de fire kategoriene i det analytiske rammeverket; organisatoriske, juridiske, økonomiske og informasjonsfaglige rammer.

Kapittel 6 løfter blikket og ser på *kombinasjonen* av ulike virkemidler og rammebetingelser.

I kapittel 7 og 8 gjennomgås og sammenlignes arbeidsrettede og utdanningsrettede tiltak i programmene.

I kapittel 9 presenteres evalueringer og forskning om resultatoppnåelse i introduksjonsprogram i de skandinaviske landene.

Kapittel 10 presenterer de kunnskapshull som er identifisert i litteraturstudien.

2 Organisatoriske rammer

2.1 Innledning

Kapittelet er ment å gi en oversiktlig kartlegging av aktører og ansvarsområder. En mer detaljerte beskrivelser av de ulike ansvarsområdene og tiltakene utdypes nærmere i de følgende kapitlene. Vi vil først presentere organiseringen i hvert enkelt land gjennom et organisasjonskart, og deretter beskrive likheter og forskjeller i de vertikale og horisontale organisatoriske rammene rundt introduksjonsprogrammet. Kapittelet avsluttes med en kort oppsummering og refleksjon vedrørende en spesialisert versus en mer sektorbasert strukturell organisering.

Det er viktig å påpeke at kapittelet har forsøkt å ha et rendyrket fokus på aktører og ansvarsområder som er en del av introduksjonsprogrammet, og er ikke ment som en beskrivelse av aktører og ansvarsområder i den generelle politikken for integrering og bosetting.

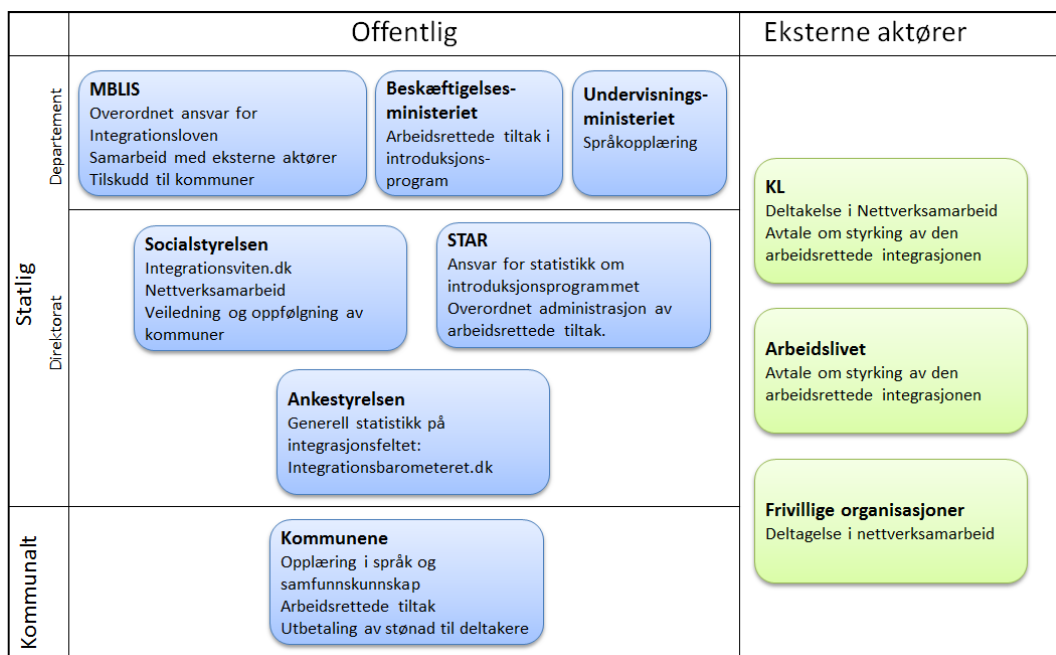
2.2 Norsk organisering

	Offentlig	Eksterne aktører
Statlig	Departement BLD Sektor- og samordningsansvar for Introduksjonsloven Administrativt og faglig ansvar for IMDi	
	Direktorat IMDi Ansvar for veiledning og oppfølging overfor kommuner Forvalte tilskudd til kommunene Leder for Beregningsutvalget Statistikk- og monitoreringsansvar VOX Ansvar for lærerplan og norskprøver for opplæring i norsk og samfunnskunnskap	KS Deltakelse i Beregningsutvalget Frivillige og ideell organisasjoner Samarbeidsavtaler med IMDi
Regionalt	Fylkesmannen Tilsyn av kommunenes introduksjonsprogram Deltakelse i Beregningsutvalget	SSB Leverandør av statistikk på integrasjonsfeltet Sekretariat i Beregningsutvalget
Kommunalt	Kommunene Språkopplæring og samfunnskunnskap Arbeidsrettede tiltak Utbetaling av stønad til deltakere	

2.3 Svensk organisering

	Offentlig	Eksterne aktører
Statlig	Departement Arbetsmarknadsdepartementet Overordnet ansvar for introduksjonsprogram	SKL Avtale med regjeringen om enighet om mål for integrasjonspolitikken og oppfølgende tiltak. Frivillige organisasjoner Avtale med regjeringen om enighet om mål for integrasjonspolitikken og oppfølgende tiltak.
	Direktorat Arbetsförmedlingen Samordnende ansvar for introduksjonsprogram Arbeidsrettede tiltak Vedtak av stønad Avtaler med etableringslots Forsäkringskassen Vedtak og utbetaling av etableringstillegg og boligtilskudd Utbetaling av stønad Migrationsverket Ansvarlig for søknader og utbetaling av statlige tilskudd til kommunene	
Regionalt	Länsstyrelsen Samordning og tildeling av tilskudd til kommuner for regionale og lokale integreringstiltak	Etableringslots (Private og frivillige org.) Tiltak for å styrke deltakerens kontakt med arbeidslivet
Kommunalt	Kommunene Språkopplæring og samfunnskunnskap Regulere voksenutdanning	

2.4 Dansk organisering



2.5 Offentlige aktører og ansvarsfordeling

Departementsnivå

I alle de skandinaviske landene har ansvaret for integreringspolitikken skiftet ansvarlig departement opptil flere ganger. Dagens ansvarsfordeling, viser at de tre landene skiller seg når det kommer til hvilke(t) departement som har det overordnede ansvaret for integreringspolitikken og introduksjonsprogrammet.

I Norge har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) det overordnede sektoransvaret for integrering og forvaltning av introduksjonsloven. Både Sverige og Danmark hadde frem til 2011 egne departementer for integrasjon, henholdsvis Integrations- og jämställdhetsdepartementet (Sverige) og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Danmark). I dag ligger ansvaret for integrasjonspolitikken og introduksjonsprogrammet hos Arbeidsmarknadsdepartementet i Sverige. I Danmark ble ansvaret delt mellom ulike departementer: Det overordnede ansvaret for integrasjonspolitikken og

Introduksjonsloven ligger i dag hos Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (MBLIS). MBLIS har også ansvar for utbetaling av tilskudd til kommunene, samarbeid med frivillige og ideelle organisasjoner, samt overordnet ansvar for analyse og statistikk på integrasjonsområdet. Arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet ligger under Beskæftigelsesministeriet. Undervisningsministeriet har det overordnede ansvaret for opplæring i språk. I Danmark har de ikke lengre et eget kurs for samfunnskunnskap, men dette er lagt inn i språkopplæringen.

Direktoratsnivå

Landene har ulik organisering av ansvar på direktoratsnivå, både når det gjelder antall aktører og spesialisering av oppgaver. I Norge er ansvaret for integreringsarbeidet samlet i én etat, IMDi. IMDi har ansvaret for å veilede kommunene vedrørende introduksjonsprogrammet, og fungerer som et kompetansesenter for integrering. IMDi har også en oppgave om å samordne og være en pådriver for at andre statlige departementer og direktorater ivaretar integrering i sitt arbeide. I tillegg har IMDi ansvar for utbetaling av tilskudd til kommunene. Vox er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, og er en etat underlagt Kunnskapsdepartementet. Vox har ansvar for å følge opp læreplanen og norskprøvene knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Det danske direktoratsnivået har hovedsakelig ansvar for informasjonfaglige virkemidler, eksempelvis innsamling og analyse av data, samt formidling av kunnskap på feltet. Oppgavene er fordelt mellom tre etater; Styrelse for arbeidsmarked og rekruttering (STAR) og Ankestyrelsen har hovedsakelig ansvar for analyser av integrasjonsresultater. Sosialstyrelsen jobber med formidling av kunnskap gjennom nettsider rettet mot kommuner og andre aktører på integrasjonsområdet, regionale kunnskapsnettverk for ledere og praktikere som jobber med introduksjonsprogrammet, samt veiledning og rådgivning til kommuner i deres integrasjonsarbeid.

I Sverige har direktoratsnivået hovedsakelig ansvar for tildeling og utbetaling av økonomiske virkemidler (både overfor deltakerne og kommunene), og tre aktører har aktive roller i dette arbeidet. Migrationsverket er ansvarlig for statlige tilskudd til kommunene, mens Arbetsförmedlingen og Försäkringskassen deler ansvaret for tildeling av ulike stønader til deltakerne tilknyttet deltakelse i

introduksjonsprogrammet. Arbetsförmedlingen spiller også en sentral rolle i introduksjonsprogrammet og er ansvarlig for å utvikle individuell handlingsplan (*etableringsplan*), i samråd med den enkelte flyktning, samt berørte kommuner, myndigheter, virksomheter og organisasjoner.

Regionale statlige aktører

I Sverige og Norge har regionale statlige aktører konkrete oppgaver i introduksjonsprogrammet. I Norge har Fylkesmannen fra 2012 hatt ansvar for å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter med introduksjonsprogrammet¹. I tillegg deltar utvalgte Fylkesmenn i Beregningsutvalget (for nærmere beskrivelse av beregningsutvalget, se kapittel 4.2). I Sverige har Länsstyrelsen ansvar for å samordne og følge opp tiltak på regionalt og lokalt nivå, og for å fremme samarbeid mellom kommuner, myndigheter og involverte virksomheter og organisasjoner. Länsstyrelsen kan også gi bevilgninger til kommuner for å styrke og utvikle integreringstiltak som flyktningeguider og familiekontakter.

Danske regionale statlige myndigheter har ikke et formelt ansvar i introduksjonsprogrammet.

Kommunene

I Norge og Danmark er kommunene ansvarlige for tiltak i introduksjonsprogrammet, som innebærer både språkopplæring og samfunnskunnskap (som er en del av språkopplæringen i Danmark), samt arbeidsrettede tiltak. I tillegg tildeler og utbetaler kommunene stønad til deltakere. De svenske kommunene har etter Etableringsreformen i 2010 et mindre ansvar for introduksjonsprogrammet enn i Norge og Danmark. Som beskrevet over ligger ansvaret for utbetaling av stønad til deltakere, samt ansvar for arbeidsrettede tiltak, på statlig nivå. Svenske kommuner har beholdt ansvaret for å tilby opplæring i språk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammene. Kommunene har også ansvar for tiltak tilknyttet barn, utdanning, bosetting og sosial støtte som er viktige elementer i et helhetlig introduksjonsprogram, men i motsetning til Norge og Danmark har Arbetsförmedlingen, og ikke kommunene, det samordnende ansvaret for programmet.

¹ I 2015 vil det bli igangsatt en prøveordning der Fylkesmannen i Hordaland og Østfold skal få ansvar for bosetting. Dette vil ikke påvirke ansvarsoppgaver i introduksjonsprogrammet.

2.6 Formelt statlig samarbeid med eksterne aktører

I alle land opplyser kommuneorganisasjonene, Kommunesektorens organisasjon (KS), Kommunenes Landsforening (KL) og Sveriges Kommuner og Landsting (SKL), at de har en tett dialog og samarbeid vedrørende introduksjonsprogrammene, men samarbeidet er formalisert i ulik grad. Det samme gjelder det formelle statlige samarbeidet med private og frivillige organisasjoner.

I Norge har IMDi inngått samarbeidsavtaler med flere landsdekkende frivillige organisasjoner, med fokus på blant annet bedre integrering og informasjon mellom organisasjoner, det offentlige og flyktninger² (IMDi, 2014b).

På departementsnivå har den danske regjeringen, ved Utdanningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet, inngått en formell avtale med KL, arbeidsgiverforeningen DA og arbeidstakerforeningen LO vedrørende tiltak om styrking av den arbeidsrettede integrasjonsinnsatsen (KL, LO, DA, Undervisningsministeriet, & Beskæftigelsesministeriet, 2014). Samarbeid på integrasjonsområdet nevnes også i Regjeringen og KLS generelle avtale om kommunenes økonomi for 2015 (Regjeringen & KL, 2014) På etatsnivå er det også inngått et formelt nettverksamarbeid for kommuner i regi av Socialstyrelsen, der LG Insight (et analyse- og rådgivningsfirma) og Integrationsnet (en del av den Dansk Flyktningehjælp) er samarbeidspartnere.

SKL har ikke en formell rolle i introduksjonsprogrammet, men den svenske regjeringen har inngått en avtale med SKL og frivillige og ideelle organisasjoner fra 2010 (43 organisasjoner hadde tilsluttet seg avtalen per 1.oktober 2013). Gjennom dialogmøter kom partene til enighet om prinsipper for bosetting og integrasjonsarbeid, samt en handlingsplan med forpliktelser partene er ansvarlige for å følge opp. Avtalen har i stor grad fokus på samordning av aktiviteter og deling av informasjon med aktører og medlemmer på lokalt plan.

² IMDi driver også et nettsted kalt Mangfoldsportalen med Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Siden har fokus på mangfold i arbeidslivet, og er ikke særskilt rettet mot introduksjonsprogrammet.

Sveriges innføring av etableringslotser gir eksterne aktører en formell rolle i integreringsarbeidet. Private og frivillige organisasjoner som ønsker å bli etableringslots, søker om dette til Arbetsförmedlingen. Som en del av introduksjonsprogrammet, kan flyktningen selv velge hvilken av de godkjente etableringslotsene de ønsker at skal bistå dem. Dette har vært et viktig prinsipp i den svenske modellen, da det er tenkt at dette vil øke deltakerens medbestemmelse i integrasjonsprosessen (Riksrevisionen, 2014b). Det kan likevel være viktig å bemerke at i Budsjettproposisjonen for 2015, foreslår Regjeringen at etableringslots fra og med januar 2016 skal bli behovsprøvd, og at det på sikt skal avvikles (Regjeringen, 2014, p. 35).

2.7 Oppsummering

Gjennomgangen viser at landene skiller lag når det gjelder både vertikal og horisontal organisering.

Vertikale ulikheter omhandler hvilket styringsnivå som har ansvar for ulike oppgaver. I Norge og Danmark er kommunen hovedansvarlig for introduksjonsprogrammets utforming og oppfølging av deltakere, samt utbetaling av stønader. I Sverige har kommunen en mindre rolle enn i nabolandene, siden hovedansvaret for introduksjonsprogrammet er lagt til sentralt nivå fra 2010. Dette innebærer at de statlige aktørene i Norge og Danmark har oppgaver som inkluderer kontroll og veiledning rettet mot kommunene, mens de i Sverige har mer direkte oppgaver overfor deltakerne i programmet.

Horisontale ulikheter omhandler hovedsakelig to elementer: 1) antall aktører på de ulike nivåene, og 2) samarbeid med eksterne aktører. I alle land skal ansvarlige sektormyndigheter bistå i integreringsarbeidet innenfor sine fagfelt. Det er likevel en forskjell mellom landene hvor tydelig dette ansvaret er fordelt på ulike departement. I Norge og Sverige står ett departement med det overordnede ansvar, henholdsvis BLD og Arbetsmarknadsdepartementen. I Danmark har også MBLIS et overordnet og koordinerende sektoransvar for introduksjonsloven, men Danmark skiller seg ut ved at ansvaret for ulike deler av introduksjonsprogrammet eksplisitt er fordelt mellom ulike departementer. På direktoratsnivå har alle landene fordelt oppgaver (av ulik art)

mellom mer enn to aktører, men Norge er det eneste landet som har et særskilt direktorat med ansvar for integrering.

Vedrørende formelt samarbeid med eksterne aktører, har samtlige land ulike samarbeidsavtaler på departements- og/eller direktoratsnivå med private virksomheter og /eller frivillige organisasjoner.

Spesialisert versus generell organisering av ansvar for introduksjonsprogrammet på statlig nivå?

Integrering er et politikkområde som preges av flernivåstyring som krysser horisontale sektorgrenser. Det kan derfor være et organisatorisk dilemma vedrørende hvilke, og hvor mange, aktører som skaper en mest hensiktsmessig organisering og samordning som underbygger en helhetlig implementering.

Introduksjonsprogrammet innebærer elementer fra mange ulike politikkområder, eksempelvis utdanning, arbeid og helse. Dette innebærer et dilemma i fordeling av ansvarsområder og oppgaver i integrasjonspolitikken; skal én aktør være ansvarlig for integrering (med et samordnende ansvar for ulike felt) eller skal ansvar og oppgaver fordeles til de respektive fagdepartement?

I den sammenheng kommer dilemmaet om hva som er et hensiktsmessig antall av aktører med ulike (eller overlappende) ansvarsområder. Fordeling av ulike oppgaver på flere aktører i introduksjonsprogrammet kan være hensiktsmessig ved at det inkluderer relevante aktører direkte i prosessen. Likevel kan en spredning av ansvar ha uheldige konsekvenser gjennom ansvarspulverisering og en uoversiktlig og/eller tidkrevende samordning. Det kan også være vanskelig å holde enkeltaktører ansvarlig for konkrete resultater.

Sverige og Danmark har tidligere hatt et spesialisert organisatorisk fokus på integrering, med særskilte departementer og direktorater. De senere årene har de derimot gått i retning av at ansvaret i større grad skal inn i de respektive fagdepartementene. I Norge derimot er den spesialiserte innsatsen beholdt i større grad, med IMDi som eget fagdirektorat for integrering.

3 Juridiske rammer

3.1 Innledning

De juridiske rammene handler om hvilke rettigheter, plikter og kontrollmekanismer som reguleres av lovverket og andre styrende dokumenter. I dette kapitlet skiller vi grovt sett mellom rettigheter og plikter overfor 1) deltakerne og 2).

Gjennomgangen av de juridiske rammene baserer seg på lovverkene som omfatter introduksjonsprogrammene i de tre landene, samt eventuelle statlige veiledere som spesifiserer hvordan lovverket skal tolkes. For en oversikt over relevant lovverk, se kapittel 11.1.

Kapitlet vil ta for seg likheter og forskjeller i de juridiske rammene vedrørende; 1) introduksjonsprogrammets innhold og omfang, 2) målgruppen som omfattes av introduksjonsprogrammet, og 3) statlig kontroll og klageadgang. Kapitlet avsluttes med en oppsummering.

3.2 Introduksjonsprogrammenes innhold og omfang

Et felles trekk i de tre landene er at introduksjonsprogrammet grovt sett består av følgende tre elementer:

- Språkopplæring
- Samfunnskunnskap
- Arbeidsrettede tiltak

Tabell 3.1 *Introduksjonsprogrammets innhold og omfang*

	Norge	Sverige	Danmark
Skriftlig grunnlag for introduksjonsplaner	Individuell plan	Etableringsplan	Integrasjonskontrakt Erklæring på integrasjon og aktivt medborgerskap Integrasjonsplan
Tidsfrist for utarbeidelse av introduksjonsplan etter bosetting	3 måneder	2 måneder	1 måned for integrasjonskontrakt 3 måneder for integrasjonsplan
Programmets varighet	2 år, med mulighet for inntil 3 år, samt forlengelse grunnet permisjoner	2 år, med mulighet for forlengelse opptil 8 måneder grunnet permisjoner	Maks 3 år for program. Ikke mulighet for forlengelse grunnet permisjoner. Språkopplæring kan forlenges til 5 år.
Omfang	Fulltid: 37,5 timer inkludert forberedelser	Fulltid: 40 timer. Også mulighet for deltakelse på deltid.	Fulltid: 37 timer inkludert forberedelser. Mulighet for deltakelse på deltid ved særskilte forhold.
Helsemessig kartlegging	Ja, men kun behovsprøvd.	Ja, men kun behovsprøvd.	Ja, krav om tilbud til samtlige deltakere.
Brukermedvirkning	Ja, men ingen kriterier for hvordan dette skal gjennomføres.	Ja. Valgfrihet av etableringslots.	Ja, men kommunen avgjør ved uenighet om innhold.

Kartlegging av behov og utarbeidelse av plan for program

I Sverige skal Arbetsförmedlingen gjennomføre en kartleggingssamtale (*etableringssamtale*) snarest mulig etter oppholdstillatelse er innvilget. Basert på samtalen skal det utformes en introduksjonsplan (*etableringsplan*) senest to måneder etter at oppholdstillatelse er gitt og flyktningen folkeregistreres i en kommune. Ved særskilte forhold kan introduksjonsplanen opprettes senere, men ikke senere enn ett år etter at personen folkeregistreres i kommunen. For nyankomne som har sittet i Migrasjonsverkets asylmottak og bosettes etter avtale mellom stat og kommune, skal introduksjonsplanen først utarbeides etter at den nyankomne er bosatt i en kommune.

Den norske introduksjonsloven fastslår at det basert på en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov skal utarbeides en introduksjonsplan (individuell handlingsplan) som legger grunnlaget for aktiviteter i introduksjonsprogrammet. Kommunen skal tilby introduksjonsprogram så snart som mulig og senest innen tre måneder.

Danskene har flere elementer som til sammen utgjør det som kan tilsvare de norske og svenske introduksjonsplanene. I Danmark består tiltakettiltaket rettet mot den konkrete målgruppen av tre elementer: 1) integrasjonskontrakt, 2) erklæring om integrasjon og aktivt medborgerskap i det danske samfunnet, og 3) integrasjonsplan.

Integrasjonskontrakt

Integrasjonskontrakten skal utarbeides senest én måned etter bosetting i en kommune. I motsetning til Norge og Sverige er dette en formell kontrakt som skal underskrives av begge parter (deltakeren og kommunen). Planen skal baseres på en samlet vurdering av den enkeltes situasjon og behov, med formål om en raskest mulig overgang til ordinært arbeid. Vurderingen skal gjennomgå deltakerens individuelle ferdigheter og forutsetninger, samt arbeidsmarkedets behov. I kontrakten skal det klargjøres hvilke konkrete aktiviteter i henhold til Integrationsloven som benyttes og eventuelle sanksjoner som skal gjelde ved brudd på avtalen.

Erklæring på integrasjon og aktivt medborgerskap

Deltakere i introduksjonsprogrammet i Danmark må underskrive en erklæring om integrasjon og aktivt medborgerskap i det danske samfunn. Erklæringen utformes av ansvarlig departement, MBLIS.

Integrasjonsplan

I tillegg til integrasjonskontrakten har danskene fra 2013 også innført en integrasjonsplan. I motsetning til integrasjonskontrakten som har et individuelt fokus på den enkelte deltaker, skal integrasjonsplanen inkludere en bredere og helhetlig vurdering av familiens samlede forutsetninger og behov med henblikk på en raskest mulig integrering. Planen består av en utredningsdel og tiltaksdel. Utredningsdelen skal se på familiemedlemmenes forutsetninger for utdanning og arbeid, samt deres sosiale og

helsemessige ressurser og utfordringer. Tiltaksdelen innebærer sosiale og helsemessige tiltak, skole og utdanning for mindreårige familiemedlemmer, utdanning og arbeidsrettede tiltak som del av introduksjonsprogrammet og aktiviteter for å styrke et aktivt medborgerskap³.

Som en del av innføringen av integrasjonsplanen, ble det også innført et krav om at kommunen må utnevne hvilken forvaltningsenhet i kommunen som skal være koordineringsansvarlig for deltakeren og hans/hennes familie.

Programmets varighet

I Norge og Sverige har programmet en øvre ramme på to år, mens det danske introduksjonsprogrammet varer i tre år. Norge åpner likevel i lovverket for at programmet kan forlenges til tre års varighet dersom personen har særlige behov for grunnleggende kvalifisering, men det er verken rett eller plikt til et treårig program. I alle tre landene vil det selvsagt være mulig å avslutte programmet tidligere.

Både Sverige og Norge har særskilte bestemmelser for forlengelse av programperioden grunnet gyldig permisjon i forløpet. I Sverige er det mulighet for forlengelse om planen har omfattet aktiviteter på 75 prosent av heltid grunnet foreldrepermisjon, men maks 8 måneder forlengelse er mulig.

