

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2019:8

Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen

Marianne Røed, Pål Schøne og Janis Umblis

© Institutt for samfunnsforskning 2019
Rapport 2019:8

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN: 978-82-7763-630-6

ISSN: 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	13
1 Flyktninger på arbeidsmarkedet og under utdanning – før og etter introduksjonsordningen	17
1.1 Innledning	17
1.2 Hvem er flyktningene?	20
Introduksjonsordningen	21
1.3 Data om flyktningene og mål for deres integrasjon i arbeid og utdanning	26
2 Hvordan har arbeidsmarkedstiltak påvirket flyktningers integrering?	31
2.1 Innledning	31
2.2 Flyktninger i Norden	33
2.3 Flyktninger på arbeidsmarkedet	35
Flyktninger i det norske arbeidsmarkedet	37
Flyktninger i det danske, det svenske og det finske arbeidsmarkedet	41
2.4 Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak for flyktninger	44
Randomisering – ekte eksperimenter	45
Naturlige eksperimenter	47
Varighetsmodeller	51
2.5 Oppsummering og diskusjon	57
3 Flyktningenenes integrasjonsforløp – før og etter introduksjonsordningen	61
3.1 Innledning	61
3.2 Data, metode og variabler	65
3.3 Kohortforskjeller i integrasjonsforløpene	73
3.4 Botidseffekten – før og etter introduksjonsordningen	77
Sysselsetting	77
Utdanning	90
Inntekt og trygd	101
3.5 Oppsummering og konklusjon	102

4 Introduksjonsordningen og sysselsetting, utdanning, årsinntekt og trygdeavhengighet	106
4.1 Innledning	106
4.2 Data, utvalg og metode	107
4.3 Resultater	111
Flyktninger som kom seks måneder før eller seks måneder etter 1. september 2003	111
Flyktninger som kom i 2004 eller i 2002	122
4.4 Avslutning	131
Referanser	133
Vedlegg	137

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir). Den er en av to leveranser på prosjektet som ble lyst ut under tittelen «Flyktningers sysselsetting og trygdebruk over tid». Rapporten er skrevet av Marianne Røed (prosjektleder), Pål Schøne og Janis Umblijs, som alle er forskere ved Institutt for samfunnsforskning. Rapporten er utarbeidet i samarbeid mellom alle tre, men Marianne Røed og Janis Umblijs har hovedansvaret for litteraturstudien som gjennomføres i kapittel 2. Marianne Røed har også hovedansvaret for analysene av flykningers integrasjonsforløp i kapittel 3, mens Pål Schøne har hovedansvaret for evalueringen som gjennomføres i kapittel 4. Den andre leveransen kommer i form av en artikkel som blir publisert i mai 2019, i tidsskriftet *Søkelys på arbeidsmarkedet*, under tittelen «Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet». Denne er skrevet av Inés Hardoy (ISF) og Tao Zhang.

Prosjektet har hatt en referansegruppe som har fått presentert og diskutert resultater underveis i arbeidet: Eivind Hageberg, Helle Sundby (AVdir), Inger Cathrine Kann (AVdir), Jens Lunnan Hjort (IMDi) og Monika Skjølberg (IMDi). Vi takker for fylldige og relevante kommentarer og innspill.

Sammendrag

Forfattere	Marianne Røed, Pål Schøne og Janis Umblis
Tittel	Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen
Sammendrag	For å gi flyktningene grunnleggende kompetanse, og dermed en mer solid basis for å delta i arbeid og utdanning, startet myndighetene i 2004 introduksjonsordningen for flyktninger (heretter kalt <i>intro</i> hvis ikke annet er nevnt). Dette er et to- til treårig heltids kvalifiseringsprogram, der flyktningene i tillegg til å få opplæring i språk og samfunnskunnskap deltar i ulike typer aktive arbeidsmarkedstiltak (ALMP). I denne rapporten gjennomgår vi tidligere forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak for flyktninger, og vi analyserer, med basis i norske registerdata, hvordan flyktningers integrasjonsforløp varierer med om de fikk eller ikke fikk tilbud om intro da de kom til Norge.