Norge har en egen forskrift som regulerer permisjoner: I *Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning* spesifiseres regler for permisjoner, herunder velferdspermisjon, permisjon uten stønad ved egen eller barns sykdom eller ved fødsel/adopsjon. Reglene for permisjon setter også spesifikke tidsbegrensinger for permisjonens lengde. I Norge vil slike permisjoner føre til en forlengelse eller utsettelse av programmet.

I Danmark har introduksjonsprogrammet en maks varighet på tre år, og det spesifiseres at introduksjonsprogrammet ikke kan forlenges. Sykdom, barselpermisjon og omsorgsansvar gir derfor

³ Den danske regjeringen og KL er blitt enige om at integrasjonsplanen og integrasjonskontrakten på sikt skal utgjøre én plan (Regjeringen & KL, 2014, p. 13).

ikke grunnlag for forlenget program, verken ved kortere eller lengre fravær. Dette gjelder likevel ikke for manglende mulighet til deltakelse i språkopplæring, da det åpnes for at det kan mottas språkopplæring over en fem års periode.

Programmets omfang

I alle land er det i utgangspunkt lagt til grunn at deltakelse i programmet skal være på heltid. I Norge innebærer dette aktiviteter som tilsvarer 37,5 timer per uke inkludert forberedelser, men det åpnes for at kommunen kan utøve skjønn ved utforming av antall timer aktivitet som skal inngå i programmet. I Danmark skal omfanget av timer per uke utgjør minst 37 timer inkludert forberedelser. I Sverige er timeantallet 40 per uke.

Det er også forskjeller vedrørende mulighet for å tilby program på deltid. I Norge spesifiseres det i Rundskriv Q20/2012 at deltakelse i et fulltidsprogram er en forutsetning for å få rett til introduksjonsstønad, og at det ikke er adgang til å delta på deltid. Hvis en deltaker får problemer med å delta på fulltid, må kommunen vurdere å justere innholdet i deltakerens individuelle plan.

I Sverige åpnes det i større grad for en redusert deltakelse i programmet ved sykdom eller nedsatt prestasjonsevne, henholdsvis 75, 50 og 25 prosent, men da vil også økonomiske stønader som deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser bli forkortet tilsvarende (for nærmere beskrivelse av økonomisk stønad, se kapittel 4.1).

I Danmark er også utgangspunktet at programmet skal tilbys på fulltid, men det kan gjøres unntak ved særskilte grunner, eksempelvis grunnet traumer eller annen sykdom som kan gi redusert antall timer. Hvis deltakeren skal ha arbeidsrettede tiltak som en del av programmet, er det krav til fulltidsprogram.

Kartlegging av helsemessige forhold

Alle de tre landene omtaler kartlegging av helsemessige forhold som en del av grunnlaget for å utvikle en introduksjonsplanene, men det er forskjell i om dette er et krav eller en skjønsmessig vurdering. Som en del av innføringen av en integrasjonsplan i det danske lovverket i 2013 ble det innført et krav om at kommunen senest innen tre måneder etter bosetting må tilby deltakeren en helsemessig vurdering med formål om å avdekke fysiske og

psykiske helseproblemer. Undersøkelsen skal utføres av en lege. Det er frivillig for deltakeren å gjennomføre undersøkelsen, og involverte parter må få deltakerens samtykke for videreformidling av resultater og informasjon til bruk i det videre integrasjonsarbeidet.

I det svenske lovverket står det at utforming av introduksjonsplanen skal ta hensyn til deltakerens helse, men det gjøres en skjønnsmessig vurdering om det er nødvendig i hvert enkelt tilfelle.

I Norge nevnes kartlegging av helsemessige forhold i Rundskriv Q20/2012 (BLD, 2012), der det står at i den grad sosiale og helsemessige forhold kan påvirke deltakelse i programmet, bør dette kartlegges. Videre presiseres det at hvis helse viser seg å være en sentral faktor for den enkeltes mulighet til å delta i programmet, kan kommunen vurdere om det er hensiktsmessig å innkalle helsepersonell til en kartleggingssamtale, så her er det også en skjønnsmessig vurdering av behovet for en helsemessig undersøkelse. Norge har en egen veileder utstedt av Helsedirektoratet (2010) som spesifiserer hvilke undersøkelser som skal tilbys overføringsflyktninger, bosatte som kommer fra asylmottak og familiegjenforente. Dette gjelder både smittevern, vaksinasjon og tiltak for personer som har behov for mer langvarige og koordinerte tjenester. Veilederen gjelder likevel kun for generelle helsemessige tiltak, og omhandler ikke hvordan den helsemessige psykiske og fysiske situasjonen skal inkluderes eller tas hensyn til i introduksjonsprogrammet.

Danmark har derfor en sterkere statlig styring enn sine naboland med tanke på krav om kartlegging av helsemessige utfordringer, da dette er formelt nedfelt i lovverket med tydelige kriterier for gjennomføring.

Grad av brukermedvirkning

Alle landene har nedfelt brukermedvirkning i utarbeidelse av introduksjonsplanene som et prinsipp i lovverket, men i ulik grad. I det danske lovverket står det at integrasjonskontrakten skal utarbeides i samarbeid med deltakeren. Likevel presiserer lovverket at kommunene skal fastsette innholdet i kontrakten i tilfeller der det ikke oppnås enighet mellom kommunen og deltakeren om

kontraktens innhold. I Norge er samme prinsipp nedfelt i rundskrivet til loven, der det presiseres at:

Lovens krav om slikt samarbeid innebærer imidlertid ikke at den enkelte deltaker kan stoppe planprosessen. Hvis deltakeren er uenig med kommunen, er det kommunen som bestemmer hva planen skal inneholde. Kommunens beslutning må begrunnes og dokumenteres (BLD, 2012).

I det svenske lovverket står det at introduksjonsplanen skal utarbeides i samråd med deltakeren, men det er ikke skriftlig nedfelt hvordan eventuelle uenigheter mellom deltaker og kommunen skal avgjøres. I Sverige ivaretas likevel brukermedvirkning til en viss grad gjennom valg av etableringslots som et konkret tiltak for å styrke deltakerens myndighet i introduksjonsprogrammet. Valg av etableringslots er omfattet av valgfrihetssystemet, som innebærer at deltakeren selv får velge hvilket etableringslots de ønsker å støttes av.

3.3 Målgruppe – rett og plikt til introduksjonsprogram

Som nevnt innledningsvis er rapporten begrenset til å omhandle det norske introduksjonsprogrammet. Kapitlet vedrørende målgruppe tar derfor utgangspunkt i målgruppen for det norske introduksjonsprogrammet, og sammenligner forskjeller og likheter i den danske og svenske målgruppen.

Tabell 3.2 *Målgruppe – rett og plikt til introduksjonsprogram*

	Norge	Sverige	Danmark
Rett og plikt til deltakelse	Rett og plikt	Kun rett	Rett og plikt (med modifikasjoner)
Årsak til oppholdstillatelse	Flyktninger og familiegjenforente med tilknytning til flyktninger bosatt maks 5 år.	Flyktninger og familiegjenforente med tilknytning til flyktninger bosatt maks 6 år.	Flyktninger og familiegjenforente.
Aldersgruppe	18-55 år	20 (18) - 65 år	Fra 18 år
Rettighet tilknyttet offentlig styrt bosetting	Ja. Kun personer som er bosatt gjennom statlig avtale med kommunen.	Nei	Ja. Kun personer bosatt gjennom statlig anvisning til en kommune.
Rettighet tilknyttet bosettingskommunen	Ja. Deltakeren mister rett til program hvis han/hun flytter i introduksjonsperioden.	Nei	Ja. Deltakeren mister rett til program hvis han/hun flytter i introduksjonsperioden, med mulighet for unntak i særskilte tilfeller.
Sanksjoner ved manglende deltakelse i program	Trekk/bortfall av stønader Tap av rett til program. Indirekte innvirkning på søknad om permanent oppholdstillatelse.	Trekk/bortfall av stønader	Trekk/bortfall av stønader Indirekte innvirkning på søknad om permanent oppholdstillatelse.
Årsaker til avslutning av program	Skjønnsmessig vurdering av langvarig fravær, overgang til høvelig arbeid eller utdanning.	Lønnet heltidsarbeid i minst seks måneder Overgang til utdanning med krav til studiestøtte Avisning av tilbud om høvelig arbeid.	Overgang til ordinært arbeid eller utdanning.

Rett og plikt til deltakelse

I Norge og Danmark fastsetter lovverket at målgruppen for introduksjonsprogrammet har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. I Danmark gjelder deltakerens plikt til deltakelse i arbeidsrettede tiltak (som en del av introduksjons-

programmet) kun for mottakere av økonomisk stønad, kalt *kontanthjelp* (se kapittel 4.1 for beskrivelse av økonomisk stønad til deltagerne). Deltakeren som er selvforsørgete har likevel rett på visse arbeidsrettede tiltak hvis de forespør kommunen om dette, men de har ikke plikt til å delta i slike tiltak. Dette innebærer at programmet vil ha et begrenset omfang og innhold sammenlignet med mottagere av økonomisk stønad. Et slikt skille finnes ikke i den norske ordningen. I Sverige er deltakelse i introduksjonsprogrammet kun en rettighet.

Årsak til oppholdstillatelse

I de tre landene er målgruppen for introduksjonsprogrammet 1) flyktninger og 2) familiegjenforente. Flyktninger inkluderer personer som har fått oppholdstillatelse grunnet asyl/kollektiv beskyttelse, opphold på humanitært grunnlag, samt overføringsflyktninger/kvoteflyktninger i henhold til FNs flyktningkonvensjon. Når det gjelder familiegjenforente, har de tre landene ulike begrensninger for hvilke familiegjenforente som har rett til introduksjonsprogram. I Norge og Sverige begrenses rett til introduksjonsprogram til familiegjenforente som er tilknyttet en flyktning (jamfør overnevnte målgrupper) som ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem (Norge) eller seks (Sverige) år før det søkes om familiegjenforening. I den svenske etableringsloven spesifiseres det også at familiegjenforente med tilknytning til en flyktning som hadde svensk statsborgerskap på tidspunktet for søknad om oppholdstillatelse, ikke omfattes av loven.

Danmark har ikke begrensninger for familiegjenforentes rett til programmet. Dette innebærer at også familiegjenforente som er tilknyttet danske statsborgere har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Siden familiegjenforente med dansker hovedsakelig vil ha møtt krav om selvforsørgelse for å få innvilget oppholdstillatelse, vil denne gruppen ikke ha plikt til deltakelse i arbeidsrettede tiltak (ref. avsnitt over).

Ingen av landene inkluderer borgere fra Norden, EØS/EU-land, eller personer med midlertidig opphold på grunnlag av arbeid og utdanning i målgruppen for introduksjonsprogrammet.

Aldersbegrensning

Den norske introduksjonsloven gir flyktninger og familiegjenforente mellom 18 og 55 år rett og plikt til deltakelse i

introduksjonsprogram. I Danmark starter også tilbudet for 18-åringer, men de har ingen eksplisitt øvre aldersgrense. Noen tiltak, særskilt knyttet til arbeidsrettede tiltak og utdanningstiltak, er dog regulert for visse aldersgrupper. I Sverige gjelder introduksjonsprogrammet for personer mellom 20-65 år, samt personer som har fylt 18 år og som ikke har foreldre i landet.

Retten til program tilknyttet offentlig styrt bosetting

Den norske introduksjonsloven begrenser retten til deltakelse i introduksjonsprogrammet til personer som er bosatt i henhold til særskilt avtale mellom IMDi og kommunen. I Danmark skjer bosetting av flyktninger ved statlig tilvisning, som noe forenklet sagt innebærer at Utlændingestyrelsen bestemmer hvilken kommune flyktningene skal bosettes i.

I både den danske og norske modellen mister flyktninger som bosetter seg utenom avtale eller anvist kommune, retten til introduksjonsprogram, og dermed retten til å motta økonomisk stønad. Dette gjelder også hvis flyktningen velger å flytte til en annen kommune når vedkommende fortsatt deltar i et introduksjonsprogram. Lovgivningen åpner for at tilflytterkommunen kan velge å tilby flyktningen et introduksjonsprogram, men kommunen er ikke pliktig. Den danske lovgivningen har et unntak fra denne regelen ved at tilflytterkommunen kan være pliktig til å overta ansvaret for introduksjonsprogrammet hvis flyttingen er av vesentlig betydning for vedkommendes introduksjonsforløp eller hvis særlige personlige forhold taler for en overtagelse av ansvar. Ellers omfatter offentlig styrt bosetting i Norge og Danmark *ikke* familiegjennforente som naturligvis skal bosettes sammen sin ektefelle/familie.

Den svenske lovgivningen begrenser ikke retten til introduksjonsprogrammet til personer som bosettes med offentlig bistand. Samtlige personer som oppfyller kravene for oppholdstillatelse og aldersgruppe vil derfor ha rett på deltakelse i et introduksjonsprogram, uavhengig om de er bosatt som resultat av en statlig bosettingsavtale med kommunen, eller ved selvbosetting. Flyktningen har mulighet til å flytte i løpet av introduksjonsperioden uten at personen mister retten til introduksjonsprogram. Det er da den tilflyttede kommunen som får ansvaret for de deler av programmet som er et kommunalt ansvar.

Andre spesifiserte begrensninger

I svensk lovgivning spesifiseres det at retten til deltakelse i et introduksjonsprogram ikke gjelder for personer som er sysselsatt på heltid, går på videregående skole, eller på grunn av sykdom eller annen fysisk eller psykisk nedsatt funksjonsevne er forhindret fra å delta i et program som tilsvarer mindre enn 25 prosent av heltid.

I motsetning til Sverige tilbys introduksjonsprogrammet i Norge kun som et heltidsprogram. Ellers spesifiserer den norske introduksjonsloven at personer som faller innenfor målgruppen, men som ikke har behov for det som defineres som 'grunnleggende kvalifisering', ikke skal tilbys introduksjonsprogram. I Rundskriv Q20/2012 (BLD, 2012) defineres 'grunnleggende kvalifisering' som personer som har informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at de kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet. Det står videre at retten til introduksjonsprogram kan bortfalle hvis personen er i arbeid, men at dette gjøres ut i fra en skjønnsmessig vurdering av arbeidets omfang, usikkerhet og tidsperspektiv. I Norge vil derfor en 80 prosent stilling kunne kvalifisere som grunnlag for at personen ikke vil ha 'grunnleggende kvalifiseringsbehov'. Det som er avgjørende i den norske modellen er om arbeidet i seg selv kvalifiserer vedkommende til å kunne delta i yrkeslivet på sikt. Det norske lovverket åpner derfor for en mer skjønnsmessig vurdering enn eksempelvis det svenske lovverket som spesifiserer sysselsetting på *heltid* som kriterium for at retten til introduksjonsprogram bortfaller.

Sanksjoner ved manglende deltakelse

Alle de tre landene har økonomiske sanksjoner ved manglende deltakelse. Målgruppens rett til økonomisk stønad i introduksjonsperioden er betinget av deltakelse i introduksjonsprogrammet (for nærmere beskrivelse av økonomiske stønader og trekk i stønad ved manglende deltakelse, se kapittel 4.1).

I Norge og Danmark vil deltakelse også indirekte kunne påvirke søknad om permanent oppholdstillatelse. I Norge er det krav til å ha deltatt i språkopplæring og samfunnskurs for å få innvilget oppholdstillatelse. Danmark har krav som er mer tilknyttet resultater av programmet, nemlig at deltakeren har bestått prøver i

språkopplæring. Det er likevel viktig å påpeke at det vil være mulig å tilfredsstille disse kravene uten deltakelse i introduksjonsprogrammet, så deltakelse har dermed kun indirekte innvirkning på søknaden. I Sverige har ikke deltakelse i introduksjonsprogrammet innvirkning på søknad om permanent oppholdstillatelse, da verken deltakelse i eller bestått prøve for språk og samfunnskunnskap er krav i søknaden.

Avslutning av program

I Norge kan kommunen avslutte introduksjonsprogrammet hvis det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder langvarig fravær eller om deltakeren har tilbud om 'høvelig arbeid'. I begge tilfeller åpner lovverket for at kommunen gjør en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes situasjon. Dette innebærer eksempelvis at 'langvarig fravær' kan vurderes ut i fra hvor lenge vedkommende har vært med i programmet, progresjon i programmet og fraværets hyppighet. Vedrørende 'høvelig arbeid' beskriver rundskriv 20/2012 (IMDi, 2014a) at arbeid av helt kortvarig karakter i utgangspunktet ikke bør medføre stans i introduksjonsprogrammet:

Det vurderes som viktig at deltakere ikke avslutter programmet for tidlig og går over til arbeidslivet før de har oppnådd et visst nivå. Dette kan gjøre dem ekstra sårbare på arbeidsmarkedet i nedgangstider. Noen ganger bør kommunen fraråde vedkommende å slutte for tidlig. (IMDi, 2014a)

Disse skjønnsmessige vurderingene kan derfor føre til at noen kommuner kvier seg for å avslutte programmet for deltakere som har fått jobb som kanskje ikke vurderes som å ha et langsiktig perspektiv.

I svensk lovgivning er regler for avslutning av program tydeligere regulert gjennom konkrete tidsfrister og spesifikasjoner. Introduksjonsprogrammet opphører først etter at deltakeren har hatt lønnet arbeid på heltid i minst seks måneder, hvis deltakeren påbegynner utdanning på høyskolenivå som gir krav på studiestøtte, eller om deltakeren uten akseptabel grunn avviser tilbud om høvelig arbeid.

I Danmark opphører introduksjonsprogrammet dersom deltakeren har fått ordinært arbeid eller utdanning, eller ikke lengre har behov

for danskutdannelse, altså når de har oppnådd målene som er fastsatt i integrasjonskontrakten. Hvis den tidligere deltakeren igjen blir arbeidsledig og har behov for bistand innenfor den treårige perioden, har kommunen igjen plikt til å tilby fortsettelse av et introduksjonsprogram.

3.4 Statlig kontroll og klageadgang

Tabell 3.3 *Statlig kontroll og klageadgang*

	Norge	Sverige	Danmark
Årlige statlige tilsyn av kvalitet og innhold	Ja	Nei	Nei
Krav til internkontroll	Ja	Nei	Nei
Klageadgang for deltakere	Ja	Ja	Ja
Klageadgang for kommunen på tildeling av økonomiske tilskudd	Nei	Ja, men noen unntak.	Nei

Tilsyn og krav til internkontroll

I Danmark og Sverige er det ingen særskilte tilsyn vedrørende kvalitet og innhold i introduksjonsprogrammet. Tilsyn gjøres eventuelt av de fagspesifikke tilsynsmyndighetene under fagdepartementene, eller som en del av de nasjonale riksrevisorenes oppdrag. I Sverige har Länsstyrelsen ansvar for lokal og regional oppfølging, men dette innebærer ikke tilsyn.

I Norge ble det i 2012 innført et særskilt tilsyn av kvalitet og innhold i introduksjonsprogrammene. Tilsynsmyndighet er Fylkesmannen. Tema for tilsyn velges av IMDi og beskrives i embetsmannsinstruksen. Det er rullerende temaer for tilsynene som varer over tre år. I tillegg er kommunene pålagt å ha et internkontrollsystem for introduksjonsprogrammet. Kommunene i Sverige og Danmark har ikke særskilte krav til å ha internkontrollsystemer for introduksjonsprogrammene.

Klageadgang

For deltakere/målgruppen

I Danmark kan vedtak basert på Introduksjonsloven påklages til Ankebestyrelsens Beskæftigelsesudvalg i henhold til *Lov om retssikkerhed og administrasjon på det sociale området*⁴. I Norge kan deltakere påklage enkeltvedtak til Fylkesmannen i henhold til Forvaltningsloven. Vedrørende klager for trekk i stønad er det angitt beløpsgrenser for klagemulighet.

I Sverige er ansvaret for ulike deler av introduksjonsprogrammet fordelt mellom ulike aktører, noe som medfører at også klagemulighetene er fordelt mellom ulike aktører. Vedtak skal først prøves på nytt av den myndighet som har besluttet vedtaket, enten Arbetsförmedlingen vedrørende etableringsplan og etablerings-erstatning og Försäkringskassan for utbetaling av etableringstillegg og boligtillegg. Det står presisert at et vedtak ikke skal endres til vedkommedes disfavør når en sak prøves på nytt. Målgruppen kan påklage vedtak videre til allmenn forvaltningsdomstol i henhold til Forvaltningslagen.

For kommunene

I Norge regnes tildeling av økonomiske tilskudd ikke som enkeltvedtak i henhold til Forvaltningsloven. Kommunene har derfor ikke klageadgang på IMDIs tildeling av tilskudd. Danske kommuner har heller ikke klagerett på vedtak om økonomiske tilskudd.

I Sverige kan kommunene påklage beslutninger om statlige økonomisk støtte i henhold til *Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar*. Dette gjelder ikke vedtak vedrørende Migrationsverkets beslutning om refusjon for leiekostnader ved særskilte kostnader og leiligheter som står tomme i vente på bosetting.

⁴ Unntak er en kommunes vedtak om å delegere ansvar for særskilte oppgaver til en annen kommune. Dette kan ikke påklages.

3.5 Oppsummering

Introduksjonsprogrammets innhold og omfang

Danmark har en større grad av formalisering i de skriftlige planene som ligger til grunn for introduksjonsprogrammet enn Norge og Sverige. Introduksjonsplanen utformes som en formell kontrakt, inkludert en erklæring for integrasjon og aktivt medborgerskap. Fordelen med en kontrakt kan være at det tydeliggjør ansvarsforhold begge veier, da kommunen i større grad plikter å følge opp de tiltak som er beskrevet. I tillegg vil det i større grad bli tydeliggjort overfor deltakeren hvilke sanksjoner manglende deltakelse og overholdelse av avtalen vil ha. Danmark har også krav om at kommuner må tilby en helsemessig vurdering i lovverket, noe som kun skal gjøres etter en skjønnsmessig vurdering i Norge og Sverige. Innføringen av en ny dansk integrasjonsplan med fokus på familien som helhet er særskilt interessant. Alle landene kan vise til eksempler der individuelle planer og sanksjoner ikke alltid gir et rettferdig bilde for deltakernes familiesituasjon. Slik fungerer integrasjonsplanen som et formelt statlig krav til kommunen om å innta et helhetlig perspektiv i programmet.

Norge har de mest fleksible ordningene for permisjoner i programmet sammenlignet med sine naboland. Dansk lovgivning åpner ikke for forlengelse av hele programmet utover den treårige introduksjonsperioden grunnet permisjoner, men det er mulig å forlenge språkopplæringen over en periode på fem år. I den sammenheng er det viktig å påpeke at danskene operer med den lengste programperioden med treårig programperiode (mot Norge og Sveriges som har to år). Når det gjelder mulighet for deltakelse på deltid har Norge krav om fulltidsprogram i motsetning til Danmark og Sverige som åpner for deltakelse på deltid ved eksempelvis sykdom.

Alle landene understreker prinsippene om brukermedvirkning og individuell tilpasning i sine lovverk, men kun Sverige har innført et konkret virkemiddel for å øke deltakerens medbestemmelse, gjennom valgfrihetssystemet for etableringslots.

Målgruppe – rett og plikt til introduksjonsprogram

I Danmark og Norge har målgruppen for introduksjonsprogrammet rett og plikt til å delta, men i Danmark gjelderplikten til deltakelse i arbeidsrettede tiltak kun for personer som mottar sosialhjelp. Deltakelse i programmet kan også ha en indirekte påvirkning på søknad om permanent oppholdstillatelse, grunnet krav om deltakelse i eller beståtte prøver i språk og samfunnskunnskap. I Sverige er introduksjonsprogrammet kun en rettighet, men det knyttes lignende økonomiske sanksjoner ved manglende deltakelse som i Danmark og Norge.

Det er i stor grad den samme målgruppen, flyktninger og familiegjenforente, som har rett til introduksjonsprogram. Landene kan likevel vise til følgende forskjeller:

- I Danmark har familiegjenforente med danske borgere også rett på introduksjonsprogram, mens dette kun gjelder familiegjenforente tilknyttet flyktninger i Norge og Sverige. Det danske programmet skiller dog mellom deltakere som er selvforsørget og mottar stønad. Deltakere som ikke mottar stønad (herunder familiegjenforente med dansker) vil ofte ha et begrenset program da de ikke har plikt til deltakelse i arbeidsrettede tiltak.
- Aldergruppen som omfattes av loven er personer mellom 18-55 år i Norge og 20-65 år i Sverige. I Danmark starter rett og plikt til program fra 18 år, men det er ingen øvre aldersgrense for tiltak nedfelt i loven.
- I Sverige vil både personer som finner egen bolig, samt de som blir bosatt gjennom avtale mellom kommunen og Migrationsverket ha rett til introduksjonsprogram. I Norge og Danmark gjelder retten kun for personer som bosettes gjennom offentlig styrt bosetting, med unntak av familiegjenforente som bosettes med ektefelle/familie. Dette innebærer at personer som bosetter seg selv både mister retten til program og eventuell økonomisk støtte. Her ser man tydelig hvordan landenes bosettingsmodell påvirker integreringspolitikken.
- I Sverige er det klare krav for når et program skal avsluttes; hvis deltakeren har lønnet fulltidsarbeid i minst seks måneder, overgang til høyere utdanning, eller om deltakeren

uten akseptabel grunn avslår tilbud om arbeid. I Danmark er avslutning i program nærmere knyttet opp til om målene i integrasjonskontrakten er oppnådd. I Norge åpner lovverket for en større skjønnsmessig vurdering av kommunen for hva som kvalifiserer for å avslutte program.

Kontrollmekanismer

Norge har en spesifikk kontroll med tanke på kvalitet og innhold i introduksjonsprogrammet, med innføring av krav om internkontroll og årlig statlig tilsyn ved Fylkesmannen. I Danmark gjøres det ikke særskilte kontroller av introduksjonsprogrammet, kun kontroller som en del av normale revisjoner innenfor de ulike fagdepartementene. Grunnet svenske kommuners begrensede oppdrag vil en eventuell revisjon kun omhandle kommunenes ansvar for språkopplæring og samfunnskunnskap. Det er ikke særskilte tilsyn knyttet til kommunens oppgave i introduksjonsprogrammet, men skoleinspeksjonen kan utføre tilsyn som del av deres generelle tilsynsoppgave på område.

Det er ikke store forskjeller i deltakernes mulighet for klageadgang på vedtak tilknyttet introduksjonsprogrammet. Norske og danske kommunene har derimot ikke klageadgang på statlig vedtak tilknyttet vedtak om økonomiske tilskudd, men det har de svenske kommunene.

4 Økonomiske rammer

Alle tall i kapitlet oppgir satser for 2014. I kapitlet referer 'stønader' til økonomiske ytelser som gis til deltakerne i programmet, mens 'tilskudd' refererer til økonomiske ytelser som gis fra statlig til kommunalt nivå.

Kapitlet vil først ta for seg stønad til deltagerne, og deretter ulike tilskudd til kommunene, før en avsluttende oppsummering.

4.1 Stønader til deltakere i introduksjonsprogrammet

Nedenfor beskrives stønad til deltakerne i programmet. Følgende begrensninger er gjort: Stønader som ikke er direkte tilknyttet introduksjonsprogrammet eller introduksjonsloven vil ikke omfattes her. Dette innebærer at det kan være generelle stønader eller trygdeytelser som målgruppen også omfattes av gjennom generell lovgivning som gjelder alle borgere i landene, men som da ikke vil være inkludert i sammenligningen.

Tabell 4.1 *Stønad til deltakere*

	Norge	Sverige	Danmark
Stønad tilknyttet deltakelse i programmet	Introduksjonsstønad NOK 176 740,- per år 2/3 av stønad for personer under 25 år	Etableringsersättning SEK 308,- per ukedag	Behovsprøvd sosialstønad (<i>kontanthjælp</i>) iht. Lov om sosialhjælp.
Stønad avhengig av familiens totale økonomiske situasjon	Nei	Nei	Ja
Tilleggstønad	Nei, men mulighet for søknad om sosialhjelp i særskilte tilfeller.	Ja. Tillegg for barnefamilier per barn per husholdning Boligtilllegg for enslige	Ja. Dekking av særskilte utgifter ved søknad.
Trekk i stønad for inntektsgivende arbeid utenfor programmet	Nei	Nei	Ja
Trekk i eller opphør av stønad ved ugyldig fravær	Ja, trekk i stønad tilknyttet deltakelse time for time	Ja, prosentvis trekk i stønad tilknyttet deltakelse, og i tillegg for barn- eller boligstøtte	Ja, dagstrekk ved helt eller delvis fravær, samt prosentvis trekk i tilleggsstønad. Ved langvarig fravær kan stønad til deltaker og dens ektefelle bortfalle.

Stønad tilknyttet deltakelse i programmet

I Norge får deltakerne i introduksjonsprogrammet en introduksjonsstønad på to ganger Folketrygdens grunnbeløpet, som utgjør totalt NOK 176 740,- per år. For deltakere under 25 år er stønaden 2/3 av beløpet. Stønaden er ikke betinget av at deltakeren har et økonomisk behov, da deltakelsen i seg selv gir rett til introduksjonsstønaden. Stønaden er individbasert, uten hensyn til individuelle behov, familiesituasjon, eventuell formue og kapitalinntekter, eller husstandens totale inntekter (BLD, 2012).

I Sverige får deltakeren i introduksjonsprogrammet et dagsbeløp for deltakelse på heltid pålydende SEK 308,- per deltakende ukedag. Siden det er mulig å delta i et introduksjonsprogram på 75, 50 og 25 prosent, er det også egne satser spesifisert for redusert deltakelse. Den daglige stønaden reduseres slik at den gjenspeiler den prosentvise deltakelsen. Målgruppen kan også få stønad under utarbeidelse av integrasjonsplanen pålydende SEK 231,- per ukedag. I både Norge og Sverige er den særskilte introduksjonsstønaden høyere enn «vanlig» sosialhjelp.

I Danmark gis det ikke lengre en særskilt introduksjonsstønad, men deltakerne i introduksjonsprogrammet omfattes av *lov om aktiv sosialhjelp* og *lov om aktiv beskæftigelsesindsats*⁵. Dette innebærer at deltakerne, på lik linje med andre arbeidsledige og personer som ikke kan forsørge seg selv, mottar stønad kalt *kontanthjelp*. Det er utenfor denne gjennomgangen å redegjøre for ulike lover i de danske sosialytelsene, men det er viktig å understreke en viktig forskjell fra den norske og svenske modellen: Rett til stønad i programtiden er en behovsprøvd stønad, som kun gjelder personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv eller sin familie. Dette innebærer at både deltakeren og ektefellens inntekter og formue blir trukket fra stønaden. Stønaden operer med ulike satser basert på faktorer som alder, bosted og om husholdningen har barn.

Andre tilleggsstønader

I Sverige reguleres også visse andre tilleggsstønader direkte i *Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. Deltakere som har hjemmевærende barn under 20 år som ikke er selvforsørgende, kan få en stønad som er kalt *etableringstillegg*. Det månedlige etableringstillegget er på SEK 800,- (0-10 år) og SEK 1 500,- (11-20 år) per barn per husstand (stønaden gjelder for maks tre barn)⁶. I tillegg kan deltakere som bor alene få en boligstønad (*bostadsersättning*) for en bolig han eller hun eier eller leier.

⁵ Frem til 2012 var deltagerne ofte berettiget til en stønad kalt starthjelp. Starthjelpen var rettet spesielt mot personer som ikke hadde bodd i Danmark 7 av de siste 8 årene, og utgjorde ca. 65 prosent av vanlig stønad (kontanthjelp). Dette ble midlertidig endret av den sosialdemokratiske regjeringen i 2012, og nå er deltagerne i introduksjonsprogrammet omfattet av *lov om aktiv sosialpolitikk* og *lov om aktiv beskæftigelsesindsats*, på lik linje med andre borgere.

⁶ For nærmere regler om forhold til underhållsstød i sosialforskringsbalken, se §9 i *Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare*

Boligstønadene dekker utgifter som overstiger SEK 1 800,-, men ikke mer enn SEK 5 700,- per måned. Disse stønadene er direkte tilknyttet deltakelse i programmet, og kan trekkes ved manglende deltakelse. Deltakere i Norge og Danmark har også mulighet til å motta ekstra boligtilskudd, men dette er ikke regulert gjennom introduksjonslovgivningen slik det er eksplisitt i Sverige.

Til kontrast har Norge ikke stønader for å dekke særskilte behov for utvalgte grupper fastlagt gjennom introduksjonsloven. Det presiseres i Rundskriv Q20/2012 at introduksjonsstønadene skal dekke *«Alminnelige husholdningsutgifter, utgifter til bolig mv. og utgifter til barn og barnetilsyn. Det er altså ikke lagt opp til egne satser eller behovsprøvede ytelser for bestemte formål»*. Det norske lovverket åpner likevel for at deltakeren kan søke om økonomiske støtte til ekstraordinære utgifter som ikke lar seg dekke av stønaden, men dette skjer gjennom søknad om økonomisk sosialhjelp til dekning av utgiften på lik linje med andre som har behov for det, og har ikke særskilt hjemmel i introduksjonsloven.

Den danske Integrationsloven åpner for at kommunene kan gi økonomisk hjelp til deltakere i særskilte tilfeller, herunder; visse uforutsette enkeltutgifter, sykebehandling, utgifter vedrørende samvær med barn og ved flytting. Slik støtte følger samme prinsipp som for kontanthjælpen, og skal kun ytes hvis deltakerens eller hans/hennes familie ikke har mulighet til å dekke utgiftene selv.

Trekk ved inntektsgivende arbeid

I Norge reduseres ikke introduksjonsstønadene som følge av andre inntekter den enkelte deltaker måtte ha, så lenge inntektene opptjenes utenom den tid av døgnet programmet pågår. Hvis lønnet arbeid inngår som en del av introduksjonsprogrammet fratrekkes lønnen introduksjonsstønadene time for time. Dersom timelønnen i arbeidet er høyere enn stønaden pr. time i introduksjonsordningen, vil en person som arbeider tjene mer enn en person som bare mottar introduksjonsstønad. Det understrekes i Rundskriv Q20/2012 (BLD, 2012) at et slikt resultat er i tråd med introduksjonsordningens mål om å få deltakerne raskt i arbeid, og vil kunne være et insentiv for den enkelte.

I Sverige derimot vil deltakeren kunne beholde inntekten fra et arbeide som inngår i introduksjonsprogrammet i opptil 6 måneder. Dette innebærer da at deltakerne får både stønad for deltakelse i

programmet og inntekten fra arbeidet i denne perioden. Dette er ment som et insentiv for deltakeren å ta inntektsgivende arbeid. Etter 6 måneder setter man ned stønaden tilsvarende prosenten man jobber. Inntekter fra lønnet arbeid utenfor programtiden vil deltakeren også kunne beholde, og det er ingen tidsbegrensning tilknyttet slik arbeid.

Sanksjoner ved fravær

I den norske ordningen frafalles den økonomiske stønaden ved ugyldig fravær. Stønaden reduseres tilsvarende fraværet time for time, eventuelt dag for dag. I Norge er det en egen forskrift som regulerer fraværs- og permisjonsregler: «*Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning*». Den norske ordningen bygger på prinsipper som gjelder for ordinært arbeidsliv, med den hensikt at deltakelse i introduksjonsordning skal være mest mulig likt å delta i arbeidslivet og at deltakerne skal bli kjent med reglene i arbeidslivet (BLD, 2012). Ved sykdom kan deltakeren fortsette å motta stønad, og regler for egenmeldinger og legeerklæringer gjelder. Forskriften regulerer også regler og dokumentasjonskrav for annet fravær som regnes som legitimt, henholdsvis barns eller barnepassers sykdom, svangerskapskontroll, og fravær under svangerskap, fri ved fødsel og amming.

I Sverige blir også den økonomiske stønaden redusert tilsvarende fraværende antall dager eller del av dag. Også tilleggsstønad for barn og bolig blir trukket tilsvarende fraværet. Fraværet kan ikke sammenhengende overskride 30 kalenderdager. Støtte blir ikke trukket tilbake ved dokumentert sykdom, med unntak av karensdag (første dagen i sykdomsperioden). I Sverige må også deltakerne levere en egenerklæring (*Skriftlig försäkrän til Arbetsförmedlingen*) ved sykdom. Etter den syvende dagen med sykemelding må det leveres en legemelding. Videre regnes midlertidig omsorg for barn i henhold til Sosialförsäkringsbalken som legitimt fravær. Svensk lovgivning åpner også for en skjønnsmessig vurdering av andre årsaker som kan regnes som legitimt fravær for opphold i aktivitetene i integrasjonsplanen hvis det finnes akseptable grunner for et slikt fravær.

I Danmark er økonomiske sanksjoner ved fradrag regulert i Lov om aktiv sosialpolitikk. Der står det at hvis en person uten rimelig grunn uteblir fra en eller flere deler av introduksjonsprogrammet,

skal det trekkes i stønaden. Fradraget for hjelpen foretas for antall dager der deltakeren helt eller delvis har uteblitt fra aktiviteter. De kan også ta et forholdsmessig fradrag i andre tilleggsstønader som deltakeren har fått i forbindelse med. Av generell lovgivning (gjelder også for personer som ikke omfattes av introduksjonsloven) vil stønaden trekkes hvis personen uten rimelig grunn slutter i jobben, avviser tilbud om jobb, ikke informerer om sykdom til Jobcenter eller arbeidsgiver, eller avslutter en utdanning som ledd i introduksjonsplanen.

I Danmark vil stønaden også opphøre hvis deltakeren, eller dennes ektefelle, 1) uten rimelig grunn avviser en eller flere deler av introduksjonsprogrammet, eller 2) gjentagende ganger uteblir fra aktiviteter i henhold til programmet, hvis fraværet er av et omfang som kan sidestilles med avvisning av tilbudet. Stønaden opphører da både for den aktuelle deltakeren og dens ektefelle hvis han eller hun mottar stønad.

4.2 Statlige tilskudd til kommunene

Innledning

I Danmark og Norge er det kommunen som står økonomiske ansvarlig for utgifter tilknyttet introduksjonsprogrammet. I Sverige er dette delt mellom de ulike aktørene som har ansvar for ulike områder, ref. kapittel 2.1 om organisering.

I Norge og Sverige er økonomiske tilskudd tilknyttet bosetting og integrering av flyktninger, mens det i Danmark i større grad er knyttet direkte til introduksjonsprogrammet. Dette kan ha sin naturlige forklaring i at det i Sverige og Norge for kommunene er frivillige avtaler om bosetting med staten, mens Danmark har statlig styrt bosetting. Dette innebærer at det økonomiske tilskuddet i Norge og Sverige benyttes som et insentiv til å få kommunene til å bosette (altså et virkemiddel i bosettingspolitikken), mens det i Danmark blir mer en kompensasjon for utgifter som medføres av den statlige tilvisningen. Derfor vil denne gjennomgangen inkludere tilskudd som er tilknyttet bosettingen i Norge og Sverige, siden tilskudd til bosetting ikke kan separeres fra tilskudd som er ment til introduksjonsprogrammet. Likevel vil følgende begrensinger gjelde: Tilskudd som er spesielt rettet mot barn, eldre eller enslige mindreårige er ikke inkludert i

beskrivelsene, da disse ikke er i målgruppen for introduksjonsprogrammet.

Grunnet disse forskjellene er de statlige støtteordningene ikke direkte sammenlignbare, da ulike støtteordninger har som formål å dekke ulike deler av programmet. Det er derfor viktig å understreke at rapporten ikke har tatt sikte på å gjøre en beregning og sammenligning av størrelsen på de statlige tilskuddene.

Der ikke annet er spesifisert er beløp oppgitt for satser i 2014.

For å sikre en komparativ sammenligning har vi klassifisert tilskuddene i følgende kategorier: Tilskudd for bosettingsavtale, grunntilskudd per capita, prestasjonsbaserte tilskudd, og søknadsbaserte tilskudd.

Tabell 4.2 *Statlige tilskudd til kommunene*

	Norge	Sverige	Danmark
Tilskudd for bosettingsavtale	Nei	Ja. SEK 222 000,- per år	Ikke relevant (har ikke bosettingsavtaler)
Grunntilskudd per capita	Integreringstilskudd - utbetaling over 5 år. Totalt NOK 669 600,- Grunntilskudd for opplæring i språk og samfunnskunnskap for kommuner med mellom 1-150 deltakere.	Ersättning for etablering og introduksjon - utbetaling over 2 år. Totalt: SEK 82 900,- (SEK 51 900,- 65 år+)	Grundtilskudd - utbetaling over 3 år. Månedlig DKK 2 566,-
Prestasjonsbasert tilskudd	Nei	Prestasjonsbasert ersättning ¹ for relativt høy bosetting på SEK 5 000-15 000,- per flyktning	Resultattilskudd for overgang til jobb og utdanning (DKK 47 724,-) og bestått språkopplæring (DKK 35 794,-)
Søknadsbasert tilskudd	Persontilskudd for norsk- og samfunnskurs. Lav/høy sats: NOK 45 000/119 000,-. Søknad om tilskudd til særskilte tiltak som Jobbsjansen, utviklingsmidler og etablereropplæring.	Refusjon av særskilte kostnader for utsatte grupper på 75 prosent.	Refusjon på 50 prosent av utgifter til introduksjonsprogram innenfor et rådighetsbeløp på DKK 73 000,- per år per deltaker. Også refusjon på 50 prosent tilknyttet særskilte utgifter

Tilskudd for bosettingsavtale

I Sverige får kommuner som inngår en avtale med staten om bosetting av flyktninger et årlig grunnbeløp for å inngå/ha en avtale, uavhengig av hvor mange bosettinger som inngår i avtalen. Summen for 2014 er på 222 000 SEK. Norge har ikke lignende tilskudd, og i Danmark er dette ikke relevant da det grunnet statlig bosetting ikke inngås slike avtaler med kommunene.

Grunntilskudd per capita

Alle de tre landene har økonomiske tilskudd per capita. Disse tilskuddene mottas 'automatisk', altså uten særskilte søknader eller dokumentasjon. Det varierer mellom landene for hva slags periode tilskuddet gjelder, hvor mye det utgjør og hva tilskuddet skal dekke.

I Sverige får de svenske kommunene et tilskudd pålydende SEK 82 900,- (SEK 51 900,- over 65 år) utbetalt over to år. I Sverige er det ment at tilskuddet skal dekke følgende utgifter: mottak og praktisk hjelp med bosettingen, svenskurs og kurs i samfunnsfag, tolkningstjenester og andre tiltak for å lette etableringen. Sverige gir kommunene et tilskudd for initiale kostnader. Det gis et engangsbeløp mellom SEK 3-4 000,- avhengig av alder. For bosetting av flyktninger i henhold til statlig avtale er tilskuddet større, pålydende SEK 7 500,- for personer mellom 20-65 år.

I Danmark utbetales et månedlig beløp på DKK 2 566,- over en treårsperiode for hver person som bosettes i kommunen. Tilskuddet skal dekke sosiale merutgifter og generelle utgifter for introduksjonsprogrammet.

Norske kommuner får et tilskudd per capita som skal utbetales over en periode på fem år, på totalt NOK 669 600,-. Tilskuddet utbetales i henhold til en utbetalingsplan der det utbetales mest de første to årene, for deretter å få et redusert beløp. Tilskuddet er ment å dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter ved bosetting og introduksjonsprogrammet, herunder administrative kommunale utgifter i forbindelse med bosettingen og introduksjonsprogrammet, arbeidsrettede tiltak, sosialhjelp, tolketjenester, og helsetjenester. Norge har også grunntilskudd for opplæring i språk og samfunnskunnskap som genereres automatisk for kommuner som har mellom 1-150 personer i målgruppen og er registrert i NIR. Grunntilskudd for kommuner som har 1-3 personer registrert er NOK 175 000,-, og 4-150 personer NOK 540 000,-.

Prestasjonsbasert tilskudd

Norge opererer ikke med prestasjonsbaserte tilskudd til kommunene.

I Danmark får kommunene et prestasjonsbasert tilskudd for deltakere i introduksjonsprogrammet som innenfor introduksjonsperioden på tre år har:

- Kommet i ordinært arbeid og fortsetter i arbeid i en sammenhengende periode på seks måneder. Tilskuddet utgjør i 2014 DKK 47 7244,-.
- Påbegynt et studium eller en yrkesfaglig utdanning og fortsetter utdanningsforløpet i en sammenhengende periode på minst seks måneder, og i perioden kan motta andre statlige tilskudd som sikrer selvforsørging (SU, elevlønn). Tilskuddet utgjør i 2014 DKK 47 7244,-.
- Består danskprøve i henhold til nivået fastsatt i integrasjonskontrakten⁷. Tilskuddet utgjør i 2014 DKK 35 794,-.

Sverige har ikke prestasjonsbasert tilskudd for resultater i introduksjonsprogrammet slik som i Danmark. De har derimot prestasjonsbasert tilskudd for høy bosetting, som innebærer et tilskudd mellom SEK 5 000-15 000,- basert på bosetting relativ til folketallet i kommunen sammenlignet med bosetting i andre kommuner (basert på median). Dette tilskuddet er ikke direkte tilknyttet introduksjonsprogrammet, men inngår i de totale økonomiske bidragene som svenske kommuner har til rådighet ved bosetting og integrering av flyktninger.

Denne rapporten er en gjennomgang av nåværende rammeverk og har ikke som formål å være en historisk gjennomgang av tidligere virkemidler. Det kan likevel være verdt å bemerke at frem til 1. august 2014 hadde Sverige en prestasjonsbasert stimuleringsbonus rettet mot deltakerne i språkopplæring⁸. Ved gjennomføring av visse nivåer innenfor gitte tidsperioder, kunne flyktningen motta en bonus for gjennomføring av språkopplæring. Bonus ble

⁷ Språkopplæring i Danmark kan tilbys over en lengre periode enn introduksjonsperioden. Språktester som består innenfor integrasjonskontrakten, men utover introduksjonsperioden, vil likevel kunne utløse prestasjonsbasert tilskudd, i henhold til nærmere gitt regler.

⁸ Lag (2010:538) om prestasjonsbasert stimulanssøknad inom utbildning i svenska för invandrare

imidlertid avvirket med begrunnelse om at den ikke oppnådde ønsket effekt.⁹

Søknadsbaserte tilskudd

Danmark har flere refusjonsbaserte ordninger som en del av den statlige finansieringen av introduksjonsprogrammene. Den danske stat refunderer 50 prosent av utgifter til opplæring i språk, samt arbeids- og utdanningsrettede tiltak inntil et beløp på DKK 73 000,- per år per deltaker i introduksjonsprogrammet. Staten refunderer også 50 prosent av utgifter kommunene utbetaler til hjelp i særskilte tilfeller og hjelpemidler til form av arbeidsredskaper og mindre arbeidsplassinnretninger.

Svenske kommuner kan søke om 75 prosent refusjon av særskilte kostnader i forbindelse med tiltak for utsatte grupper under introduksjonstiden. I tillegg kan de søke om dekking av økonomisk stønad og støtte til bistand grunnet helse og sykdom, men det spesifiseres at det kun refunderes for nyankomne flyktninger som er forhindret fra å delta i introduksjonsprogrammet på heltid (§19). Sistnevnte er altså refusjonsordninger som er viktige vedrørende spørsmål om bosetting av flyktninger, men gjelder kun hvis de aktuelle personene ikke deltar i introduksjonsprogrammet.

I Norge får kommunene også et per capita tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter søknad til IMDi. Tilskuddet gjelder for en treårs periode og kommer i tillegg til grunntilskudd for språk- og samfunnsopplæring beskrevet over. Persontilskuddet har en høy og en lav sats; deltakere fra såkalte 'vestlige' land, herunder Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand utløser lav sats (totalt NOK 45 000,- over 3 år), og deltakere fra andre land utløser høy sats (totalt NOK 119 100,- over 3 år). I Norge kan det også søkes om tilskudd for personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker, ved engangstilskudd pålydende NOK 170 500,- og mulighet for årlige ekstratilskudd på inntil NOK 852 900,- etter begrunnet søknad¹⁰.

⁹ <http://www.regeringen.se/sb/d/17592/a/223473> - Pressemelding fra departementet.

¹⁰ Dette gjelder kun for flyktninger som er bosatt etter avtale mellom staten og kommunene. Ordningen gjelder ikke personer som kommer på familiegjenforening.

Disse tilskuddene vil i mindre grad være relevante for personer som deltar i introduksjonsprogrammet. Norske kommuner kan også søke IMDi om tilskudd til særskilte tiltak; tilskudd til Jobbsjansen; kommunale innvandreriltak - utviklingsmidler til kommunene (herunder prosjekter for arbeidsretting av både norskopplæring og introduksjonsprogrammet), og etablerer-opplæring for innvandrere.

Beregning av statlig økonomisk støtte

Norge gjennomfører årlig en kartlegging av de kommunale utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger, og det beregnes en gjennomsnittsutgift per person. Kartleggingen gjennomføres av Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger (heretter Beregningsutvalget). Beregningsutvalget ledes av IMDi og består av representanter fra både stat og kommune, med Statistisk sentralbyrå som sekretariat. Funnene til Beregningsutvalget er en del av beslutningsgrunnlaget når neste års satser for tilskudd skal fastsettes (IMDi, 2014b).