Kapittel 1 er en innledning som gir bakgrunnsinformasjon om intro og flyktningene. I tillegg beskriver vi datamaterialet og definisjoner av variabler som er felles for analysene i senere kapitler. I kapittel 2 går vi gjennom tidligere forskning. I kapittel 3 gjør vi en bred deskriptiv analyse av flyktningers integrasjonsforløp før og etter innføringen av intro. I kapittel 4 analyserer vi om intro har påvirket flyktningenes integrasjonsforløp. Analysene i kapittel 3 og 4 er basert på norske registerdata som, fra midten av 1990-tallet, gir detaljert informasjon om alle individer i den norske befolkningen, inkludert alle flyktninger, med hensyn til blant annet demografi, utdanning, arbeid og trygdemottak. Analysene er derfor basert på hele befolkningen av relevante individer, ikke utvalg. Som mål på flyktningenes integrasjon benytter vi deres sysselsetting, deltagelse i utdanning, inntekt og avhengighet av trygd (integrasjonsindikatorer).

Betegnelsen flyktninger viser til personer som har fått tillatelse til å bosette seg i Norge som FN-flyktning, etter asylsøknad (primærflyktninger) eller som familiemedlem av en primærflyktning (familieinnvandrere).

I kapittel 2 beskriver vi kvantitativ forskning om effekter av ALMP på flyktningers integrasjon i arbeidsmarkedet og deltagelse i utdanningssystemet. Med ALMP menes i denne sammenheng både tiltak som er etablert for flyktninger spesielt, for eksempel språkopplæring, og generelle tiltak som arbeidsmarkedsmyndighetene tilbyr til personer uten arbeid, i hovedsak lønnstilskudd, praksisplasser eller arbeidsmarkedsopplæring (AMO).

I utvalget av studier som blir gjennomgått, har vi lagt vekt på følgende kriterier: De skal være basert på anerkjente metoder for å fastslå om et tiltak har effekt, og de skal ha vært gjennom en vitenskapelig kvalitetskontroll. I tillegg skal de være spesielt relevante for norske myndigheter med ansvar

for integrasjonspolitik. Basert på disse kriteriene gjennomgår vi alle nordiske effektevalueringer av ALMP for innvandrere fra land utenfor OECD, som er publisert i anerkjente forskningstidsskrifter, i løpet av de siste 20 årene.

Det er gjennomført flere evalueringer av denne typen for innvandrere fra land utenfor OECD, der flyktninger ikke skilles ut som egen gruppe. Siden en stor andel av disse innvandrerne de siste tretti–førti årene har kommet til Norden som flyktninger, inkluderer vi også disse evalueringene.

Alt i alt har vi funnet frem til åtte nordiske studier som oppfyller kriteriene. Disse er oppsummert med hensyn til målgruppe, metode, tiltakets karakter og resultater i tabell 2.1.

Én studie evaluerer innføringen av en (betydelig) økonomisk bonus for å fullføre og bestå språkkurs i løpet av de første 15 månedene etter ankomst til Sverige (Åslund og Engdahl, 2018). For hele gruppen av innvandrere som evalueres, gir tiltaket ingen effekt på deres tilbøyelighet til å fullføre innen denne fristen.

Tre av studiene er evalueringer av prosjekter som gjør ALMP mer individuelt tilpasset den enkelte deltagers individuelle forutsetninger og kvalifiseringsbehov. To av disse, én fra Sverige (Joonas og Nekby) og én fra Finland (Servimäki og Hämäläinen 2016), dreier seg om tiltak for nyankomne flyktninger, og er dermed spesielt relevante med hensyn til det norske introduksjonsprogrammet. Den tredje studien analyserer tiltak for arbeidsløse innvandrere i Sverige med lengre botid (Åslund og Johansson, 2011). Alle studiene viser signifikant positive effekter av tiltaksdeltagelse på deltagerens senere integrasjonsforløp i arbeidsmarkedet. Effekten av individuell tilrettelegging ser ut til å være klart mest positiv i de studiene som analyserer nyankomne flyktninger.