I Danmark er faste satser for de ulike økonomiske tilskuddene nedsatt i Integrationsloven, og reguleres i henhold til en satsreguleringsprosent¹¹. I Sverige er satsene nedfelt i lov, og har vært på samme nivå siden 2010.

4.3 Oppsummering

Stønader til deltakere

En hovedforskjell mellom landene er i hvilken grad den økonomiske stønaden landene gir introduksjonsdeltakerne er en særskilt ytelse med hjemmel i introduksjonsloven, eller om stønaden omfattes av landets generelle lovgivning om sosialstønad. Mens Norge og Sverige opererer med en særskilt introduksjonsstønad, er økonomiske stønader til danske deltakerne regulert av landets generelle lovgivning for sosialpolitikk. Dette innebærer at i motsetning til Danmark, er introduksjonsstønaden i

¹¹ Satsreguleringsprosent er en justering av offentlige satser som baserer seg på stigningen i årslønnen to år tidligere (finansministeriet.no)
<http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2004/06/baggrundsoplysninger-om-satsregulerings sagen/>

Norge og Sverige utformet uavhengig av deltakerens andre inntekter og formue, eller familiens totale økonomiske situasjon.

Danmarks behovsprøvd stønad har også påvirkning på om det er mulig for deltakeren å motta inntekter fra lønnet arbeid både som en aktivitet i introduksjonsprogrammet, og lønnet arbeid som gjøres utenfor av introduksjonsprogrammet. Inntekter danske deltakere får vil derfor kunne medføre trekk i den behovsprøvd stønaden. I Norge og Sverige er dette annerledes, der Sverige har den mest generøse ordningen. I begge land vil deltakeren ha mulighet til å beholde inntekter fra lønnet arbeid som oppnås utenfor introduksjonsprogrammet. I Norge vil arbeid som inngår i introduksjonsprogrammet føre til en prosentvis trekk i integrasjonstilskuddet, basert på andelen det lønnet arbeidet utgjør av programtiden. Dette innebærer at deltakerne tjener på å ha lønnet arbeid i introduksjonsprogrammet hvis timelønnen er høyere enn timesatsen for introduksjonstilskuddet. I Sverige vil deltakeren beholde både lønnen og integrasjonsstønaden i opptil seks måneder. Dette er innført for å gi deltakeren et ytterligere insentiv for deltakelse i arbeidsmarkedet.

Vi ser altså også en skillelinje mellom det å tilby en generell eller behovsprøvd stønad. Landene kan plasseres på en skala der Norge utbetaler en generell gjennomsnittlig stønad til hver deltaker, Sverige har en kombinasjon av generell stønad og målgruppe-spesifikke stønad, og Danmark har kun behovsprøvd stønad. Generelle versus behovsprøvd stønader kan være en balanse mellom et rettferdig stønadsnivå tilpasset den enkeltes behov og administrative kostnader og kompleksitet både for kommunene og den enkelte deltaker.

Samtlige land har trekk i introduksjonsstønad ved manglende deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Spørsmålet om deltakerne skal omfattes av landets generelle sosialstønader eller ha en særskilt introduksjonsstønad har vært debattert i alle land. I Norge og Sverige, der er stønaden til deltakerne høyere enn vanlig sosialhjelp og utbetales uavhengig av familiens økonomiske situasjon, er det et viktig poeng at reglene for fravær og permisjoner skal gjenspeile arbeidslivets regler. Slik blir den særskilte introduksjonsstønaden mer som en lønn for deltakelse i programmet, enn en sosialstønad. Å gå vekk fra en

klientifisering av deltakerne har vært et viktig poeng i den sammenheng.

Statlige tilskudd til kommunen

I Norge og Sverige er økonomisk bistand til bosetting og integrering sammenvevd, og tilskudd skal dekke utgifter knyttet til begge områder. I Danmark er statlig økonomisk bistand i større grad koblet til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette gjør at de statlige støtteordningene ikke er direkte sammenlignbare, da ulike støtteordninger har som formål å dekke ulike deler av programmet. Det er derfor viktig å understreke at rapporten ikke har tatt sikte på å gjøre en beregning og sammenligning av størrelsen på de statlige tilskuddene.

Et annet viktig element er at når man går fra kommunal frivillighet til statlig anvisning vil dette også innvirke på de økonomiske virkemidlenes formål. Ved frivillig kommunal bosetting vil et økonomisk tilskudd fungere som et *insentiv* for bosetting. Ved statlig anvisning vil det økonomiske tilskuddet fungere mer som en *kompensasjon* for tjenestene som må utføres, da det ikke vil være en valgmulighet for kommunen å gjøre oppgaven som er pålagt gjennom lovgivning. Dette viser hvordan statlige virkemidler overfor kommunene for integrering ikke kan sees isolert fra bosettingspolitikken.

Generelt tilskudd versus kombinasjon av ulike tilskudd?

Den norske modellen baserer seg hovedsakelig på integrerings-tilskuddet, som mottas ved bosetting. I Sverige og Danmark er tilskuddene i større grad fordelt mellom ulike typer tilskudd som grunntilskudd, prestasjonsbaserte tilskudd og refusjonsbaserte tilskudd. Valg av tilskuddsform handler er en balanse mellom treffsikkerhet og kompleksitet og administrative kostnader.

I Norge er det lav grad av kompleksitet ved at introduksjons-tilskuddet (med unntak av språkopplæring og samfunnskunnskap) skal dekke samtlige utgifter. Kommunene må ikke rapportere eller dokumentere hva eller hvordan pengene brukes, noe som er et unntak fra norske regelverket for øremerkede tilskudd. Dette letter den administrative byrden for både kommunen og staten. På den andre siden kan tilskuddet være mindre treffsikkert, da det ikke nødvendigvis reflekterer kommunenes faktiske utgifter. Tilskuddet baserer seg på gjennomsnittlige utgifter, og utbetales uavhengig av

hvilke behov den enkelte flyktningen måtte ha for oppfølging, tiltak og tilrettelegging i kommunen.

I Sverige og Danmark er det en mer direkte kobling til faktiske utgifter og tilskudd, gjennom en større bruk av resultatbaserte- og refusjonsbaserte tilskuddsordninger. Slike ordninger vil dog medføre et mer komplekst finansieringssystem, samt økte administrative kostnader både på kommunalt og statlig nivå grunnet dokumentasjonskrav og behandling av søknader.

5 Informasjonsfaglige rammer

De informasjonsfaglige rammene handler om hvordan staten bruker informasjon som et virkemiddel i integrasjonsarbeidet, gjennom eksempelvis analyser og kunnskapsdeling. I alle de tre landene er det vanskelig å få tak på en helhetlig strategi for hvordan staten bruker informasjon som et verktøy i integrasjonsarbeidet, og landene bruker i ulike virkemidler ulik grad.

Nedenfor presenteres ulike informasjonsfaglige virkemidler vil som staten benytter i introduksjonsprogrammet.

Tabell 5.1 *Informasjonsfaglige virkemidler*

	Norge	Sverige	Danmark
Statlig ansvar for kunnskapsformidling på integrasjonsfeltet	Ja. IMDi.	Ikke eksplisitt, men Arbeidsmarknadsdepartementet og Arbeidsförmedlingen har ansvar for overordnet kunnskapsutvikling.	Ja. MBLIS, Socialstyrelsen, Ankestyrelsen STAR Undervisningsministeriet
Nettside rettet mot deltakerne	Nei, men informasjon på imdi.no er relevant.	Ja. Informationsverige.se og Arbeidsförmedlingens sider «Ny i Sverige».	Ja. Nyidanmark.dk
Nettside rettet mot aktører	Ja. Imdi.no, samt IMDis bibliotek for integrering og migrasjon.	Ja. Informationsverige.se Migrationsverket.se	Ja. Integrationsviden.dk
Årlige analyser av resultater	Ja. SSBs monitor av introduksjonsordningen og budsjettproposisjonen.	Ja. Arbeidsförmedlingens rapporter, samt budsjettproposisjonen.	Ja. Integrationsbarometer.dk
Benchmarkingsanalyser	Ja	Nei	Ja
Sentrale kunnskapsnettverk	Nei	Nei	Ja

5.1 Statlig ansvar for kunnskapsdeling

Opprettelsen av IMDi i 2006 innebar at en statlig aktør har fått det eksplisitte oppdraget å utvikle og formidle kunnskap på integrasjonsfeltet i Norge. I Danmark er ansvaret for analyse og formidling av kunnskap fordelt på ulike aktører, herunder MBLIS, Socialstyrelsen, Ankestyrelsen, og STAR. I Sverige har det etter nedleggelse av Integrationsverket i 2007 ikke vært en samlet statlig aktør som har ansvaret for kunnskapsdeling på feltet, men Arbeidsmarknadsdepartementet og Arbeidsförmedlingen har det overordnede ansvaret for kunnskapsutvikling på feltet.

5.2 Kommunikasjonskanaler

Nettside rettet mot deltakerne

Danske myndigheter har en side rettet mot utenlandske innbyggere, kalt *nyidanmark.dk*. Siden gir informasjon om krav og rettigheter, men er ikke særskilt rettet mot målgruppen for introduksjonsprogrammet.

IMDi har ansvar for nettsiden *nyinorge.no*, som er en nettside hovedsakelig rettet mot arbeidsinnvandrere og familiegienforente med norske borgere. Norge har derfor ingen særskilt nettside rettet mot introduksjonsprogrammets målgruppe, men IMDis nettsider med informasjon til kommunene vil kunne være relevante for deltakere i programmet.

I Sverige driver Länsstyrelserne en nettside kalt *Informationsverige.se* som er en nettside som både retter seg til målgruppen og aktører som jobber på feltet. Arbetsförmedlingen har på sine nettsider også en egen side som retter seg mot deltakerne (Arbetsförmedlingen, 2014b), der det informeres om ulike arbeidsrettede tiltak for deltakere.

Nettsider rettet mot aktører

På Migrationsverkets hjemmesider er det informasjon til kommunene angående statlig erstatning for bosetting, som igjen er med på å finansiere tiltakene som kommunen er ansvarlig for i introduksjonsprogrammet. Det er også lenker til aktuelt lovverk. På Länsstyrelsernes nettside, *Informationsverige.se*, er det også noe informasjon om kommunenes arbeid med opplæring i samfunnskunnskap.

I Norge gir IMDis nettsider detaljert informasjon om ulike temaer for introduksjonsordningen, med konkrete linker til aktuelle dokumenter som veiledninger, lovverk og lignende. Her ligger det også informasjon om kommunes tilskuddsordninger.

Danmark har flere sider som er relevante for aktørene, men som fokuserer på ulike deler. Integrationsviden.dk er en nettside som drives av Socialstyrelsen som har som formål å formidle kvalitetssikret kunnskap om integrasjon. Innholdet på portalen kvalitetssikres fortløpende av faglige nøkkelpersoner i samarbeid med vitenskapssentre, og i henhold til gjeldende utvelgelses-

kriterier (Socialstyrelsen, 2014). På siden kan deltakerne søke innenfor ulike temaer, med filtrering på dokumenter som hører inn under 'kunnskap', 'verktøy' og 'erfaring'. Det er mulig å søke i ulike kunnskapsnettverk og etter eksperter på feltet med direkte kontaktinformasjon. I tillegg har MBLIS i samarbeid med Utlændingestyrelsen, KL og Røde Kors nylig utviklet en nettside, *dengodemottagelse.dk*. Denne siden er mer rettet mot prosessen frem til deltakerne starter i introduksjonsprogrammet (kommunens overtakelse av ansvar fra asylmottak og bosetting), men nettsiden inkluderer også litt informasjon om oppstarten av introduksjonsprogrammet.

Systematisk deling av *best practice*:

I danske evalueringer er det i større grad konkrete linker til metodeverktøy og beskrivelser av fremgangsmåter for *best practice*. Dette er også konkret tilgjengelig gjennom integrationsviten.dk der man kan søke etter verktøy innenfor konkrete temaer på integrasjonsfeltet, herunder arbeidsrettede tiltak.

På IMDis nettsider formidles også eksempler på *best practice*, herunder en eksempelsamling av tiltak for arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. I tillegg har nettsiden en egen side for deling av erfaringer og metoder fordelt på ulike temaer. IMDi har også et eget bibliotek, Mangfolds- og migrasjonsbiblioteket, som er et spesialbibliotek for innvandring og integrering. Biblioteket er åpent for publikum

Sverige har ikke en statlig nettside for deling av erfaringer og metoder på integrasjonsfeltet, etter nedleggelsen av Integrationsverket i 2007. I intervjuene kom det frem at *best practice* for lokale løsninger i introduksjonsprogrammet hovedsakelig formidles gjennom nasjonale og regionale konferanser. Etter at staten gjennom Arbetsförmedlingen tok over ansvaret for arbeidsrettede tiltak kan behovet for deling av lokal erfaringsutveksling ha blitt nedprioritert, siden kommunenes ansvar for introduksjonsprogrammet ble betydelig redusert. Men det er også viktig med erfaringsutveksling på statlig nivå. En av Riksrevisionens bemerkninger til Arbetsförmedlingen i 2014 var at Arbetsförmedlingen ikke utvikler en systematisk og erfaringsbasert metodeutvikling for arbeidsrettede tiltak (Riksrevisionen, 2014a), og at dette burde gjøres i større grad.

SKL informerer også om at i mangel på en statlig nettside med kunnskapsdeling på integrasjonsfeltet, arbeider de nå med en nettside som skal samle informasjon og metoder for kommunene. Det understrekes at det ikke vil være samme metodiske kvalitetssikring av materialet som legges ut som for *integrationsviden.dk*, men at det mer vil fungere som en idébank.

5.3 Årlige analyser av resultater

I Danmark er det utviklet et Integrationsbarometer som er et offentlig nasjonalt barometer som synliggjør utviklingen på integrasjonsområdet med tanke på oppsatte målsettinger. Barometeret omhandler innvandrere og etterkommere med ikke-vestlig opprinnelse. Barometeret omfatter dermed deltakere på introduksjonsprogrammet, men også en utvidet målgruppe. Barometeret måler kommunenes innsats på ni områder, herunder arbeid, utdanning, danskkunnskaper, medborgerskap, likebehandling, selvbestemmelse, forsørgelse, utsatte boligområder og kriminalitet. På nettsidene er det mulig å sammenligne resultater fra kommunene og se utviklingen i resultater over tid.

I Norge har BLD og IMDi en rammeavtale med SSB om årlige monitorundersøkelser av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer årlige analyser av overgang til arbeid og utdanning, samt inntekter etter endt introduksjonsprogram¹². Mer generelt for innvandrere, har Regjeringen også et fast post i statsbudsjettet siden 2006, der det rapporteres på «Mål for integrering». Dette innebærer statistisk oppfølging som et verktøy for å sammenligne utvikling over tid på viktige områder for innvandrere, herunder arbeid og utdanning.

I Sverige gjøres det ikke årlige analyser av måloppnåelse med unntak av rapportering i Arbetsförmedlingens årsrapporter til Arbetsmarknadsdepartementen. Arbetsförmedlingen rapporterer på statistikk vedrørende resultatmål, som hvor mange som får

¹² IMDi jobber også for tiden med utvikling av en «webløsning for integreringsindikatorer» som vil være en tilgjengeliggjøring av statistikk om innvandring og integrering på kommunenivå, herunder arbeidsmarked, befolkning, utdanning, etc. Deltakere i introduksjonsprogrammet vil omfattes, men som i Danmark vil integreringsindikatorene har en bredere målgruppe. Integrasjonsindikatorene planlegges at skal lanseres oktober 2015.

ulike tiltak og overgang til arbeid og utdanning (Arbetsförmedlingen, 2014a). Som i Norge, inneholder den svenske budsjettproposisjonen statistikk vedrørende introduksjonsprogrammet (Regjeringen, 2014).

5.4 Benchmarkinganalyser

Sverige har ikke gjennomført benchmarkinganalyser av måloppnåelse der resultater på lokalt nivå sammenlignes. Da kommunene ikke er ansvarlige for de arbeidsrettede tiltakene, er slike analyser kanskje ikke like relevante i Sverige. I intervjuet med SKL ble det likevel bemerket at kommunene etterspurte mer informasjon om resultater på lokalt nivå som utgangspunkt for kunnskapsdeling.

I Norge ble det i 2013 gjennomført en benchmarkinganalyse av kommunenes måloppnåelse kontrollert for visse demografiske variabler ved deltakerne, samt strukturelle variabler (for mer informasjon om resultatene i benchmarkingsanalysene, se kapittel 9). Analysene baserer seg på samme metode som lignende danske benchmarkinganalyser som er gjennomført av de siste årene av KORA i Danmark.

Analysene er ment å skape en oversikt over hvilke kommuner som gjør det relativt sett bra, kontrollert for visse variabler som man vil anta at kan påvirke måloppnåelsen. Analysene er en måte staten kan benytte informasjon til å skape et element av konkurranse mellom kommunene, men det er også en hensikt at det skal kunne brukes slik at kommuner med relativt lav måloppnåelse kan lære av de med god måloppnåelse.

I intervjuene fra begge land frem at det er et uutnyttet potensial i hvordan informasjonen fra benchmarkinganalysene benyttes til videre kunnskapsutvikling. Danmark planlegger å benytte informasjonen fra benchmarkinganalysene til konkrete oppfølgingstiltak. I intervjuet med representanten fra KL ble det informert om at det nå vurderes å gi kommuner som har hatt lav måloppnåelse over flere år konkret konsulenthjelp i integrasjonsarbeidet. Dette ville innebære at benchmarkingsanalysene ikke kun brukes til å få gode eksempler fra gode kommuner, men også at svake kommuner får praktisk hjelp for å styrke integrasjonsarbeidet.

5.5 Statlige kunnskapsnettverk

I Danmark har Socialstyrelsen, i samarbeid med LG Insight og Integrationsnet – en del av Dansk Flygtningehjælp - ansvaret for formaliserte integrasjonsfaglige nettverk for ledere og praktikere i kommunene. Formålet er å fremme gode og effektfulle praksiser, og drøfte relevante problemstillinger. Det avholdes tre møter årlig i landets fem regioner. Det skilles mellom ledernetverksmøter for ledere, teamledere og koordinatorene, og praktikernettverk for kommunale praktikere, eksempelvis sosialrådgivere, jobb-konsulenter, familiekonsulenter og andre fagfolk.

I Norge har IMDIs regioner samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner om bosetting og introduksjonsprogrammet. I forbindelse med samarbeidsavtalene holdes det felles møter med de involverte kommunene der samarbeid og temaer vedrørende bosetting og integrering tas opp.

Sverige har ikke lignende organiserte nettverk på sentralt nivå. Det er likevel viktig å påpeke at samtlige land har ulike typer konferanser og kurs på integrasjonsområdet der kunnskapsdeling står i fokus.

5.6 Oppsummering

Både Norge og Danmark har en systematisk tilnærming til kunnskapsutvikling og deling på integrasjonsfeltet. I Norge fungerer IMDi og deres nettsider som et kunnskapscenter på integrasjonsfeltet, noe som er eksplisitt nedfelt i deres oppdrag. Selv om ansvaret er fordelt på flere aktører i Danmark, viser gjennomgangen at det er et sterkt fokus på kunnskapsdeling om introduksjonsprogrammet og integrasjonsfeltet generelt. MBLIS er også i pågående forhandlinger med KL om en styrket innsats for hvordan de sammen kan bli bedre til å dele kunnskap, metoder og erfaringer på feltet (Regjeringen & KL, 2014, p. 13). Sverige har flere enkelttiltak for informasjon til deltakere og aktører, det er et mindre fokus og arenaer for kunnskapsdeling i Sverige. SKL mener at mange kommuner savner en enhet som har i oppdrag å bidra til en utvikling og samordning av forskning og praksis på feltet etter at Integrationsverket ble lagt ned i 2007 (SKL, 2013).

6 Helhetlig rammeverk – kombinasjon av virkemidler

6.1 Innledning

Når læring på tvers av landegrenser er målet, er det viktig at man ikke kun ser på enkelte virkemidler innenfor hver enkelt kategori, men også har en forståelse for hvordan ulike virkemidler på tvers av rammene samspiller.

I dette kapittelet skal vi løfte blikket og diskutere sammenhengen mellom ulike virkemidler på tvers av kategoriene i det analytiske rammeverket som er gjennomgått i foregående artikler. Temaene under er ikke ment som en utfyllende liste over alle kombinasjoner av betydning, men eksemplifiserer hvorfor det er viktig å se ulike virkemidler på tvers av kategorier for den videre politikktutviklingen.

6.2 Detaljert lovverk: En balansegang mellom statlig styring og kommunal handlefrihet

Graden av detaljnivå i lovverket kan være en balansegang mellom mulighet for lokale tilpasninger og skreddersydde løsninger versus sterkere statlig styring med klare alternative valgmuligheter.

Et første aspekt er sammenhengen mellom valg av juridiske og/eller informasjonsmessige virkemidler. Et detaljert lovverk med tydelige krav om innhold i introduksjonsprogrammet, samt tilhørende frister og aldersgrenser for spesifikke tiltak, gir på den ene siden tydelige krav og retningslinjer for kommunene i å utforme introduksjonsprogrammet. På den andre siden kan et detaljert lovverk legge begrensinger på det lokale handlingsrommet for å skreddersy innovative opplegg for den individuelle deltakeren

og tilpasse tiltak til lokale forhold. Utfordringen er at manglende detaljnivå om innhold i programmet krever et høyt kompetanse- og kunnskapsnivå hos de kommunalt ansatte. Uten tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om alternative tiltak vil det være vanskelig for kommunene å tilby skreddersydde programmer av høy kvalitet. I den sammenheng kan et alternativ til et mer detaljert lovverk være å styrke de informasjonsfaglige virkemidlene slik at kommunene får tilstrekkelig kunnskap.

Et annet aspekt vedrørende detaljert lovverk er hvordan et spesifikt innhold i programmet kan være med å styrke kommunens posisjon overfor andre offentlige aktører. Dette berører forholdet mellom juridiske og organisatoriske rammer, nærmere bestemt krav om horisontal samordning. I den danske Integrationsloven er det eksempelvis listet opp ulike arbeidsmarkedstiltak som skal benyttes i programmet for deltakere som mottar stønad. Dette kan medføre at de som arbeider med programmet vil kunne sette tydelige krav til andre offentlige aktører om at nevnte tiltak skal inkluderes i programmet. I norsk kontekst er det ikke lovfestet hvilke av NAVs arbeidsmarkedstiltak som kan inngå i programmet, noe som kan føre til at deltakere ikke får benyttet seg av disse tiltakene i tilstrekkelig grad.

Et tredje aspekt vedrørende detaljeringsgrad i lovverket handler om hvordan krav til innhold i programmet kan være knyttet til økonomiske virkemidler. I dansk lovgivning er det nevnt konkrete arbeidsrettede tiltak som kan inngå i programmet. Disse er direkte knyttet til en refusjonsordning, der kommunen får dekket 50 prosent av utgiftene ved benyttede tiltak. Hvis eksempelvis Norge eller Sverige vurderer å inkludere lignende detaljeringsgrad i sine lovverk, er det viktig å vurdere sammenhengen mellom de økonomiske og juridiske virkemidlene, og om en annen kombinasjon av virkemidler kan føre til ulike konsekvenser.

En slik utforming av statlig økonomisk bistand medfører både et styrende element og et insentiv for kommunene til å prioritere visse tiltak. På den ene siden vil tiltak som delvis refunderes mest sannsynlig prioriteres over andre tiltak. Dette gjør at staten indirekte former kommunenes handlingsalternativer, da økonomisk støtte i det daglige vil kunne være avgjørende for om et tiltak blir benyttet eller ikke. En ulempe kan være at dette kan hindre at nye løsninger eller tiltak blir prioritert og utforsket. På

den andre siden vil kommunen ha et økonomisk insentiv til å igangsette de særskilte tiltakene som er spesifisert, da de vet at staten vil finansiere 50 prosent av utgiftene. Det kan igangsette tiltak som ikke ville vært prioritert ved kun grunntilskudd.

Denne rapporten har ikke hatt som oppdrag å vurdere om landene har en «riktig» balanse mellom statlig styring og lokalt handlingsrom. Men i videre politikktutvikling er det viktig at de balansepunktene og dilemmaene som avdekkes i analysen vurderes. I disse vurderingene er det viktig å ikke kun se virkemidler isolert sett, men vurdere hvordan de vil kunne påvirke den den helhetlige politikken på feltet.

6.3 Økonomiske og juridiske virkemidler i et likestillingsperspektiv

I Danmark ser man en sammenheng mellom de juridiske og økonomiske virkemidlene, ved at plikten til deltakelse i arbeidsrettede tiltak kun rettet mot personer som mottar stønad. Den danske stønaden er som nevnt behovsprøvd og avhengig av familiens samlede inntekter. Dette innebærer eksempelvis at hvis mannen kan forsørge familien, så vil ikke kona ha plikt til å delta i arbeidsrettede tiltak.

Utformingen av den økonomiske introduksjonsstønaden i Sverige og Norge er uavhengig av familiens samlede inntekter. I tillegg er det krav om deltakelse i arbeidsrettede tiltak for samtlige deltakere. Slik sett kan økonomiske stønader knyttes til et likestillingsperspektiv: I Norge er introduksjonsstønaden uavhengighet fra familiens samlede økonomiske situasjon eksplisitt begrunnet med at introduksjonsordningen har som mål å ivareta likestillingsperspektivet og gi deltakerne mulighet til å forsørge seg selv upåvirket av inntekten til andre i husstanden (BLD, 2012)¹³.

I denne sammenhengen er det viktig å huske at den danske målgruppen for introduksjonsprogrammet er bredere enn den norske og svenske. Den danske ordningen inkluderer også familiegjenforente med danske. Familiegjenforente med svenske

¹³ Dette er ikke ment som en vurdering av landenes helhetlige likestillingspolitikk, men kun en vurdering av hvordan innrettingen på stønaden til deltagerne kan fungere sett fra et likestillingsperspektiv.

eller norske statsborgere omfattes av andre økonomiske stønadsordninger enn de i introduksjonsordningen. Som i den danske ordningen vil det være krav om at ektefellen kan forsørge familiegjenforente med norske og svenske statsborgere.

7 Kvalifisering til arbeidsmarkedsdeltakelse

Formålet med dette kapittelet er å sammenligne forskjeller og likheter mellom de skandinaviske landenes introduksjonsprogram og hvordan de er innrettet for å fremme kvalifisering til arbeidsmarkedsdeltakelse. De sentrale problemstillingene i dette kapittelet omhandler hva slags tilbud som tilbys deltakere i introduksjonsprogram for å kvalifisere til deltakelse i arbeidslivet.

- Er de arbeidsrettede tiltakene som skal inngå i introduksjonsprogram fastlagt gjennom introduksjonsloven, eller har kommunen større handlefrihet til å tilpasse introduksjonsprogram til lokale forhold og behov?
- Hvordan er samarbeidet med andre viktige aktører i arbeidsmarkedet, som arbeidsformidling, arbeidsgivere, fagforeninger, kommuneorganisasjoner og frivillige organisasjoner?

De økonomiske virkemidlene ovenfor kommunene og deltakerne i introduksjonsprogram, er dekket i kapittel 4 og det er ikke ytterligere økonomiske virkemidler på lokalt nivå. Kapittel 5 analyserer informasjonsfaglige virkemidler på statlig nivå, og det er utenfor rammene av dette prosjektet å gjøre egne kartlegginger av informasjonsfaglige virkemidler på lokalt nivå. Vi vil derfor i hovedsak konsentrere oss om de juridiske og organisatoriske virkemidlene i dette kapittelet.

Kapittelet vil bli strukturert som følger: Først vil juridiske virkemidler tilknyttet kvalifisering til arbeid presenteres, herunder landenes formål med introduksjonsprogrammene, individuell plan og integrasjonskontrakt, arbeidsrettede tiltak iht introduksjonslovene og faktisk bruk av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammene. Deretter presenteres organisatoriske virkemidler for

kvalifisering til arbeid, herunder spørsmål om lokal skreddersøm eller ordinære arbeidsmarkedstiltak og samarbeid med andre aktører. Tilslutt kommer en oppsummering av hovedfunn.

7.1 Formål med introduksjonslovene

Både den norske, svenske og danske integrasjonsloven vektlegger at målet med introduksjonsprogram er at deltakeren skal bli selvforsørgende på linje med andre borgere i samfunnet. Ordlyden i de norske og svenske formålsparagrafene er ganske like og begge vektlegger at formålet er å styrke og påskynde innvandreres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Den danske loven skiller seg fra den norske og svenske ved at den eksplisitt framhever at integreringsinnsatsen skal ta utgangspunkt i deltakerens ansvar for selv å bli integrert. I tillegg beskrives rollen som andre samfunnsborgere, bedrifter, foreninger og institusjoner har for å bidra til vellykket integrering. Videre uttrykker den danske loven allerede i formålsparagrafen at vellykket integrasjon er en forutsetning for permanent oppholdstillatelse.

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrarers etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

§ 1. Lovens formål er at sikre, at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende, selverhvervende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund.

Stk. 2. Dette skal ske gennem en integrationsindsats, der

- 1) tager udgangspunkt i den enkelte udlændings ansvar for sin egen integration,
- 2) bidrager til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,
- 3) bidrager til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse, og
- 4) bibringer den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Stk. 3. Loven har endvidere til formål at fremme muligheden for, at samfundets borgere, virksomheder, myndigheder, institutioner, organisationer og foreninger m.fl. kan bidrage til integrationsindsatsen, således at enhver kan bidrage til en vellykket integration af nyankomne udlændinge.

Stk. 4. Loven har endelig til formål at sikre, at nyankomne udlændinge har kendskab til, at en vellykket integration er en forudsætning for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)

Den danske loven er langt mer omfattende og detaljert enn den norske introduksjonsloven og de svenske lovene, men den norske og svenske loven(e) suppleres av rundskriv og forordninger som gir retningslinjer til kommunene og Arbetsförmedlingen i Sverige.

7.2 Individuell plan og integrasjonskontrakt

Felles for alle tre lovene er at de vektlegger at det skal utarbeides en individuell plan for deltakeren. Planen inngås mellom deltakeren og kommunen i Norge og Danmark, mens den tilsvarende etableringsplanen i Sverige inngås mellom deltaker og Arbetsförmedlingen. Formålet med individuelle planer er å

dokumentere deltakerens medbrakte utdanning og kompetanse, fysisk og psykiske helse ved behov, og dermed utarbeide egnede tiltak for deltakeren. I Danmark er den individuelle planen utformet som en integrasjonskontrakt, der deltakeren og kommuneadministrasjonen sammen skal undertegne. Kontrakten forplikter kommunen til å følge opp deltakeren, og deltakeren forplikter seg til å delta i de aktiviteter og tiltak som bidrar til at utlendingen raskest mulig skal komme i ordinært arbeid. Dersom sysselsetting ikke er et realistisk mål skal kontrakten inneholde konkrete tiltak som på sikt skal bidra til tilknytning til arbeidsmarkedet (MBLIS, 2013). Formålet med individuell plan er at integrasjonsinnsatsen skal komme raskt i gang. Deltakerne i introduksjonsprogram skal i løpet av kort tid (1-3 måneder) ha blitt enige med kommunen om innholdet i planen, det vil si realistiske målsetninger og egnede tiltak for å nå målsetningene.

7.3 Arbeidsrettede tiltak i introduksjonslovene

Tiltak som forbereder til arbeid skal være ett av hovedelementene i det norske introduksjonsprogrammet, men loven regulerer ikke nærmere hvordan dette skal gjennomføres, hvilken form eller omfang dette skal ha (BLD, 2012). Introduksjonsloven i Norge åpner for at det kan legges ulike former for arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet (jf § 11 annet ledd). Lovens formål fordrer samarbeid med andre aktører i arbeidslivet, men overlater det til kommunene å fylle programmets minstekrav om norsk- og samfunnsopplæring, samt tiltak som forbereder til utdanning og arbeid.

I den svenske loven om etableringsinnsatser for nyankomne innvandrere (SFS, 2010) slås det fast, som i Norge, at hovedelementene i etableringsplanen som skal inngås må omfatte minimum svensk- og samfunnsopplæring, i tillegg til tiltak som skal påskynde og lette integrasjon i arbeidslivet. Utover denne generelle formuleringen om innholdet i etableringsinnsatsen inneholder den svenske loven et kapittel om etableringslots og valgfrihetssystem. I § 11 pålegges Arbeidsformidlingen å legge til rette for at deltakerne skal kunne velge en ”etableringslots”. Etableringslots er en valgfri aktivitet som tilbys innvandrere i introduksjonsprogrammet. Formålet med etableringslotsen er å gi deltakere en profesjonell lenke til arbeidsmarkedet.

Etableringslotsen skal være en komplementerende aktør til Arbeidsformidlingen. Deltakerne skal selv kunne velge en godkjent los, og på denne måten få råd, nettverk og veiledning om det svenske arbeidsmarkedet fra private aktører.

Den svenske riksrevisjonen har i 2014 gjennomført en evaluering av etableringslots som konkluderer kritisk til ordningen (RIR 2014:14). Kostnadene med ordningen er høye, estimert til SEK 2,3 milliarder i 2014-2016, men måloppnåelsen er lav. Riksrevisjonen påpeker at oppdraget til etableringslotsene er for bredt definert og at arbeidsmarkedsfokuset er for svakt. I statsbudsjettet som ble lagt fram i den svenske riksdagen tidligere i høst, er etableringslots foreslått fjernet fra 2016.

Mens den norske og svenske introduksjonsloven, med unntak av etableringslots, er lite spesifikke på hva de arbeidsrettede tiltakene i introduksjonsprogrammet skal inneholde, så er den danske loven langt mer spesifikk og omfattende. I veiledningen til den danske introduksjonsloven slås det fast at loven skal gi kommunene redskapene og mulighetene for å tilrettelegge en fleksibel og virksomhetsrettet innsats for den enkelte deltaker. Til utlendinger som er omfattet av introduksjonsprogram skal kommunene gi tilbud om:

- Veiledning og kvalifisering, jf §23 a
- Virksomhetspraksis, jf §23 b
- Ansettelse ved lønnstilskudd, §23 c

Loven spesifiserer også hva som kan ligge i de ulike tilbudene. Veiledning og kvalifisering kan f.eks. omfatte kort veiledning- og avklaringsforløp, ordinær utdanning, praksisperioder i tilrettelagte utdanningsforløp og særlig kvalifiserende tiltak for å dra nytte av utdanning i det danske arbeidsmarkedet. For deltakere som på grunn av manglende faglige, språklige eller sosiale forhold vil ha problemer med å få arbeid på ordinære lønnsvilkår kan kommunene tilby virksomhetspraksis. Med praksisplass er man ikke omfattet av kollektive overenskomster, men er beskyttet av arbeidsmiljøloven og lov om forbud mot forskjellsbehandling i arbeidsmarkedet. Varighetene av virksomhetspraksis er begrenset inntil henholdsvis 4, 13 og 26 uker avhengig av innvandrers utfordringer på arbeidsmarkedet. Ved siden av virksomhetspraksis kan kommunene også tilby deltakere ansettelse ved lønnstilskudd. Lønnstilskudd gis

vanligvis til personer som trenger opplæring og oppfriskning av faglige og språklige kompetanser. Den danske loven åpner også for at det kan ytes støtte til mentor. I praksis betyr dette at kommunen kan yte støtte til å frikjøpe en mentor i en virksomhet eller på en utdanningsinstitusjon.

Danmark skiller seg dermed vesentlig fra Norge og Sverige med hensyn til bruk av juridiske virkemidler ovenfor kommunene og deltakere. Den danske integrasjonsloven er spesifikk på hvilke redskaper kommunen kan ta i bruk for å kvalifisere deltakere for arbeidsmarkedet. Integrasjonskontrakten som skal inngås mellom kommune og deltaker er et eksempel på hvordan dansk lovgivning klargjør hvilke rettigheter og plikter aktørene har ovenfor hverandre. Både den norske introduksjons-loven og den svenske etableringslagen innholder bestemmelser som vektlegger at programmet skal som minimum ha arbeidsmarkedsrettede tiltak. Lovene i Sverige og Norge derimot gir lite føringer på det konkrete innholdet i hva deltakerne skal gjennomgå av kvalifisering for å komme i jobb, i motsetning til Danmark som har et detaljert lovverk som spesifiserer konkrete arbeidsrettede tiltak som skal brukes i programmet.

7.4 Bruk av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammene

Introduksjonsprogrammet i Norge kan bestå av mange typer tiltak, noen arbeidsrettede og andre knyttet til norskopplæring og samfunnskunnskap. Statistisk sentralbyrå (SSB) samler gjennom KOSTRA¹⁴ informasjon fra kommunene om deltakerne. Den siste oversikten viser at 88 prosent av deltakerne i løpet av 2013 var registrert i norskopplæring med samfunnskunnskap. Det nest mest sentrale tiltaket var språkpraksis, og vel 31 prosent hadde dette i løpet av året. Språkpraksis er en del av norskopplæringen hvor deltakerne utplasseres på en arbeidsplass deler av uken for å få praktisere norsk språk. Hele 45 prosent deltok på andre, ikke-spesifiserte, tiltak i 2013. 16 prosent av deltakerne tok fag i grunnskolen som en del av introduksjonsprogrammet i 2013, og 14 prosent hadde arbeidspraksis som del av programmet. På de grove

¹⁴ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner.

kategoriene av tiltak som er gjengitt i tabell 3.3 er det ubetydelige forskjeller i tilbudet som gis kvinner og menn. Det er imidlertid en stor ”annet” kategori både for menn og kvinner. Vi kan ikke ut i fra denne samlekategoriene slutte at tilbudet til kvinner er mindre arbeidsrettet. Tidligere forskning tyder imidlertid på at mange kvinner i introduksjonsprogram har mindre utdanning og står lengre fra arbeidsmarkedet enn menn, og at tilbudet til kvinner også er mindre arbeidsrettet (Kavli, Hagelund, & Bråthen, 2007)

Tabell 7.1 *Bruk av tiltak i introduksjonsprogram etter tiltak og kjønn, 2013 (Norge)*

	Menn	Kvinner
Norskopplæring med samfunnskunnskap	87 %	88 %
Annet	45 %	45 %
Språkpraksis	31 %	30 %
Kurs i regi av kommune/stat	27 %	26 %
Grunnskole	18 %	14 %
Arbeidspraksis	15 %	12 %
Arbeid offentlig	8 %	5 %
Fag i videregående skole	3 %	2 %
Godkjenning av utdanning	3 %	2 %
Yrkesprøving	1 %	1 %

Kilde: SSB, Introduksjonsordningen 2013

I Sverige viser tall hentet fra Arbeidsformidlingen om innvandrere med etableringsinnsats at de vanligste arbeidsmarkedstiltakene er *förberedande utbildning*, *arbetsmarknadsutbildning* og *arbetspraktik*. Av dem som hadde en etableringsplan i mars 2014 hadde 68 prosent deltatt i *förberedande utbildning*, 8 prosent i *arbetsmarknadsutbildning* og 9 prosent i *arbetspraktik*. Halvparten så mange kvinner som menn deltok i et av de arbeidsrettede tiltakene (Arbetsförmedlingen, 2014a).

Fra 2013 har Arbeidsformidlingen i Sverige mulighet til å tilby *praktisk basår*¹⁵ og *arbetsträning* til deltakere med etableringsplan.

¹⁵ Et ”praktisk basår” består av en kombinasjon av praktisk trening med en veileder på en arbeidsplass og teoretisk utdanning som Arbeidsformidlingen har ansvar for. Utdanningen skal tilpasses arbeidssøkerens og arbeidsplassens behov. Tilbudet har 6-12 måneder varighet for deltakere som er over 30 år og har mer enn 9 års skolegang.

Fram til mars 2014 hadde 110 personer fått tilbud om *praktisk basår*. Tilsvarende antall for *arbetastraining* var 1 700. I følge den svenske arbeidsformidlingen er *praktisk basår* vanskelig å håndtere på grunn av den komplekse og sammensatte oppbyggingen med kombinasjon av arbeidstrening, svenskundervisning og utdanning (Arbetsförmedlingen, 2014a).

Fra 2014 kan innvandrere med etableringsplan delta i særskilt tilpasset undervisning på folkehøyskoler. Utdanningen skal kombinere svenskopplæring, samfunnsorientering og arbeidsrettede innsatser. I 2014 var det 603 innvandrere som deltok i dette tiltaket.

I 2007 ble det innført to nye former for subsidierte ansettelser som arbeidsrettede tiltak i Sverige. Nystartsjobb og innstegsjobb er to typer tiltak hvor arbeidsformidlingen betaler deler av lønnen for personen som er i bedriften. Innstegsjobb er beregnet på innvandrere, mens nystartsjobb er et generelt arbeidsmarkedstiltak for personer som har vært ute av arbeidslivet en periode. Av dem som var registrert med en pågående etableringsplan var det i 2014, 8 prosent som hadde hatt en innstegsjobb og 3 prosent som hadde hatt en nystartsjobb (Arbetsförmedlingen, 2014a).

I Danmark skiller veiledningen til introduksjonsloven tydelig mellom den arbeidsrettede integreringsinnsatsen som rettes mot kommunene og samarbeidet som forventes med eksterne aktører og den innsatsen som kommune skal tilby deltakerne. Det framgår av lovens veiledning at kommunen skal tilby den enkelte deltaker veiledning og kvalifisering, virksomhetspraksis og ansettelse ved lønnstilskudd. Tiltakene skal tilrettelegges og kombineres med danskundervisning, og skal tilpasses den enkeltes forløp og behov for kvalifisering slik det er nedfelt i integreringskontrakten.

7.5 Organisatoriske virkemidler for å fremme kvalifisering til arbeidsmarkedsdeltakelse

Det foregående kapittelet illustrerte at Danmark i større grad enn Norge og Sverige legger klare føringer gjennom lovverket på hva som skal inngå av arbeidskvalifiserende tiltak i introduksjonslovene. Hvordan introduksjonsprogram er organisert, hvem som har ansvar for de arbeidsrettede tiltakene, hvordan offentlige aktører samarbeider med arbeidslivets parter, arbeidsformidling,

kommunene og frivillige organisasjoner, er også vesentlig for hvordan deltakerne i introduksjonsprogrammene på sikt skal få fast tilknytning på arbeidsmarkedet og dermed bli økonomisk selvstendige.

7.6 Lokal skreddersøm eller ordinære arbeidsmarkedstiltak?

I alle de tre skandinaviske landene er det tre hovedbestanddeler i introduksjonsprogrammet: språkopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak.

Arbeidsformidlingen i Sverige

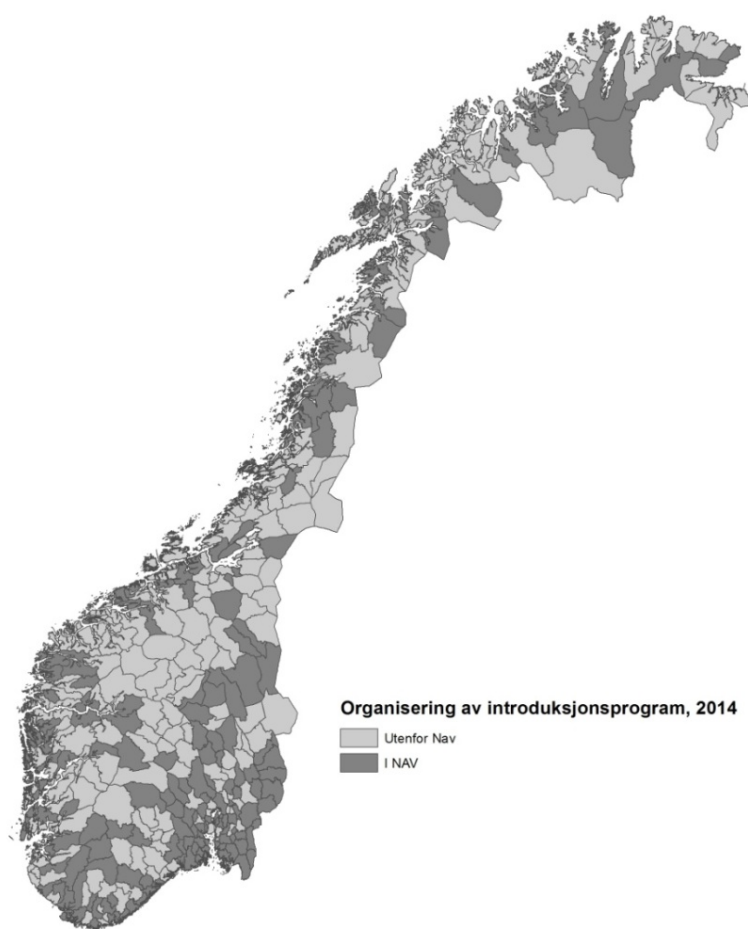
Inntil 2010 hadde svenske kommuner ansvaret for organisering av alle aspekter knyttet til bosetting av flyktninger og tiltak som inngikk i introduksjonsprogram for nyankomne. I 2010 flyttet svenske myndigheter ansvaret for de arbeidsrettede tiltakene i etableringsinnsatsen fra kommunene til den statlige arbeidsformidlingen. En av begrunnelsene for reformen var at integrasjonsinnsatsen inntil 2010 hadde vært for lite arbeidsrettet og at nyankomne skulle få bedre tilgang til ordinære arbeidsmarkedstiltak (Emilsson, 2014). Etter reformen i 2010 har svenske kommuner ansvaret for de to andre hovedbestanddelene i etableringsinnsatsen: svensk for innvandrere (SFI) og samfunnsorientering.

Kommunene i Danmark og Norge

I både Danmark og Norge har kommunene ansvar for å tilby deltakerne språkundervisning, samfunnskunnskap og arbeidsretta tiltak. I Norge pålegger introduksjonsloven (§ 3) kommunene å tilrettelegge introduksjonsprogram og å utbetale introduksjonsstønad til deltakerne. Kommunen står imidlertid fritt til å organisere dette arbeidet. Intensjonen om helhetlig kvalifisering uten dødtid mellom tiltakene, brukermedvirkning, individuell tilpasning og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv krever koordinering og samarbeid mellom flere ulike tjenesteytere i kommunen. I rundskriv A27/2007 skisserer regjeringen viktigheten av et velfungerende samarbeid mellom den enkelte kommune, NAV lokalt og voksenopplæringen for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og

målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker(ASD, 2007). De enkelte kommuner har valgt ulike modeller for organisering av oppgave- og ansvarsfordeling i sine introduksjonsprogram. Hovedskillet går mellom kommuner som har organisert introduksjonsprogrammet i NAV og kommuner som har organisert introduksjonsprogram utenfor NAV.

Figur 7.1 *Organisering av introduksjonsprogram i norske kommuner, 2014*



I 2014 hadde 197 av 429 kommuner organisert introduksjonsprogrammet i NAV. I de resterende kommunene med introduksjonsprogram var ansvaret enten lagt til et kommunalt

flyktningkontor eller til voksenopplæringen. Det går utover formålet med denne analysen å redegjøre for de lokale variasjonene med hensyn til organisering og innhold i introduksjonsprogrammene. I denne sammenhengen er det viktigste å få fram at norske kommuner har mulighet til å velge ulike former for organisering, og at ulike kommunale institusjoner har ansvar for introduksjonsprogram.

Organiseringen av de arbeidsrettede tiltakene i introduksjonsprogram i de tre landene skiller seg fra hverandre ved at det i Sverige er staten ved arbeidsformidlingen som samordner innsatsen og de arbeidsrettede tiltakene. Dette tyder på at Sverige har valgt en modell hvor tiltakene ovenfor deltakerne i introduksjonsprogram ligner mer på tiltakene som også andre arbeidssøkende og personer med behov for kvalifisering trenger. I Danmark er de arbeidsrettede tiltakene som skal tilbys deltakerne allerede spesifisert i introduksjonsloven. Den norske løsningen er å gi kommunene stor frihet både når det gjelder organisering av introduksjonsprogram og de arbeidsrettede tiltakene. Ideelt sett skulle dette tilsi at deltakere i norske introduksjonsprogram i større grad enn svenske og danske burde få mer lokalt tilpassede tiltak.

7.7 Samarbeid med andre aktører

I alle de tre landene legges det vekt på at en vellykket integrasjon av innvandrere er avhengig av et godt samspill med andre aktører. Når vi sammenstiller informasjon fra de ulike landene er det følgende aktører bortsett fra kommunene og deltakeren som nevnes:

- **Arbeidsgivere**, som kan bidra med
 - Arbeidsplasser
 - Avklaring av kompetanse
 - Opplæring og opptrening
 - Videreformidling til andre bedrifter
 - Bedriftsnettverk

- **Utdanningsinstitusjoner**, som kan bidra med
 - Utdannelse
 - Utvikling av tilrettelagte utdanningsløp
 - Rådgivning og veiledning om utdanningstilbud
- **Fagforeninger, og arbeidsgiver- og bransjeforeninger** kan bidra med
 - Informasjon om lokale arbeidsplasser, lønns- og ansettelsesvilkår
 - Krav til kompetanse og kvalifikasjoner
- **Jobcenter/NAV/Arbetsförmedling** kan bidra med
 - Kunnskap om lokale arbeidsmarkedsbehov
 - Formidling av jobber
- **Frivillige organisasjoner**, som kan bidra med
 - Inklusjon i lokalsamfunn
 - Utvikling av sosiale nettverk
- **Helsevesenet** kan bidra med
 - Diagnostisere sykdom
 - Forebygge og behandle sykdom
 - Vurdere innvandrernes arbeidsevne

Å besvare inngående hvordan overnevnte aktører i de skandinaviske landene involveres for å lette overgangen til arbeid for deltakerne i introduksjonsprogram krever en selvstendig kartlegging, og går utover rammene for denne rapporten. Vi vil likevel gjengi noen større samarbeidsavtaler som kan gi et inntrykk av forskjeller og ulikheter.