De resterende fire evalueringene undersøker hvordan ulike typer generelle arbeidsmarkedstiltak (ALMP) har virket for flyktninger og innvandrere fra land utenfor OECD. To av disse, én fra Norge (Hardoy og Zhang 2010) og én fra Danmark (Heinesen et al. 2013), analyserer effekter av deltagelse for alle arbeidsløse innvandrere. Begge studiene viser klare positive effekter på sannsynligheten for å komme i jobb etter at tiltakene er avsluttet. De positive effektene er spesielt sterke i den danske studien, og da særlig for lønnstilskudd. I den norske studien er det også spesielt god effekt av lønnstilskudd, mens praksisplasser gir dårligere resultater for denne gruppen av arbeidsledige innvandrere.

I de to siste evalueringene av ALMP, også fra Norge og Danmark, analyseres effektene for nyankomne flyktninger. I den danske studien er tiltakene organisert innenfor rammen av intro (Clausen et al. 2009). Med unntak av lønnstilskudd har ingen av de seks programmene som evalueres, signifikante effekter på de nyankomne flyktningenes sannsynlighet for å komme i jobb. Den positive effekten av lønnstilskudd ser også ut til å være betydelig svakere enn den som gjør seg gjeldende i studien av de arbeidsløse innvandrerne med lengre botid i Danmark.

I den norske studien sammenlignes effekten av ALMP i en periode før og en periode etter at intro ble etablert (Hardoy og Zhang 2019). Resultatene viser at deltagelse på praksisplass generelt har en positiv effekt på de nyankomne flyktingenes integrasjonsforløp, det vil si at deres sannsynlighet for å komme i jobb øker, mens tilbøyeligheten til å bli trygdet reduseres. AMO-kurs har en positiv effekt på deres sannsynlighet for å starte på en ordinær utdanning og en negativ effekt på deres tilbøyelighet til å bli trygdet. Deltagelse på lønnstilskudd ser imidlertid ut til å ha liten betydning for integrasjonsforløpet til denne gruppen av flyktinger. Det er en klar tendens til at de positive effektene av praksisplasser og AMO blir vesentlig svakere etter at introduksjonsordningen er etablert.

Kort oppsummert kan vi si at de effektevalueringene vi gjennomgår i kapittel 2, tyder på at individuell tilrettelegging av ALMP er viktigst for nyankomne flyktinger, mens ordinære arbeidsmarkedstiltak virker best for arbeidsløse innvandrere og flyktinger med lengre botid. Dette gjelder særlig for lønnstilskudd, som ser ut til å være det tiltaket som virker best for den siste gruppen av mer etablerte innvandrere, mens det har svakere effekt på integreringen til de nyankomne flyktingene.

I kapittel 3 sammenligner vi integrasjonsforløpene til kohorter av flyktinger som kom før og etter innføringen av intro. Med integrasjonsforløp mener vi utviklingen i integrasjonsindikatorerne etter hvert som flyktingene har bodd flere år i Norge.

Analysen er deskriptiv og har ikke ambisjoner om å trekke konklusjoner om årsakssammenhengen mellom deltagelse på intro og senere utfall. Det underliggende spørsmålet vi vil belyse, er, allikevel, om innføringen av intro har endret vilkårene for flyktingenes integrasjon i Norge. Fremgangsmåten er å sammenligne gjennomsnittsforløpene til de som ankom fra 1997 til 2002, og de som ankom fra 2004 til 2012. Begge gruppene følges i tolv år etter ankomst til Norge. Dette gjøres separat for FN-flyktinger, asylsøkere og familieinnvandrere etter kjønn. Ved hjelp av regresjonsanalyse utleder vi gjennomsnittlige integrasjonsforløp, som er korrigert for at de flyktingene som kom før og etter 2003, er ulikt sammensatt med hensyn til individuelle egenskaper, og for at de møter forskjellige konjunkturer og konkurranseforhold i lokale og nasjonale arbeidsmarkeder. Det betyr at de forskjellene vi finner i flyktingenes integrasjonsforløp, mellom de som kom før og etter innføringen av intro, ikke skyldes slike forskjeller i egenskaper eller arbeidsmarkedsbetingelser.