I Danmark ble det i juni 2014 inngått en firepartsavtale mellom regjeringen, arbeidsmarkedets parter (LO og DA) og de kommunale parter (KL). Avtalen er den fjerde i rekken. I 2002, 2006 og 2010 har det vært inngått lignende avtaler. Formålet med avtalen er et forpliktende samarbeid for å få flere innvandrere i

jobb. Mer konkret skal samarbeidet utvikle lokale prosjekter i samarbeid med kommuner og tilbyder av danskundervisning for å forbedre danskunnskapen og få innvandrere tetter på arbeidsmarkedet. Partene skal møtes jevnlig for å oppdatere hverandre om framdrift i prosjektene og muligheter for nye initiativer.

I Danmark har man også noe som kalles *lokale beskæftigelsesråd* (LBR). LBR skal overvåke resultater og effekter av Jobcenterenes innsats for økt sysselsetting (Ministeriet for Flygtninge, 2009). LBR består av lønsmottakere, arbeidsgivere, praktiserende leger, representanter fra funksjonshemmedes organisasjoner, frivillige organisasjoner og lokalt integrasjonsråd om det finnes. På den danske nettsiden integrationsviden.dk er det samlet informasjon om viten, verktøy og erfaringer. Mange av de erfaringene og verktøyene som omtales her handler om koblingen mellom innvandrere og arbeidsmarkedet (Ministeriet for Flygtninge, 2009).

I Norge inngikk regjeringen i 2008 en avtale med arbeidslivets parter om et samarbeid om felles mål og tiltak mot etnisk diskriminering (BLD, 2008). Avtalen rettet seg mot innvandrere generelt og ikke spesielt mot innvandrere i introduksjonsprogram med behov for grunnleggende kvalifisering. Avtalen ble avsluttet i 2013 og er ikke videreført av den nye regjeringen. I Norge har IMDi samlet erfaringer på arbeidsretting av introduksjonsprogram på en egen nettside¹⁶. Mange av eksemplene på denne siden omtaler prosjekter, erfaringer og metoder som er prøvd ut i ulike kommuner, og de fleste av prosjektene handler nettopp om samarbeid med lokale arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

I Sverige har regjeringen inngått en avtale med SKL og frivillige og ideelle organisasjoner. Avtalen kom i stand i 2010, og i 2013 hadde 43 organisasjoner hadde tilsluttet seg avtalen.. Gjennom dialogmøter har partene kommet til enighet om prinsipper for bosetting og integrasjonsarbeid, samt en handlingsplan med forpliktelser som partene er ansvarlige for å følge opp. Avtalen har i stor grad fokus på samordning av aktiviteter og deling av informasjon med aktører og medlemmer på lokalt plan. I Sverige

¹⁶Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet:
<http://www.imdi.no/no/introduksjonsordning/Eksempelsamling/>

er det vanskeligere å finne oversikt over gode eksempler på samarbeid mellom ulike aktører på lokalt nivå (jf kapittel 5 om informasjonsfaglige virkemidler). En fersk rapport: *Staten og det civile samhället i integrationsarbeter* fra Riksrevisionen (2014c) i Sverige konkluderer med at sivilsamfunnet i liten utstrekning blir inkludert i integrasjonsarbeidet. Av alle etableringslotser i Sverige er for eksempel bare 8 prosent fra frivillige organisasjoner. Riksrevisionen anbefaler blant annet at det gjennomføres en analyse av finansiering av sivilsamfunnet på integrasjonsområdet, og at det lokale samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og den lokale arbeidsformidlingen følges opp av regjeringen.

7.8 Oppsummering

De tre skandinaviske landene har mange likhetstrekk når det gjelder arbeidsrettede tiltak ovenfor deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Alle tre landene har som mål at de arbeidsrettede tiltakene skal komme raskt i gang etter bosetting, de skal tilpasses den enkeltes behov for kvalifisering, og de arbeidsrettede tiltakene skal så langt som mulig kombineres i et forløp sammen med språkundervisning og samfunnskunnskap.

Alle de tre skandinaviske landene har lovregulert individuell plan for å sikre sammenheng i tiltak og tilpasning av innhold til den enkeltes behov. Felles er også målet om rask overgang til arbeid. Den danske lovgivningen er imidlertid langt mer eksplisitt enn den svenske og norske vedrørende hvilke forpliktelser deltakeren og kommunen har ovenfor hverandre. I den danske lovgivningen er også vellykket integrasjon eksplisitt nevnt som en forutsetning for varig oppholdstillatelse i lovens formål (§ 1-4).

Organiseringen av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogram i de tre landene skiller seg fra hverandre ved at det i Sverige er staten ved Arbetsförmedlingen som ordner innsatsen og arbeidsrettede tiltakene. Dette innebærer at Sverige har valgt en modell hvor tiltakene ovenfor deltakerne i introduksjonsprogram tilbys av samme institusjon som også andre arbeidssøkende og personer med behov for kvalifisering trenger. I Danmark er de arbeidsrettede tiltakene som skal tilbys deltakerne allerede spesifisert i introduksjonsloven, men det er kommunene som har

ansvar for å tilby tiltakene. Både Danmark og Sverige har dermed på ulikt vis *mainstreaming* av de arbeidsretta tiltakene (Collett & Petrovic, 2014). Med *mainstreaming* forstås her at tiltakene i integrasjonspolitikken er nært knyttet til andre politikkområder og at tiltakene som tilbys deltakere i all hovedsak ligner tiltak som også rettes mot andre borgere.

Den norske løsningen skiller seg her fra den svenske og danske modellen ved at kommunene har stor frihet både når det gjelder organisering av introduksjonsprogram og de arbeidsrettede tiltakene. Mange norske kommuner har organisert introduksjonsprogram i det lokale NAV-kontor eller har samarbeidsavtaler med NAV-kontor. Ordinære arbeidsmarkedstiltak, som f.eks. arbeidspraksis og lønnstilskudd, kan også benyttes som tiltak i introduksjonsprogram. Ideelt sett skulle dette tilsi at deltakere i norske introduksjonsprogram i større grad enn svenske og danske burde få mer lokalt tilpassede tiltak. Hvorvidt dette er tilfelle er det vanskelig å si uten en gjennomgang av flere kommuner og det konkrete innhold i introduksjonsprogrammene

Det er ingen direkte sammenlignbare tall i de tre landene på bruk av arbeidsrettede tiltak, men statistikk fra SSB og Arbetsförmedlingen i Sverige tyder på at det hyppigst brukte tiltakene er de som handler om språk og grunnleggende kvalifisering til arbeidslivet. Oversikten fra Sverige viser at kvinner med etableringsinnsats i mye mindre grad enn menn får arbeidsrettede tilbud. En evaluering som den danske riksrevisjonen gjennomførte i 2008 viser også at blant de som ikke hadde fått noen arbeidsrettede tiltak så var kvinner overrepresentert. Tallene fra Norge tyder på at det er små forskjeller i tiltak som tilbys kvinner og menn, men tidligere analyser viser at tilbudene som skreddersys kvinner oftere handler om f.eks. håndarbeid, og ikke er særlig yrkesrettet (Kavli et al., 2007)

Målet i alle de tre landene er at hovedmomentene, språk, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak skal skje parallelt og ikke sekvensielt. Fokus ser ut til å være å få til bruk av praksisorienterte tiltak i språkopplæringen og kombinasjon av språk- og arbeidspraksis, tilrettelegging av yrkesrettet kurs, og tidlig kontakt med arbeidslivet.

8 Kvalifisering til utdanning

Formålet med dette kapitlet er å sammenligne forskjeller og likheter mellom de skandinaviske landenes introduksjonsprogram og hvordan de er innrettet for kvalifisere deltakere til utdanning.

De sentrale problemstillingene i dette kapitlet er å sammenligne de tre landene med hensyn til tre overordnede temaer:

- Utdanning som mål for introduksjonsprogram
- Ordinær utdanning som en del av introduksjonsprogram
- Godkjenning av medbrakt utdanning og kompetanse

Det framgår av kapittel 3 at målet med introduksjonsprogrammene i alle de tre landene er at deltakerne skal bli økonomisk selvhjulpne. Denne målsetningen skal oppnås gjennom at deltakerne etter endt program overkommer barrierer i inngangen til arbeidsmarkedet og får jobb eller starter egen virksomhet. Sammensetningen av deltakere i introduksjonsprogram varierer fra analfabeter til høyt kvalifiserte universitetsutdannede. For mange av deltakerne kan veien til arbeidsmarkedet være lang, og introduksjonsprogram være deres første møte med en undervisningssituasjon. Andre har allerede en utdanning som de trenger å få godkjent eller de trenger en påbygging som gjør dem klar for arbeidsmarkedet. Denne variasjonen tilsier at de utdanningsrettede tiltakene i introduksjonsprogram også vil variere, fra grunnskoleopplæring, til mer tilpassede yrkesrettede utdanningsløp.

8.1 Utdanning som mål for introduksjonsprogram

I den danske introduksjonsloven og veiledningen til denne framgår det at integreringsinnsatsen skal bidra til *beskæftigelse*, altså

syssetning. Utover dette er formålet med loven at nyankomne utlendinger skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre dansker. Overgang til utdanning er ikke nevnt eksplisitt som en målsetning for introduksjonsloven i Danmark. I regjeringens visjoner og mål for integrasjonspolitikken framhever likevel den danske regjeringen at de vil: [...]vil prioritere, at nyankomne udlændinge modtager en målrettet, effektiv og koordineret indsats, der motiverer den enkeltes tilskyndelse til hurtigst mulig at komme i beskæftigelse eller uddannelse [...](SM, 2012).

Den svenske etableringsloven er her på linje med den danske. I Sverige er formålet med *etableringslagen* å lette nyankomne innvandreres integrasjon i arbeidslivet og samfunnsliv, og overgang til utdanning er ikke en uttrykt målsetning i den svenske *etableringslagen*. Det framgår likevel av *etableringslagen* (§9) at dersom innvandreren påbegynner en utdanning på høyskolenivå så opphører etableringsinnsatsen. Overgang til høyere utdanning er dermed i realiteten også et mål i Sverige.

Norge skiller seg noe fra de andre skandinaviske landene på dette området, fordi overgang til utdanning nevnes mer eksplisitt som et mål for introduksjonsprogrammet. I rundskrivet til introduksjonsloven slås det fast at: *Hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning.* (BLD, 2012). Når kommunene i Norge måles på hvorvidt de lykkes med integrasjonen av deltakere er det overgang til arbeid eller utdanning som er suksesskriteriet (Enes, 2014; Lillegård & Seierstad, 2013).

Også i Sverige måler Arbetsförmedlingen resultatene i overgang til ordinært arbeid, nystarts-jobb eller utdanning (Riksrevisionen, 2014a). Tilsvarende danske analyser fokuserer på overgang til arbeid, og ikke utdanning (Clausen, Heinesen, Hummelgaard, Husted, & Rosholm, 2009; Clausen, Hummelgaard, Husted, Jensen, & Rosholm, 2006).

Ordlyden i lovverket skiller seg noe fra hverandre i de tre skandinaviske landene, men i realiteten er overgang til utdanning et akseptabelt mål i introduksjonsprogrammet i alle de tre landene.

8.2 Ordinær utdanning som del av introduksjonsprogram

I § 4 i den norske introduksjonsloven listes de obligatoriske elementene som skal inngå i introduksjonsprogram; opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre utdanning eller tilknytning til arbeidslivet. Loven regulerer i liten grad omfanget av slike tiltak, hvordan de skal gjennomføres eller hvilken form de skal ha (BLD, 2012; Djuve, Haakstad, & Sterri, 2014). I rundskriv Q-20 som skal veilede kommunene i deres arbeid med å etterleve introduksjonsloven ramses det opp mulige tiltak. Alle disse er typiske arbeidsrettede tiltak som arbeidspraksis, kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring og lønnstilskudd. Utdanningsrettede tiltak som tilbud om grunnskoleopplæring, eller tilpassede yrkesrettede løp eller hospitering nevnes ikke (Djuve et al., 2014). I et rundskriv fra IMDi fra 2011 er det imidlertid presisert at: [...] *alle må kunne lese, skrive og regne. Opplæring som har som mål å gi deltakerne disse ferdighetene, vil derfor ligge innenfor rammen av introduksjonsprogrammet [...]* (IMDi, 2011).

Uavhengig av introduksjonsloven har alle voksne i Norge, også de som deltar i introduksjonsprogram, i henhold til opplæringsloven rett til grunnskoleopplæring dersom de ikke har det fra før. Mens kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring er det fylkeskommunen som har ansvar for videregående opplæring. Deltakerne i videregående opplæring har også rett til tilpasset opplæring. Kort sagt har innvandrere i introduksjonsprogram ganske omfattende rettigheter til grunnskole og videregående utdanning, men det følger ikke noen finansiering av livsopphold med denne rettigheten til utdanning. Deltakelse i ordinær utdanning må dermed for de fleste deltakere skje i regi av introduksjonsprogram. Den enkelte kommunene har stor grad av frihet til å tilby dette, men kommunen har ingen plikt til å tilby deltakere grunnskoleutdanning som en del av introduksjonsprogram (Djuve et al., 2014). En oversikt over tiltak i introduksjonsprogram fra SSB viser at henholdsvis 18 og 14 prosent av menn og kvinner i introduksjonsprogram var registrert i grunnskoleopplæring, mens tilsvarende tall for videregående opplæring var 3 og 2 prosent i 2013 (jf tabell 7).

I Sverige er opplæring i svensk for innvandrere (SFI) en av hovedbestanddelene i introduksjonsprogrammet. Utover undervisning i SFI, kan innvandrere i introduksjonsprogram som ikke har grunnskole- eller videregående utdanning da de kom til landet bygge videre på sin utdanning. *Etableringslagen* skisserer ikke eksplisitt hvordan dette skal gjøres, men etter en forordning til *skollagen* har alle kommuner plikt til aktivt å oppfordre og tilby individuelt tilpasset undervisning til personer som mangler grunnleggende kvalifisering. De som er over 20 år har mulighet til å studere ved den kommunale voksenopplæringen (komvux), mens de under 20 år inngår i den ordinære videregående skolen. I en svensk utredning fra 2013 foreslås det at *Svenske for innvandrere* (SFI) opphører som skoleform og at det isteden inngår som en del av komvux (SOU 2013:76, 2013). Årsaken til dette er at man ønsker felles lovregulering og en organisatorisk nærhet for å gjøre voksenopplæringen mer tilgjengelig for deltakere i introduksjonsprogram (Riksrevisjonen, 2014a).

I Danmark er også opplæring i dansk en sentral bestanddel i introduksjonsprogram (jf Integrationsloven kapitel 4, §16). Utover opplæring i dansk kan deltagere i introduksjonsprogram også delta i ordinære utdanningsforløp, (jf. integrationslovens §23, stk. 1, nr. 3)

§ 23 a. Kommunalbestyrelsen kan give udlændinge tilbud om vejledning og opkvalificering, der kan bestå af

- 1) korte vejlednings- og afklaringsforløb,
- 2) særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder højskoleophold, praktik under uddannelsesforløbet samt fagspecifik danskundervisning,
- 3) **ordinære uddannelsesforløb** eller
- 4) særlige opkvalificerende forløb med henblik på anvendelse af uddannelseskvalifikationer på det danske arbejdsmarked.

8.3 Godkjenning av medbrakt utdanning

Når en deltaker i introduksjonsprogrammet sammen med en programrådgiver skal utarbeide en individuell plan for programmet er medbrakt utdanning og kvalifikasjoner et viktig tema. Hva skal til for å få anerkjent og utnyttet denne kompetansen? I Norge blir godkjenning av utenlandsk utdanning og godkjenning for å kunne utøve et lovregulert yrke foretatt av en rekke ulike instanser, avhengig av type utdanning og hva slags godkjenning det er snakk om:

- **Generell godkjenning av høyere utdanning** gjelder søkere som har en fullført høyere utdanning fra utenlandske utdanningsinstitusjoner. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) behandler søknader om slik godkjenning. Vedtak om generell godkjenning er en godkjenning som angir utdanningens nivå/omfang og den generelle retningen med faglig tyngdepunkt. Antall søknader om slik godkjenning har økt betydelig og er mer enn fordoblet i løpet av de siste fem årene.
- **Faglig godkjenning** innebærer at medbrakt utdanning
- blir vurdert opp mot en konkret norsk utdanning, slik
- den tilbys ved et bestemt lærested i Norge. Siktemålet
- er å vurdere om de to utdanningene er jevn gode/sammenliknbare. Det finnes ingen samlet oversikt over slike søknader som det enkelte lærested behandler (BLD, 2013).
- **Godkjenning for å utøve lovregulerte yrker** gjelder yrker der myndighetene i medhold av lov eller forskrift krever minimumskvalifikasjoner for retten til å benytte en yrkestittel og/eller adgang til å utøve yrket. I 2009 var det minst 170 slike yrker og 16 godkjenningsinstanser underlagt 11 departementer. Det finnes ingen samlet oversikt over alle slike søknader og behandlingen av dem, men størst antall søknader gjelder helsefaglige utdanninger/ yrker og behandles av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.

Regjeringen la i 2013 fram en egen handlingsplan: Vi trenger innvandreneres kompetanse (BLD, 2013). Bakgrunnen for handlingsplanen var erkjennelsen av at mange innvandrere ikke får

utnyttet denne kompetansen de har. En av hovedutfordringene på godkjenningsområdet, slik regjeringen utformer det i sin handlingsplan, er hvordan systemet kan bli mer oversiktlig, tilgjengelig og effektivt og saksbehandlingen raskere (BLD, 2013). En del innvandrere mangler skriftlig dokumentasjon av egen kompetanse eller har dokumentasjon som ikke lar seg verifisere på en tilfredsstillende måte. De ulike instansenes saksbehandlings-systemer og -kapasitet er ikke tilpasset denne utviklingen. Særlig preges godkjenningsordningene for lovregulerte yrker av en stor grad av delegering og spesialisering (BLD, 2013). Fordi godkjenningsordningene er kompliserte og mange instanser kan være involverte, er det en utfordring at alle instanser og saksbehandlere som møter nyankomne innvandrere, for eksempel i norskopplæringen og gjennom introduksjonsprogrammet, kan gi grunnleggende veiledning om systemet og hvor man kan henvende seg for å få mer detaljert informasjon (BLD, 2013). Regjeringens handlingsplan fra 2013 inneholder en rekke tiltak som skal forbedre godkjenningen av innvandreres medbrakte kompetanse. Tiltak 5 retter seg spesielt mot programrådgivere i introduksjonsprogrammet og skal bidra med kompetanseheving om godkjenningsordninger (BLD, 2013).

I Sverige har det opp igjennom 1990-tallet vært satt i gang flere utredninger, satsninger og en egen *Valideringsdelegation* om godkjenning av utenlandsk utdanning (Riksrevisionen, 2014a). Lenge var spørsmålet og godkjenning av utenlandsk utdanning først og fremst knyttet til godkjenning av utdanning i forhold til fortsatt utdanning i Sverige, men det siste tiåret har spørsmålet i større grad også blitt koblet opp mot arbeidsmarkedet. En utfordring er at godkjenningsordningene bør være likeverdige og konsekvente. Det vil si at det ikke er avgjørende for utfallet hvem som gjør vurderingen. Dette krever betydelig samarbeid mellom ulike instanser (Riksrevisionen, 2014a).

I 2009 ble *Myndigheten för yrkeshögskolan* opprettet, og denne institusjonen fikk i ansvar å samordne en nasjonal struktur for vurdering av utenlandsk utdanning. *Myndigheten för yrkeshögskolan* skal i samarbeid med utdanningsinstitusjoner og arbeidslivets organisasjoner og bransjeforeninger utvikle strategier, informasjon og metoder for godkjenning av utdanning (IOM LINET 2013). I 2013 fikk Sverige enda en ny institusjon, Universitets- og högskolerådet, som fikk ansvar for å vurdere avsluttede

utenlandske utdannelser. I tabell 8 er rollefordelingen mellom de ulike svenske institusjonene gjengitt. Tabellen er hentet fra IOMs publikasjon: *Recognition of qualifications and competences of Migrants (IOM LINET 2013)*

Tabell 8.1 *Roller og ansvarsfordeling i godkjenning av utdanning*

Validation of real competence		Assessment of foreign education	
Within the education system for formal competence and credit transfer	For the labour market ahead of recruitment, self-employment and others	For continued studies	For the labour market ahead of recruitment, self-employment and others
Municipal adult education Validation against course objectives on secondary level; inscribed in the Education Act 2012; to be implemented by municipalities.	Employment Office(s)/The Swedish Public Employment Service Negotiates with external actors performing the task; it is mainly a purchaser organization (of this service).	The Swedish Agency for Higher Education Services Assessment of completed foreign secondary education for meeting general admission criteria.	Swedish National Agency for Higher Education Assessment of tertiary (university) education.
Higher vocational education Validation for competence and crediting (credits transfer) & Right Providers: the education providers.	Professional organizations Model owner/ developer; Appoints providers/is a provider.		The Swedish National Agency for Higher Vocational Education Assessment of completed foreign post-secondary vocational education, which is not academic.
Higher (academic) education Validation for (achieving formal) competence and credit transfer (recognition). Right Providers: Universities/Higher (academic) education institutions.	Regulated professions Competent authority is responsible for the assessment of regulated professions.		Regulated professions Competent authority is responsible for the assessment of regulated professions.
Adult education, both educational associations and Folk High Schools (Nordic open college/adult education form), (often integrated in education forms/courses). Providers: Folk High Schools (often integrated in education/courses).			

Possibilities of validation within the national validation structure.

Source: *Nationella kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens/National criteria and guidelines for validation of real competence, Myndigheten för Yrkesbögskola 2012, p.19.*

Tabellen illustrerer at ved siden av *Myndigheten för yrkeshögskolan* og *Universitets- og högskolerådet*, har Arbeidsformidlingen, men også den kommunale voksenopplæringen og folkehøgskoler, en rolle når det gjelder vurdering av realkompetanse innenfor skolesystemet og i forhold til arbeidslivet.

I Danmark har arbeidsmarkedsstyrelsen utviklet to landsdekkende redskaper for å hjelpe kommunene i arbeidet med avklaring av realkompetanse for deltakere i introduksjonsprogram:

- *Skabelonen* er en oversikt over de faglige, språklige, personlige kompetanser som ønskes avklart. Skabelonen brukes systematisk til å vurdere og beskrive innvandrers kompetanse.
- *KompetenceKortet* er et supplement til cv'er. For mange vil dette kortet være den første danske referansen til arbeidsmarkedet. På *KompetenceKortet* er flytningens praktiske kunnskaper vurdert av en dansk arbeidsgiver.

For deltakere med arbeidserfaring og liten formell utdanning kan det være svært viktig å få et kompetansekort som sier at man har kompetanser og ressurser som kan brukes i en dansk sammenheng. Kompetansekortet utstedes av myndighetene i samarbeid med virksomheten og deltakeren selv (Ministeriet for Flygtninge, 2009).

I Danmark har AMU¹⁷ og yrkesskoler ansvar for å avklare realkompetanse til innvandrere utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet. Prøven er praktisk og gjennomføres på den skolen hvor deltakeren vil ta en videreutdanning (Ministeriet for Flygtninge, 2009). I Danmark er det *Styrelsen for Videregående Uddannelser* som er ansvarlig for godkjenning av innvandrers utdanning på ulike nivåer. Det gjelder både godkjenning som har til hensikt å føre til ansettelse eller for videre studier i Danmark (IOM LINET 2013).

International Organization for Migration (IOM) har gjennomført en komparativ analyse av ulike lands godkjenningsordninger av innvandrers medbrakte utdanning og kvalifikasjoner. Rapporten viser at mange land har svært komplekse godkjenningssystemer og

¹⁷ AMU-kurs er etterutdanning til faglærte og ufaglærte medarbeidere fra private og offentlige virksomheter.

prosedyrer. Samtidig viser rapporten at det ikke ville være mulig eller ønskelig å lage én felles ”vei” for alle mulig godkjenninger. Rapporten viser likevel at samordningen mellom ulike institusjoner og harmonisering av godkjenningsordninger kan bli bedre i mange land. De nordiske landene, og spesielt Danmark, men også Nederland framheves som land med god praksis på dette område (IOM LINET 2013).

8.4 Oppsummering

Gjennomgangen viser at alle de skandinaviske landene har som mål at innvandrerne i introduksjonsprogram skal bli økonomisk selvhjulpne. Denne målsetningen innebærer at deltakerne skal kvalifiseres til deltakelse i arbeidslivet. Overgang til videre utdanning etter endt program er et uttalt mål både i Norge, Sverige og Danmark.

I alle de tre landene skal deltakerne gjennomgå undervisning i henholdsvis norsk, svensk og dansk samt samfunnskunnskap. Tiltakene i introduksjonsprogrammet skal ellers være tilpasset den enkelte deltakers kvalifikasjon, forutsetninger og mål. I alle tre landene kan ordinær utdanning eller tilpasset undervisning på grunnskole eller videregående nivå inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Kommunen må, etter opplæringsloven og lignende, tilby tilpasset opplæring til voksne som har behov for grunnleggende utdanning, også innvandrere. Retten til utdanning følges imidlertid ikke av penger til livsopphold. For mange innvandrere i introduksjonsprogram vil det derfor være avgjørende å få denne kvalifiseringen som en del av introduksjonsprogrammet når de får introduksjonsstønad eller kontanthjelp. Gjennomgangen og intervjuene tyder på at mange deltakere i introduksjonsprogram i de skandinaviske landene ikke er veldig motivert for lange utdanningsløp og at de selv ønsker å komme i arbeid så raskt som mulig.

I alle de tre landene er godkjenning av innvandrernes medbrakte utdanning og realkompetanse en stor utfordring. Godkjenning av utdanning og vurdering av realkompetanse på ulike nivåer og innefor ulike yrkesfag gjør at mange ulike instanser blir berørt. Dette kan medføre at systemet fort blir uoversiktlig for den enkelte programrådgiver som skal gi råd og veilede programdeltakere. I Norge er det ganske nylig (2013) iverksatt en handlingsplan med

en rekke tiltak for at systemet kan bli mer oversiktlig, tilgjengelig og effektivt for at saksbehandlingen skal gå raskere. I Sverige har det etter flere utredninger, innsatser og en egen *delegation* blitt opprettet to nye institusjoner. *Myndigheten för yrkeshögskolan* (i 2009) og *Universitets- og högskolerådet* (2013) har ansvar for godkjenning av utdanning på henholdsvis videregående og høyere utdanning. I Danmark er det en institusjon *Styrelsen for Videregående Uddannelser* som har ansvar for godkjenning av utdanning på ulike nivåer.

9 Litteraturstudie

9.1 Innledning

Lignende sosiale og politiske strukturer at Skandinavia utgjør et godt case for erfaringsbasert læring på tvers av landegrenser. I alle landene har også arbeidslinja hatt en stor plass i integrasjonspolitikken (Brochmann et al., 2012). Som en svensk SOU uttrykker det: «*Arbetslivet är navet i den svenska välfärdsmodellen*» (SOU 2012:69, 2012). Dette gjenspeiles i målsetningen i de tre landene der overgang til arbeid og selvforsørgelse står helt sentralt. Målet med dette kapittelet er å gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag om eksisterende forskning og evalueringer av de skandinaviske introduksjonsprogrammene. I tråd med oppdragets mandat, vil studier som tar for seg tiltak og forhold som kan påvirke overgang til arbeid og utdanning stå i sentrum.

En utfordring med forskning på interne og eksterne forhold er at det kan være en utfordring å trekke kausale slutninger om effekter av eksterne og interne forhold. I kapittelet vil det presiseres der studiene kan vise til statistiske signifikante effekter eller ikke. Vi mener likevel at det er viktig å presentere funn fra kvalitative studier som ikke kan vise til signifikante effekter, siden slike studier vil kunne identifisere alternative tiltak som er utviklet innenfor det lokale handlingsrommet som det er knyttet gode erfaringer til.

Kapittelet vil bli strukturert som følger: Først presenteres funn vedrørende eksterne faktorer, herunder; demografiske karaktertrekk ved flyktningen, og strukturelle forhold ved kommunen. Videre ser vi nærmere tiltak og organisering, herunder; bruk av arbeidsrettede tiltak, offentlig organisering og samordning, samt involvering og oppfølging av eksterne samarbeidspartnere. Tilslutt kommer en avsluttende oppsummering.

9.2 Eksterne faktorer

Eksterne forhold kan i stor grad påvirke kommunenes forutsetninger for integrering (Riksrevisionen, 2014a). Dette innebærer at en godt tilrettelagt kommunal integrasjonsinnsats kan ha begrenset effekt for overgang til utdanning og jobb grunnet ytre strukturelle forhold og rammebetingelser (Hansen, Fredriksen, & Leena, 2006, p. 9). I litteraturen som ser på overgang til jobb eller utdanning for introduksjonsprogrammets målgruppe, er det hovedsakelig to typer eksterne faktorer som er studert (både separat og i kombinasjon): 1) demografiske karaktertrekk ved deltakerne og 2) strukturelle forhold på lokalt nivå.

Demografiske karaktertrekk ved flyktningen

Det er gjort flere studier som viser hvordan demografiske variabler for human kapital, herunder kjønn, alder, sivilstatus, fødeland, utdanning, antall barn, og antall år bosatt i landet kan påvirke sannsynlighet for overgang til jobb eller utdanning generelt i befolkningen (Bevelander & Lundh, 2007). Lignende studier er gjort av introduksjonsprogrammets målgruppe i de skandinaviske landene. I Danmark er slike analyser gjort jevnlig de siste 10 årene som en del av benchmarkinganalyser mellom kommunene, gjennomført av Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (Clausen et al., 2006; Heinesen, Hansen, Hansen, Hummelgaard, & Husted, 2009; Husted & Heinesen, 2004; Husted, Heinesen, & Andersen, 2009; Husted, Nielsen, & Heinesen, 2007). I 2014 er det også gjort nye analyser (Arendt, Jakobsen, Kiil, & Kloppenborg, 2014). I Norge er det gjennomført lignende benchmarkinganalyser av Statistisk Sentralbyrå (Lillegård & Seierstad, 2013) samt årlige analyser vedrørende resultater for overgang til arbeid og utdanning, den nyeste fra 2014 (Enes, 2014). I Sverige er det i forbindelse med Riksrevisionen (2014a) granskning utført statistiske analyser med lignende bakgrunnsvariabler. Utvalg, metode og operasjonalisering av variabler er ikke direkte sammenlignbare for de tre undersøkelsene, men hovedfunnene samsvarer for de fleste variabler¹⁸:

¹⁸ Analysene det henvises til er multivariate analyser. I de enkelte studiene er det også eksempler på samspillende effekter fra de ulike faktorene, eksempelvis at

Landbakgrunn: i samtlige land vises det til at det er stor forskjell på sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning basert på landbakgrunn. Hvilke landbakgrunn som kan vise til positive og negative resultater varierer mellom landene.

Utdanning: Jo høyere utdanningsnivå, jo større sannsynlighet for overgang til jobb eller utdanning.

Kjønn: Kvinner har generelt lavere sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning enn menn.

Alder ved tidspunkt for oppholdstillatelse: I den danske undersøkelsen finner de at jo eldre flyktningen er på tidspunktet for oppholdstillatelse, jo mindre er sjansen for at de kommer raskt over i arbeid eller utdanning. Dette understøttes også av den norske analysen. I Sverige finner de at sannsynligheten for overgang til arbeid øker med alder, men at sammenhengen avtar og at det for eldre heller blir en negativ sammenheng.

Sivilstatus: Både den danske og den norske undersøkelsen viser at enslige er mer tilbøyelige for rask overgang til utdanning eller jobb enn flyktninger som er gift. Variabelen er ikke inkludert i den svenske undersøkelsen.

Antall barn: Kvinner med små barn var negativt korrelert med rask overgang til jobb eller utdanning i både Norge og Danmark. I Danmark har menn større sannsynlighet for å komme raskt i arbeid hvis de har små barn. I Norge derimot er menns deltakelse negativt korrelert med overgang til jobb eller utdanning, men kun med signifikante resultater for menn med tre barn eller fler. Variabelen er ikke inkludert i den svenske undersøkelsen.

Antall år bosatt i landet: I den danske undersøkelsen er det også tatt hensyn til antall år flyktningen har vært i landet. Sannsynligheten for overgang til arbeid og utdanning øker med antall år det er siden flyktningen ble bosatt.

Strukturelle forhold ved kommunen

Strukturelle forhold i kommunen kan påvirke deltakeres sannsynlighet for overgang til arbeid og utdanning. Det er i flere nasjonale studier avdekket en negativ korrelasjon mellom

forskjeller i resultater for kjønn kan variere ut i fra landbakgrunn eller antall barn (Lillegård & Seierstad, 2013).

arbeidsledighet i kommunene og flyktingenes arbeidsdeltakelse (Bevelander & Lundh, 2007; Clausen et al., 2009; Hansen et al., 2006; Lillegård & Seierstad, 2013; Svantesson, 2006), dvs. at flyktingene har større problemer med å komme i arbeid i kommuner der arbeidsløsheten er relativt stor.

I en studie av lokale forholds påvirkning på flyktingers arbeidsmarkedsdeltakelse i Sverige, fant Bevelander and Lundh (2007) at følgende faktorer kan påvirke arbeidsdeltakelsen: utdanningsnivå i lokalsamfunnet, forhold mellom offentlig/privat sektor, og klima for entreprenørskap. Lokalsamfunn med lavere utdannings- og kompetansenivå var positivt korrelert med arbeidsdeltakelse, og tilstedeværelse av et universitet i byen var negativt korrelert. Flyktingene hadde altså større sjanse for å være i jobb i områder der befolkningen var lavere utdannet. Sannsynligheten for høy arbeidsdeltakelse for flyktinger økte i kommuner som har en større industri- eller privat sektor sammenlignet med kommuner som er dominert av offentlig tjenestesektor. I tillegg hadde klima for entreprenørskap en positiv påvirkning, ved at et mangfoldig arbeidsmarked var positivt korrelert med høyere arbeidsdeltakelse blant flyktinger.

Forskjell i forklaringsgrad i Norge og Danmark

I Danmark og Norge er det utviklet benchmarkinganalyser for innsatsen til kommunene, der overnevnte variabler fungerer som kontrollvariabler for hvor raskt deltakerne i kommunen kommer over i arbeid og utdanning. Analysene oppgir en *forklaringsgrad*, som sier noe om hvor mye den statistiske modellen kan forklare av variasjonen mellom kommunene når det er kontrollert for utvalgte variabler. Mens danske benchmarkinganalyser viser til en forklaringsgrad på mellom 39-84 prosent (Arendt et al., 2014; Husted et al., 2009) viser den norske kun til en forklaringsgrad på 18 prosent (Lillegård & Seierstad, 2013). Lillegård and Seierstad (2013) skriver at det er vanskelig å vite hva som er årsaken til den store forskjellen mellom de to landene, og peker på at det er mulig at de danske analysene kan ha truffet bedre med sine kommunevariabler, og at dette kan ha en stor effekt. Likevel løfter dette behovet for at man burde se på konkrete tiltak og lokal organisering som forklaring på resterende variasjon.

9.3 Tiltak og organisering

Nedenfor presenteres forskning og evalueringer av tiltak i og organisering av introduksjonsprogrammet som kan påvirke måloppnåelse for overgang til jobb og utdanning, herunder; 1) bruk av arbeidsrettede tiltak, 2) offentlig organisering og samordning av introduksjonsprogrammet på lokalt nivå, og 3) samarbeid med eksterne aktører på lokalt nivå.

Bruk av arbeidsrettede tiltak

Forskning viser samstemte funn vedrørende arbeidsrettede tiltaks påvirkning på overgang til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram (Clausen et al., 2009, p. 18; Clausen et al., 2006; Emilsson, 2008; Hansen et al., 2006; Heinesen et al., 2009; Lillegård & Seierstad, 2013; Svantesson & Aranki, 2006).

SSBs årlige analyse av resultater fra introduksjonsprogrammet konkluderer med at det, i likhet med tidligere studier, er en klar sammenheng mellom deltakelse i tiltak som har en direkte tilknytning til en arbeidsgiver og graden av deltakelse i arbeidslivet året etter (Enes, 2014).

Ulike effekter av private og offentlige arbeidsrettede tiltak

En dansk studie skiller mellom effekten av private og offentlige arbeidsmarkedstiltak. Clausen et al. (2009) studerer hvordan overgang til arbeid har sammenheng med arbeidsrettede jobbtreningstiltak som del av introduksjonsprogrammet. Analysen kontrollerer for en rekke demografiske variabler og skiller mellom ulike type offentlig og private arbeidsrettede tiltak.

Studien ser både på arbeidsrettedes innlåsningseffekter (lock-in effekter) og totale programeffekter. Clausen et al. (2009) finner signifikante funn for at arbeidsrettede tiltak har en lock-in effekt på sannsynligheten for rask overgang til arbeid, men dette gjelder ikke for private jobbtreningstiltak. Lock-in effektene er spesielt tydelige når arbeidsrettet tiltak gis i kombinasjon med språkopplæring. Programeffektene for arbeidsrettede tiltak er kun signifikante for private jobbtreningstiltak. Effektene for offentlige jobbtrenings-tiltak er også positive, men ikke signifikante.

Arbeidsmarkedstiltak med lønnskudd

Den svenske Riksrevisionen gjorde i 2013 en statistisk

undersøkelse av arbeidstiltak med lønnstilskudd. Riksrevisjonen skiller ikke mellom private og offentlige tiltak, men derimot mellom to ulike tiltak; instegsjobb (der staten finansierer 80 prosent av lønnskostnadene) og nystartsjobb (staten finansierer opp mot 46 prosent av lønnskostnadene).

Analysene viser at det å ha en instegsjobb minsker sannsynligheten for overgang til arbeid etter endt tiltak, men at det betraktelig øker sannsynligheten for overgang til nystartsjobb. Riksrevisjonen konkluderer med at resultatet ikke behøver å tyde på at tiltaket ikke fungerer, men kan være begrunnet i at undersøkelsesperioden er begrenset til tre år. Instegsjobb har ofte et lengre tidsperspektiv og fungerer derfor ofte som et første steg på veien videre til nystartsjobb. Et vilkår for å få instegsjobb er også at deltakeren studerer svensk, noe som kan minske sjansen for overgang til ordinært arbeid på kort sikt.

Analysen viser derimot signifikante resultater for at deltakere som har hatt nystartsjobb har økt sannsynlighet for overgang til arbeidsmarkedet. Deltakere som først har hatt en instegsjobb, og deretter gått over på nystartsjobb har de beste resultatene. Den overordnede konklusjonen til Riksrevisjonen er derfor at tiltakene bidrar til å forbedre nyankomnes deltakelse på arbeidsmarkedet (Riksrevisjonen, 2013).

Viktig med forventningsstyring

I Riksrevisjonen (2013) granskning av tiltakene gjennomførte de også en spørreundersøkelse til arbeidsgiverne som hadde hatt deltakere med overnevnte arbeidsrettede tiltak. En relativt stor andel av arbeidsgiverne oppga at de var misfornøyd med deltakernes svenskunnskaper. Riksrevisjonen skriver at tilskuddet som arbeidsgiveren får er ment å skulle kompensere for en lavere produktivitet, blant annet grunnet svakere språkkunnskaper. De konkluderer med at det er viktig at Arbetsförmedlingen jobber mer med arbeidsgivernes forventninger, slik at det tydeliggjøres hvorfor de får tilskuddet, altså støttens funksjon (Riksrevisjonen, 2013). Forventningsavklaring er viktig i alle typer samarbeid der man involverer eksterne aktører.

Hvem får mulighet til arbeidsrettede tiltak?

Riksrevisjonen (2013) problematiserer om det er slik at kun ressurssterke nyankomne er de som har størst sannsynlighet til å få en instegs- eller nystartsjobb, og at dette kan være den egentlige

forklaringen på at denne gruppen kommer raskere over i arbeid. Dette fremhever også Ideas2Evidence (2014, p. 38) i sin rapport vedrørende litteraturen på effekter av arbeidsrettede tiltak i Norge. Ideas2Evidence stiller spørsmål ved om tendensen som viser at arbeidsrettede tiltak fører til større sannsynlighet for overgang til jobb, i noen grad egentlig viser sammenhengen mellom deltakernes forutsetninger og måloppnåelse, fremfor sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse.

Det samme spørsmålet kan løftes vedrørende de danske resultatene for jobbmarkedstiltak. Selv om det er kontrollert for demografiske variabler er det mulig at personene som blir valgt ut til å motta private jobbtrenings tiltak generelt ville hatt større sannsynlighet for overgang til arbeidsmarkedet uavhengig av tiltak, noe som kan utgjøre en metodisk utfordring for overnevnte undersøkelser. En annen metodisk utfordring som er nevnt i samtlige analyser er den kortsiktige analyseperioden som ikke muliggjør en analyse av de langsiktige effektene av slike tiltak.

Effekt av språkopplæring

Riksrevisionen i Sverige påpeker et dilemma mellom rask overgang til arbeid og det å få tilstrekkelige svenskunnskaper for en langsiktig arbeidsmarkedsetablering (Riksrevisionen, 2013). Studier viser at språkopplæring kan ha en negativ effekt på overgang til arbeid på kort sikt (Clausen et al., 2006; Heinesen et al., 2009; LG Insight, 2006). Det er en antagelse at et lengre tidsperspektiv vil kunne vise om tiltaket faktisk har en positiv effekt. En svensk studie bekrefter dette, men viser at det først var etter fem år at personer som hadde gått på svenskopplæring hadde større sjanse for overgang til arbeid enn kontrollgruppen som ikke gjennomførte svenskopplæring (IFUA 2010, referert i Riksrevisionen, 2013).

Rotger (2011) finner derimot at språkopplæring ikke har en effekt på overgang til arbeid, men at det har en positiv effekt på lønnsinntekter. Rotger sammenligner familiegjennforente før og etter etableringen av introduksjonsloven i 1999 for å undersøke om plikt til språkopplæring påvirker overgang til arbeid og inntekt. Ved å analysere dataene ni år etter tiltaket, viser Rotger at obligatorisk språkopplæring ikke har en effekt på overgang til arbeid, men at det har en effekt på lønnsinntektene (Rotger, 2011).

Særskilte tiltak for kvinner

Frederiksen, Boel, and Fenger (2010) har på vegne av CABI evaluert programmet «*Forstærket beskæftigelsesindsats over for familiesammenførte samt flygtninge- og indvandrerkvinders*». Formålet med den rettede innsatsen mot kvinner i målgruppen var å øke den arbeidsrettede innsatsen gjennom å utvikle nye arbeidsrettede metoder for den aktuelle målgruppen. Studien bygger på en spørreundersøkelse til deltakende prosjekter og casestudier av 14 utvalgte prosjekter. Undersøkelsen viser til klare resultater for overgang til arbeid og utdanning, men grunnet manglende kontrollgrupper, eller en sammenlignbar før- og etter-evaluering er det usikkerhet knyttet til de konkrete effektene av resultatene¹⁹. De prosjektene som inkluderte mentorordning og nettverksprosjekter, hadde bedre måloppnåelse ved at deltakerne i større grad får en avklaring og styrking av den arbeidsrettede innsatsen enn for prosjekter som ikke hadde slike tiltak.

Tiltak for personer med svake språklige og faglige ferdigheter

Arbeidsrettede tiltak kan også ha en positiv effekt for målgrupper som har svake språklige og faglige ferdigheter, og/eller helsemessige utfordringer (LG Insight, 2006). I rapporten skriver LG Insight at de umiddelbare resultatene for overgang til arbeid er overraskende høye for denne gruppen (LG Insight, 2006). Dette indikerer at arbeidsrettede tiltak også kan benyttes for grupper som normalt sett faller utenfor den typiske målgruppen for tiltakene.

Offentlig organisering og samordning

Det er ikke gjort statistiske analyser av hvordan organisering av introduksjonsprogrammet på lokalt nivå (særsilt relevant for Danmark og Norge, der kommunene har hovedansvar for introduksjonsprogrammene) påvirker deltakernes resultater. Det er derimot gjort kvalitative casestudier av kommuner. Det er ikke gitt at funnene fra disse studiene kan generaliseres til andre kommuner, men det er likevel interessant å se hva tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammets organisering viser.

Politisk prioritering, klare mål og en spesialisert integrasjonsinnsats

Basert på en dansk benchmarkinganalyse, ble seks kommuner

¹⁹ Undersøkelsen sammenligner resultatene fra en tidligere innsats fra tidligere år, men da ble effektene målt to år etter innsats, mens denne evalueringen er gjort etter tre år fra innsatsen startet.

utvalgt til nærmere casestudier (Hansen et al., 2006). Kommunene ble valgt ut basert på om de hadde en god (relativt rask overgang til utdanning eller arbeid) eller dårlig score på benchmarking-analysen. Analysene viser at en politisk prioritering og klare mål i integrasjonspolitikken på lokalt nivå kjennetegner kommuner som har rask overgang til arbeid og utdanning (Hansen et al., 2006). Videre blir en spesialisert integrasjonsinnsats fremhevet, ved samlokalisering og tett samarbeid mellom saksbehandlere og jobbkonsulenter som har et særskilt ansvar for flyktninger. Dette medfører at flyktningene får særlig oppmerksomhet ikke kun i saksbehandlingen, men også med tanke på å finne relevante praksisplasser eller jobb (Hansen et al., 2006).

Samordning mellom relevante aktører

De norske evalueringene av introduksjonsprogrammet konkluderer med at samordning på tvers av involverte offentlige aktører har en positiv effekt på måloppnåelsen. Begge undersøkelsene kombinerer nasjonale surveyer og dybdeundersøkelser i utvalgte kommuner. Evalueringen fra 2007 konkluderer med at det å ha en egen enhet med hovedansvar for introduksjonsprogrammet har en positiv effekt (Kavli et al., 2007), da oppfølgingen av deltakerne virker tettere i disse kommunene. I Rambølls rapport fra 2011 ble det også påpekt at samarbeidet og relasjonene mellom de forskjellige aktørene som er involvert i kommunenes introduksjonsprogram var viktig, og at dette særskilt gjaldt relasjonen mellom voksenopplæringen og den enheten i kommunen/NAV som har ansvar for selve introduksjonsordningen (Rambøll, 2011).

Økt kommunal samordning var også temaet i en dansk evaluering gjennomført av LG Insight (2012). Evalueringen fokuserte på hvordan en mer helhetsorientert organisering av arbeidet i kommunen har ført til bedre resultater i fire utvalgte kommuner. De så på positive gevinster både for deltakeren og på systemgevinster for myndighetene. Studiene baseres på intervjuer med deltakere og involverte aktører før og etter omorganiseringen. For én kommune, Assen kommune, kan evalueringen også vise til effektresultater. Funnene er likevel hovedsakelig basert på deltakernes og relevante aktørers vurdering av måloppnåelse. De ulike kommunene kan vise til ulike typer samarbeidsformer, herunder fysisk samlokalisering av aktører uten endring i avdelingsstruktur, skriftlige avtaler om samarbeid, formaliserte

møteformer, utpeking av koordinatorene i kompliserte saker, skriftlige beskrivelser av grensesnitt med andre aktører, og felles faglig kompetanseutvikling.

Rapporten viser til følgende gevinster ved en økt samordning på kommunalt nivå: Kontinuitet i oppfølging fra samme saksbehandler har ført til en økt trygghet og tillitsfulle relasjoner mellom deltaker og kommunen. Økt samordning har også ført til at deltakeren fikk en mer positiv holdning kommunens motiver, økt tro på at kommunen faktisk kan hjelpe dem, og i mindre grad et inntrykk av kommunens innsats som et kontrollerende element. Dette førte igjen til at deltakerne var mer positive til å samarbeide med kommunen, og deltakerne hadde inntrykk av en mer sammenhengende innsats og forbedret informasjonsutveksling mellom relevante aktører.

Av konkrete resultater kan prosjektene vise til at flere deltakere har kommet i jobb eller utdanning, og til økt deltakelse blant personer som tidligere ikke deltok grunnet sykdom, andre problemer eller passivitet grunnet manglende avklaring. Det er også vist til resultater tilknyttet medborgerskap, eksempelvis økt foreningsdeltakelse og vennsapsrelasjoner med personer med dansk bakgrunn.