Analysen kan tyde på at intro gir en viss innlåsingeffekter i de første årene etter at flyktingene kommer til Norge. Det vil si at flyktinger som fikk rett (og plikt) til intro ved bosetning i en norsk kommune, i de første par årene hadde lavere sysselsetting, inntekt og deltagelse i utdanning samt høyere grad av trygdeavhengighet enn de som ikke fikk denne retten. Dette mønsteret er en naturlig – og intendert – konsekvens av at flyktingene som kom etter innføringen, i større grad ble opptatt med å delta i kvalifisering. Det ser imidlertid ut til å være forskjeller mellom flyktinggruppene både med hensyn til størrelsen på disse innlåsingeffektene og når det gjelder utviklingen i senere stadier av integrasjonsforløpet.

Asylsøkere er den klart største gruppen av flyktninger både før og etter innføringen av intro. I gjennomsnitt starter særlig de mannlige asylsøkerne som kom etter 2003, på et lavere sysselsettingsnivå enn de som kom før. Etter fire til fem i Norge har de som fikk rett til intro ved bosetning, nådd igjen sysselsettingen til de som ikke fikk det. I årene som følger etter dette, er sysselsettingsutviklingen omtrent den samme for asylsøkerne som kom før, og asylsøkerne som kom etter 2003. For mennene viser disse sammenfallende sysselsettingsforløpene en synkende tendens fra seks til åtte år etter ankomsten, mens de omtrent samtidig flater ut for kvinnene, men da på et lavere nivå. Etter kontroll for sammensetningen av individuelle egenskaper og arbeidsmarkedsforhold er det ingen signifikante forskjeller mellom sysselsettingsforløpene til de asylsøkerne som kom henholdsvis før og etter innføringen av intro.

Det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået til de FN-flyktningene som fikk rett til intro ved bosetning, starter på samme nivå som de som ikke fikk dette tilbudet. Det er derfor ingen innlåsingseffekt for denne gruppen. En vesentlig årsak til dette er at andelen sysselsatte blant de som kom før 2003, er svært lav i det første året etter ankomsten. Det er dermed ikke rom for at de flyktningene som kom etter 2003, starter særlig lavere. Når de har vært omtrent fem år i Norge, går de som kom etter 2003, forbi de som kom før, og denne forskjellen øker sterkt i de påfølgende årene. Etter tolv års botid har FN-flyktningene som fikk rett til intro, i gjennomsnitt rundt 20 prosentpoeng høyere sysselsettingsrate enn de som ikke fikk denne retten da de kom til Norge. De mannlige FN-flyktningene som kom før 2003, viser den samme tendensen til nedgang i sysselsettingen som hele gruppen av mannlige asylsøkere. Og i likhet med de kvinnelige asylsøkerne har de kvinnelige FN-flyktningene som ikke fikk intro, et sysselsettingsnivå som flater ut på et relativt lavt nivå. Dette mønsteret gjør seg gjeldende både før og etter at forløpene er kontrollert for sammensetningen av individuelle egenskaper og arbeidsmarkedsforhold.

Det må imidlertid påpekes at selv om sysselsettingsnivåene til de FN-flyktningene som kom etter innføringen av intro, i senere stadier av integrasjonsforløpet er betydelig høyere enn for de som kom før, er forskjellene ikke statistisk signifikante. Det innebærer at vi ikke (med tilstrekkelig grad av sikkerhet) kan konkludere med at mønsteret er et uttrykk for at vilkårene for FN-flyktningenes integrasjon er bedret fra perioden før til perioden etter at intro ble innført. Både blant FN-flyktninger og blant asylsøkere spiller integrasjonsforløpene for trygdeavhengighet og inntekt i stor grad forløpet for sysselsetting. I startfasen er de asylsøkerne som kom etter innføringen av intro, mer avhengig av trygd og har lavere inntekt enn de som kom før 2003. På senere stadier blir integrasjonsforløpet for disse indikatorene omtrent sammenfallende for de asylsøkerne som kommer før og etter 2003. For FN-flyktningene er de tilsvarende forskjellene små i startfasen, for så å bli relativt store i favør av de flyktningene som fikk rett til intro ved ankomsten til Norge.