Systemgevinster ved økt samordning

LG Insight (2012) evaluerte ikke bare deltakerens gevinster, men også systemgevinster for én av kommunene. De konkluderer med at økt samordning førte til følgende gevinster: Økt samordning bidrar til at de offentlige aktørene får et mer helhetlig bilde av familiens totale situasjon, og åpner for mer innovative tiltak. Økt kunnskap om andre aktørers tjenester gjør det lettere å henvise til riktige instanser, slik at de offentlige aktørene kan jobbe parallelt med ulike tiltak.

Det er ofte en antagelse at tverrfaglig samarbeid og tiltak er mer ressurskrevende enn monotone tiltak, men evalueringen viser at det ikke er aktørenes oppfatning, snarere tvert imot. Samtlige aktører opplever at de bruker færre ressurser enn de gjorde før den koordinerte innsatsen. Riktignok brukes det flere ressurser i oppstarten av en samordnet innsats, men etter at rutiner var satt opplevde aktørene en systemgevinst.

Evalueringen viser også til en økonomisk gevinst for aktørene ved redusert timeforbruk i saksbehandlingen. Det benyttes færre midler til tiltak fordi færre tiltak har manglende effekt eller avsluttes før ønsket effekt er oppnådd. Assen kommune kunne vise til en reduksjon av utgifter på mellom 60 prosent per prosjekttilknyttet familie fra 2008 til 2010. I prosjektperioden kunne Assen kommune også vise til en innsparing på DKK 2,9 millioner kroner som følge av innsparte midler på forsørgelse og økte skatteinntekter (LG Insight, 2012).

Ansvarlig kommunal enhet for introduksjonsprogrammet

I norsk sammenheng har tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet undersøkt om hvor ansvaret for programmet var plassert har hatt en påvirkning på resultater for programmet. Ingen av evalueringene av det norske introduksjonsprogrammet har funnet en slik sammenheng (Kavli et al., 2007; Rambøll, 2011). Om organiseringen av programmet er innenfor eller utenfor NAV ser altså i liten grad ut til å påvirke måloppnåelsen.

Uklare ansvarsforhold

Som beskrevet i kapittel 2 er ansvaret for introduksjonsprogrammet i Sverige delt mellom Arbetsförmedlingen (arbeidsrettede tiltak) og kommunene (opplæring i språk og samfunnskunnskap). Statskontoret (2011) sin evaluering av implementeringen av integrasjonsarbeidet, viser at aktørene har forskjellig syn på hvem som har ansvaret for sosial støtte til deltakere; kommunene, etableringslots eller Arbetsförmedlingen. Statskontoret mener dette indikerer problemer med samarbeid og samordning på tvers av ulike nivåer når ansvaret er fordelt mellom ulike aktører (Statskontoret, 2011). Det er også trukket frem av den svenske Riksrevisionen et behov for bedre avklaring av aktørenes ansvar for å besvare deltakernes praktiske spørsmål (Riksrevisionen, 2014b). Manglende koordinering og uklare ansvarsområder innenfor voksenopplæringsfeltet er også trukket frem som en utfordring i det norske systemet (OECD, 2014).

Tett oppfølging

I Sverige er det gjennomført en eksperimentell studie basert på et randomisert utvalg, med formålet var å teste om mer intensiv oppfølging og coaching av flyktingene ville føre til raskere overgang til arbeidsmarkedet. I utvalgte kommuner skulle saksbehandlerne ha en særskilt tett oppfølging og coaching av

flyktninger, i tillegg til at de fikk redusert antall saker sammenlignet med normal saksbehandlingsmengde (Joona & Nekby, 2012). Studien viste at flyktningene som fikk tettere oppfølging og coaching hadde større sannsynlighet for å være i jobb etter endt program (Joona & Nekby, 2012).

Rask oppfølging

Riksrevisjonens studie viser til at tidlige innsatser er sentralt, og at det er en signifikant sammenheng mellom det å delta tidlig i arbeidsrettede tiltak og sysselsetting (SOU 2012:69, 2012). En evaluering av mer kvalitativ art understøtter behovet for en rask oppfølging og igangsetting av tiltak. Prosjektet Etablering Stockholm (Arbetsförmedlingen, 2012) fokuserte på en tidlig innsats i integrasjonsprogrammet, tiltak fra dag én: Det ble gjennomført en strategisk kartlegging av både individets kompetanse og arbeidsgivernes behov fra første dag, med sikte på rask matching av individer og bedrifter. Prosjektet ble beskrevet som en suksess, da det kunne vise til at 60 prosent av deltakerne gikk over i utdanning eller jobb etter kun 6 måneder (Arbetsförmedlingen, 2012). Rask iverksetting av tiltak blir også trukket frem som et viktig faktor i andre kvalitative studier (Hansen et al., 2006).

Involvering og oppfølging av eksterne samarbeidspartnere

Det er en voksende tro på at lokale foreninger og organisasjoner bør spille en større rolle i integrasjonsarbeidet (Mestheneos & Ioannidi, 2002). Det er derimot ikke gjennomført statistiske studier i de skandinaviske landene som kan påvise at samarbeid med eksterne aktører har en positiv sammenheng med overgang til jobb og utdanning. Det er heller ikke mange kvalitative studier som har fokusert på dette, men noen har likevel vist en indikasjon på at samarbeid med eksterne aktører kan ha en positiv effekt på overgang til arbeid eller utdanning.

Samarbeid med frivillig organisasjoner og virksomheter

Basert på kvalitative casestudier i seks kommuner, viser Hansen et al. (2006) at de tre kommunene med relativt høy overgang til arbeid og utdanning hadde tett kontakt med eksterne samarbeidspartnere. Til sammenligning hadde ingen av de tre kommunene med relativt lav måloppnåelse samarbeid med frivillige enkeltpersoner eller organisasjoner.

En evaluering fra 2006 av 52 finansierte prosjekter på integrasjonsområdet, konkluderer med at prosjekter som involverer virksomheter, har høyere overgangseffekter og generelt større utbytte for deltakerne. Blant de anvendte virksomhets-tiltakene som ble brukt, var praksis, kompetanseavdekking, språkpraksis, mentorordning, og særlig tilrettede introduksjonsprogram eller privat jobbtrening (LG Insight, 2006).

Viktig i samarbeid med eksterne aktører

Et suksesskriterium for samarbeid med frivillige organisasjoner og andre virksomheter kan være å ha en innledende fase i samarbeidet slik at involverte aktører har en tydelig forventningsavklaring, og blir enige om prosessen, organiseringen, tidsrammen, leveransene og kommunikasjonsrutiner (Beskæftigelses- og Integrationsavdelingen i Københavns kommune, 2013).

Evalueringslotter

Sverige har vært det eneste skandinaviske landet som har gitt eksterne aktører en formell rolle i introduksjonsprogrammet, ved opprettelsen av etableringslots som en del av Etableringsreformen i 2010. I 2014 kom Riksrevisionen (2014b) ut med en granskning rettet særskilt mot etableringslotsen. Evalueringen hadde som hovedmål å finne ut om etableringslots som arbeidsrettet tiltak var utformet og gjennomføres på en effektiv måte som bidro til å fremskynde deltakerens overgang til arbeidslivet. Granskningen konkluderer med at det ikke går an å påvise en sammenheng mellom deltakelse i lotstjenesten og overgang til arbeid.

Granskningen viser at tjenesten har hatt en for bred utforming. Dette har ført til et lavt arbeidsmarkedsfokus, og halvparten av deltakerne har ikke hatt arbeidsmarkedsfokuserede aktiviteter som en del av tjenesten. Videre stilles det spørsmål om en resultatbasert økonomisk ordning er hensiktsmessig for en ordning som ikke har reell innvirkning på deltakernes mulighet for arbeid. Dette begrunnes med at etableringslotter kun spiller en liten rolle i den helhetlige arbeidsrettede innsatsen.

Et annet problem har vært å sikre kvalitet i arbeidet til etableringslotsene. I den sammenheng trekker Riksrevisionen frem at Arbeidsformidlingen ikke har gjennomført tilstrekkelig kontroll og tilsyn av etableringslotsene, noe som har gjort det vanskelig å luke vekk useriøse aktører. Dette underbygges av historier om at deltakerne har blitt tilbudt gaver for å velge etableringslotter, noe

som kan true det konkurrerende elementet mellom etableringslotsene som skulle bidra til bedre kvalitet i tjenesten.

Et annet viktig poeng med etableringslotser var at det skulle overføre mer myndighet fra saksbehandlere til, ved at deltakerne selv skulle kunne velge hvilken organisasjon de ville benytte. Evalueringen stiller spørsmål ved hvor godt dette har fungert siden deltakerne har begrensede forutsetninger for å få kunnskap om ulike tilbud og reelle forskjeller mellom etableringslotsene.

Selv om det er vedtatt av den svenske regjeringen at etableringslotsen skal avvikles på lengre sikt (Regjeringen, 2014), er målet om å inkludere eksterne aktører i integrasjonsarbeidet i de skandinaviske landene fortsatt på dagsorden. I den videre jakten på gode løsninger for å inkludere eksterne aktører i integrasjonsarbeidet kan Riksrevisjonens anbefalinger være nyttige: En hovedanbefaling er et tydelig arbeidsmarkedsfokus ved involvering av eksterne. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om arbeidsrettede etableringslotser er relevant å tilby samtlige deltakere i programmet, og foreslår at tiltaket kun skal gis til et selektivt utvalg av deltakere som kan ha nytte av tjenesten. En utfordring granskningen peker på er at det er urealistiske forventninger om at et etableringslots skal hjelpe deltakeren i overgangen til arbeid hvis deltakeren eksempelvis har et lavt utdanningsnivå på 6 år eller kortere (Riksrevisjonen, 2014b).

9.4 Oppsummering

Det er hovedsakelig studier av eksterne faktorer, arbeidsmarkedstiltak og språkopplæring som baserer seg på statistiske undersøkelser der det er mulig å tydeliggjøre signifikante, generaliserbare effekter. Analyser av interne faktorer som lokal organisering og samordning, samt samarbeid med eksterne aktører, baserer seg i større grad på kvalitative studier. Muligheten til å generalisere funn fra denne type undersøkelser er begrenset, men de peker likevel på alternative tiltak som kan være nyttige innspill i den videre politikktutvikling på feltet. Nedenfor oppsummeres de viktigste funnene.

Litteraturstudien kan vise til følgende hovedfunn som er basert på signifikante statistiske resultater eller eksperimentell design:

- Demografiske variabler ved målgruppen påvirker sannsynligheten for overgang til jobb eller utdanning, herunder landbakgrunn, kjønn, alder, utdanning, sivilstatus, antall barn og antall år bosatt i landet.
- Strukturelle kommunevariabler som kan påvirke sannsynligheten for overgang til jobb eller utdanning er arbeidsledighet, samt lokale forhold som utdanningsnivå til lokalbefolkningen, forhold mellom offentlig og privat jobbmarked, samt klima for entreprenørskap.
- Arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet har en positiv effekt på overgang til jobb, særskilt private jobbtreningstiltak.
- Språkopplæring har en lock-in effekt, og kan ikke vise til positive programeffekter, men det understrekes at dette kan skyldes den kortsiktige analyseperioden.
- En studie viste at en mer intensiv oppfølging og coaching av deltakerne medførte at en større andel av flyktningene kom over i jobb.

De kvalitative studiene viser at følgende faktorer kan ha en positiv påvirkning på måloppnåelse i integreringsarbeidet:

- Politisk prioritering og klare mål i integrasjonspolitikken på lokalt nivå
- Spesialisert organisatorisk integrasjonsinnsats
- En helhetsorientert organisering av introduksjonsarbeidet i kommunen, inkludert samordning og gode relasjoner mellom involverte offentlige aktører.
- Tiltak og oppfølging tidlig i integrasjonsløpet, samt rask iverksetting av tiltak.
- Samarbeid med eksterne aktører, herunder frivillig og privat sektor.

10 Kunnskapshull

10.1 Innledning

Et mål med samtlige analyser og litteratursøk i denne rapporten har også vært å identifisere kunnskapshull i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget på feltet. Kunnskapshullene nedenfor baserer seg både på konkrete oppfordringer og metodiske utfordringer identifisert i litteraturstudien, og analyser vi har sett at mangler i gjennomføringen av dette oppdraget. Vi skiller mellom 1) metodiske kunnskapshull, som identifiserer metodiske hull eller områder som har fått lite fokus i eksisterende litteratur, og 2) substansielle kunnskapshull, som fokuserer på temaer innenfor feltet som det er mangelfull kunnskap om.

10.2 Metodiske kunnskapshull

- Det er generelt et stor potensial for økt bruk av komparative studier mellom de skandinaviske (og nordiske) landene, grunnet lignende sosial og politisk struktur. Litteratursøket har ikke funnet komparative analyser av effekter av eksterne faktorer, tiltak og organisering på overgang til jobb og utdanning.
- Benchmarkingsanalysene viser at strukturelle og demografiske variabler ikke kan forklare den totale variasjonen av kommunale resultater. Analysene viser også en stor forskjell i forklaringsgrad mellom Norge og Danmark. Det kan derfor oppfordres til statistiske studoer som ser på alternative variabler som kan forklare resterende varians, særskilt i Norge. Et eksempel kan være forskning og evalueringer av kommunal organiserings effekter på overgang til jobb og utdanning. Dette er tidligere basert på kvalitative studier. En statistisk analyse av den lokale

- organiseringens effekt på overgang til jobb og utdanning kan være relevant for videre forskning.
- Det er mangel på studier som inntar et langsiktige perspektiv på effekter av språkopplæring og arbeidsrettede tiltak. For mange av deltakerne i programmet er veien til arbeid lengre enn de årene som introduksjonsperioden «tillater». Det er derfor viktig å se på langsiktige effekter av tiltak utover de nasjonale målsettingene, spesielt for utsatte grupper der veien til arbeidsmarkedet kan være lengre enn eksisterende analyser tillater.
 - Det er generelt mangel på effektevalueringer der resultater kontrolleres ved bruk av en baselineundersøkelser og/eller kontrollgrupper. For å få til dette er det nødvendig at prosjekter allerede i planleggingsperioden vurderer hvordan tiltak og prosjekter skal kunne evalueres i etterkant.
 - Jooa og Nekby (2012) gjorde i sin studie en kost-nytteanalyse av merkostnadene ved tettere oppfølging og coaching. Da tiltak som viser gode resultater ofte kan føre til innsparinger for det offentlige, vil en økt bruk av kost-nytte analyser kunne være hensiktsmessig. I den sammenheng er det likevel viktig at analysen ikke utelukkende fokuserer på økonomisk nytteverdi, da tiltak for denne målgruppen kan ha merverdi utover økonomisk selvhjulpenhet.

10.3 Substansielle kunnskapshull

- Med dagens kunnskapsgrunnlag er det ikke mulig å sammenligne resultater i de skandinaviske introduksjonsprogrammene på tvers av landegrenser. Resultater i de tre landene er basert på ulike kriterier og operasjonalisering av variabler noe som gjør sammenligning vanskelig. En systematisk sammenligning av resultater i landene som kontrollerer for demografiske variabler ved flyktningen vil kunne gi innsikt i om landene er bedre eller dårligere til å bosette visse type flyktninggrupper. Flere evalueringer påpeker at målgruppen for introduksjonsprogrammet er en heterogen gruppe, og at tiltak og best practice på området i større grad burde skille mellom tiltak til ulike typer grupper innenfor målgruppen.

- Det er en klar mangel på studier som ser på effekten av samarbeid med frivillige og ideelle organisasjoner, samt kvalitative studier av utfordringer og muligheter for lokalt samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor.
- Det er mangel på en total oversikt over hvordan organiseringen er på lokalt nivå i de tre landene. Konklusjoner viser at samordning og koordinering er vesentlig for resultatoppnåelse, men det er lite kunnskap om hvordan organiseringen egentlig er i de ulike landene. Det er gjennomført kvalitative studier av lokal organisering av introduksjonsprogrammet. Disse vil kunne fungere som et godt utgangspunkt til å utforme mer kvantitative rettede studier; både for å kartlegge alternative organisasjonsstrukturer på lokalt nivå og med formål om mulige effektstudier av organisering (ref punkt over).

Referanser

Relevante lovverk

Norge

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere
- Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning

Sverige

- Lag om etableringsinsatser for vissa nyanlända invandrare
- Förordning om ersättning till vissa nyanlända invandrare
- Förordning om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare
- Förordning om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Danmark

- Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)
- Lov om aktiv beskæftigelsesindsats
- Lov om aktiv socialpolitik

Litteratur

- Arbetsförmedlingen. (2012). Förfrågningsunderlag Etableringslotsar. Retrieved 22.10, 2014, from <http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.e9276f9141789c0603656/1401114629205/forfragningsunderlag-etableringslots.pdf>
- Arbetsförmedlingen. (2014a). Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014. Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget.
- Arbetsförmedlingen. (2014b). Är du ny i Sverige? Retrieved 25.11., 2014, from <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssockande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ny-i-Sverige.html>
- Arendt, J. N., Jakobsen, S. T., Kiil, A., & Kloppenborg, H. S. (2014). Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. København: Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- ASD. (2007). *Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Arbeids og sosialdepartementet.
- Bengtsson, B., Borevi, K., & Strömgren, A. (2007). Välfärdsstaten och de nyanlända. Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge. *Statvetenskapelig Tidskrift*, 109(2), 118-122.
- Beskäftigelses- og Integrationsavdelingen i Københavns kommune. (2013). Evaluering - Københavns Værtsprogram. Projektperiode aug. 2011- dec. 2012. København: København kommune.

- Bevelander, P., & Lundh, C. (2007). Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden.
- BLD. (2008). *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- BLD. (2012). *Rundskriv Q-20/2012. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Barne-, likestilling- og diskrimineringsdepartementet.
- BLD. (2013). *Vi trenger innvandrernes kompetanse*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Brochmann, G., Hagelund, A., Borevi, K., Jønsson, H. V., & Petersen, K. (2012). *Immigration policy and the Scandinavian welfare state, 1945-2010*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L., & Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16(4), 409-417. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2008.12.006>
- Clausen, J., Hummelgaard, H., Husted, L., Jensen, K. B., & Rosholm, M. (2006). Effekten av integrationsprogrammets arbeidsmarkedsrettede innsats. AKF Forlaget.
- Collett, E., & Petrovic, M. (2014). *The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion*. Migration Policy Institute.
- Djuve, A. B., Haakstad, H., & Sterri, E. B. (2014). Rett til utdanning. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. (Vol. 34). Oslo: FAFO.
- Emilsson, H. (2008). Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar. Utredningar, granskningar, resultat och bristområden *En skriftserie från NTG-asyl & integration* (Vol. Nr 7).
- Emilsson, H. (2014). No Quick Fix: Policies to Support the Labor Market Integration of New Arrivals in Sweden. In M. P. I. a. I. L. Office (Ed.). Washington DC and Geneva: MPI.

- Enes, A. (2014). Tidligere deltagere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 *Rapporter* (Vol. 15): Statistisk sentralbyrå.
- Frederiksen, P. R., Boel, M., & Fenger, M. (2010). Evaluering af puljen Forstærket beskæftigelsesindsats. Resultater og metoder i Integrationsministeriets satspulje for familiesammenførte samt flygtninge- og indvandrerkvinder. Århus: Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats (CABI).
- Hansen, E. B., Fredriksen, M., & Leena, E. (2006). Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analys og Forskning.
- Heinesen, E., Hansen, E. B., Hansen, L. M., Hummelgaard, H., & Husted, L. (2009). Effektivisering af den kommunale integrationsindsats. *Samfundsøkonomen*, 1(Marts), 62-66.
- Helsedirektoratet. (2010). *Helsetjenestetilbud til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Husted, L., & Heinesen, E. (2004). Benchmark-analyse af kommunernes integrationsindsats i forhold til udlændinge omfattet af integrationsloven.
- Husted, L., Heinesen, E., & Andersen, S. (2009). Labour market integration of immigrants: estimating local authority effects. *Journal of Population Economics*, 22(4), 909-939. doi: 10.1007/s00148-008-0185-8
- Husted, L., Nielsen, C. P., & Heinesen, E. (2007). Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2006.
- Ideas2Evidence. (2014). Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene. *Ideas2evidence-rapport 09:2014*. Bergen.
- Grunnskole i introduksjonsprogram (2011).
- IMDi. (2014a). *Rundskriv 01/14: Integreringstilskudd for år 1 og år 2-5 (2014)*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet Retrieved from http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2014/Integreringstilskudd_2014.pdf.
- IMDi. (2014b). www.imdi.no. Retrieved 06.11., 2014

- IOM LINET (2013). Anerkjennelse av kvalifikasjoner og kompetanse til tredjeland-nasjonale utfordringer og muligheter: Independent Network of Labour Migration and Integration Experts.
- Joona, P. A., & Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575-600. doi: 10.1111/j.1467-9442.2011.01692.x
- Kavli, H., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere (Vol. 37): FAFO.
- KL, LO, DA, Undervisningsministeriet, & Beskæftigelsesministeriet. (2014). Firepartavtale. from <http://www.uvm.dk/Aktuelt/~UVM-DK/Content/News/Udd/Voksne/2014/140611-Ny-firepartsaftale-om-integration>
- LG Insight. (2006). Evalueringsrapport. Den beskæftigelsesfremmende indsats for flygtninge- og indvandrerkvinder samt familiesammenførte.
- LG Insight. (2012). Tværfaglige integrationsindsatser. Er faringer og løsningsmodeller fra 12 kommuner i projekt "Integration – en fælles indsats". Odense: LG Insight.
- Lillegård, M., & Seierstad, A. (2013). Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater *Rapporter*. Statistisk sentralbyrå.
- Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) (2013).
- Mestheneos, E., & Ioannidi, E. (2002). Obstacles to Refugee Integration in the European Union Member States. *Journal of Refugee Studies*, 15(3), 304-320. doi: 10.1093/jrs/15.3.304
- Ministeriet for Flygtninge, I. o. I. (2009). *Vejledning om introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- OECD. (2012). *International Migration Outlook 2012*. Paris: OECD.
- OECD. (2014). Skills Strategy Diagnostic Report Norway. Paris.
- Rambøll. (2011). Resultatopnåelse i introduksjonsordningen.

- Regjeringen. (2014). *PROP. 2014/15:1 UTGIFTSOMRÅDE 13. Förslag till statens budget för 2015. Integration och jämställdhet.*
- Regjeringen, & KL. (2014). Aftale om kommunernes økonomi for 2015. Retrieved 01.11., 2014, from http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_68170/cf_202/-konomiaftale_for_2015.PDF
- Riksrevisionen. (2013). Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända? *RiR 2013:17*. Stockholm.
- Riksrevisionen. (2014a). Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid? *RIR 2014:11*. Stockholm.
- Riksrevisionen. (2014b). Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden? *RIR 2014:14*. Stockholm.
- Riksrevisionen. (2014c). Staten och det civila samhället i integrationsarbetet *RIR 2014:3*. Stockholm.
- Rotger, G. P. (2011). Contribution of Enforced Language Training to the Labour Market Participation of Family Reunited Migrants. København: Anvendt Kommunal Forskning.
- Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 2010-197 C.F.R. (2010).
- SKL. (2013). 35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande. Retrieved 01.11., 2014, from <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-962-1.pdf?issuusl=ignore>
- SM. (2012). *En styrket integrationspolitikk*. Social- og Integrationsministeriet
- Smyth, G., Stewart, E., & Da Lomba, S. (2010). Introduction: Critical Reflections on Refugee Integration: Lessons from International Perspectives. *Journal of Refugee Studies*, 23(4), 411-414. doi: 10.1093/jrs/feq043
- Socialstyrelsen. (2014). www.integrationsviden.no. Retrieved 06.11., 2014
- SOU 2012:69. (2012). *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Slutbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes*

födda kvinnor och anberiginvandrare (AKKA-utredningen).

Stockholm: Elanders Sverige AB.

SOU 2013:76. (2013). *Svenska för invandrare – valfriet, flexibilitet och individanpassning. Betänkande av Sfi-utredningen.* Stockholm: Elanders Sverige AB.

Statskontoret. (2011). *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen. Delrapport.* Stockholm.

Svantesson, E. (2006). *Determinants of Immigrants Early Labor Market Integration.*

Svantesson, E., & Aranki, T. (2006). *Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work. Handelshögskolan, Örebro universitet, Working Paper(3).*

Tronstad, K. R., & Joona, P. A. (2013). *New patterns of migration from Central and Eastern Europe to the Nordic countries. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2013:570.*

Valtonen, K. (2004). *From the Margin to the Mainstream: Conceptualizing Refugee Settlement Processes. Journal of Refugee Studies, 17(1), 70-96. doi: 10.1093/jrs/17.1.70*