Når det gjelder integrasjonsforløpene for deltagelse i ordinær utdanning, gir analysene et litt annet bilde. Blant asylsøkerne er det fire til åtte år etter ankomsten til Norge en sterk økning i andelen som deltar i ordinær utdanning, fra den gruppen som kom før innføringen av intro, til den gruppen

som kom etter. Dette mønsteret gjør seg gjeldende både for menn og kvinner, i gjennomsnitt og etter kontroll for individuelle egenskaper og varierende arbeidsmarkedsbetingelser. Forskjellene mellom gruppene er signifikante når det gjelder både nivå på deltagelsen og helningene på integrasjonsforløpene.

Når det gjelder FN-flyktingenes deltagelse i det ordinære utdanningssystemet, går forskjellene mellom de som kom før og etter 2003, i samme retning som for asylsøkerne, men endringene er klart mindre markerte.

I kapittel 4 er målet å analysere *effektene av intro* på flyktingenes sysselsetting, trygdebruk, inntekt og deltagelse i utdanning i forskjellige stadier av integrasjonsforløpet. For å gjøre det trenger vi å sammenligne flyktinger som fikk og flyktinger som ikke fikk rett til intro da de kom til Norge, men som ellers ikke er systematisk forskjellige. Strategien vår er å utnytte forskjellen i flyktingenes tilgang til intro som følger av når flyktingene kom til Norge. Vi forsøker å utnytte følgende regel: Fra og med 1. september 2004 fikk alle som ble bosatt etter 1. september 2003, rett og (med visse unntak) plikt til å delta i intro. Dersom det er tilnærmet tilfeldig om de som ankom i en periode rundt 1. september 2003, ble bosatt før eller etter denne datoen, vil *regelen* gjøre at noen får rett til intro, mens andre ikke får det, uten at de er systematisk forskjellige med hensyn til andre egenskaper av betydning. Når disse betingelsene er oppfylt, vil eventuelle forskjeller i utfall mellom flyktingene som får og ikke får rett til intro ved ankomsten, kunne tilskrives effekten av intro. De som får retten, fungerer da som en tiltaksgruppe, mens de som ikke får det, fungerer som kontrollgruppe, det vil si at de representerer det kontrafaktiske forløpet for individene i tiltaksgruppen dersom de ikke hadde deltatt på intro.

Registerdataene som beskriver deltagelse på intro, viser imidlertid at regelen om 1. september 2003 ikke praktiseres strengt. Andelen som deltar i intro, stiger mer eller mindre kontinuerlig blant de som ankom fra midten av 2002 til slutten av 2003. Dermed er det liten forskjell i hvor mye de som kom like før og de som kom like etter 1. september 2003, ble eksponert for intro. Den delen av tiltakseffekten som fanges opp ved å sammenligne forskjellen i integrasjonsforløp mellom tiltaks- og kontrollgruppen, vil dermed sannsynligvis også være tilsvarende liten.

Vår pragmatiske tilpasning til denne praktiseringen av regelverket er å analysere følgende to utvalg av flyktinger:

- i) Flyktinger som kom henholdsvis seks måneder før og seks måneder etter 1. september 2003: Her fungerer de som kom etter, som tiltaksgruppe, altså de som (i størst grad) fikk rett til intro. De som kom før, fungerer som kontrollgruppe, altså de som (i mindre grad) fikk rett til intro.
- ii) Flyktinger som kom i henholdsvis 2002 og 2004: Her er de som kom i 2004, tiltaksgruppe, mens de som kom i 2002, er kontrollgruppe.

Utvalgene har ulike styrker og svakheter. Utvalg i) består av tiltaks- og kontrollgrupper som, fordi individene ankom innenfor en relativt kort tidsperiode, trolig er relativt like med hensyn til kjennetegn. Når det gjelder graden av

eksponering for tiltaket, er forskjellen imidlertid liten mellom gruppene. Utvalg ii) består av flyktninger som i utgangspunktet trolig er mer ulike med hensyn til kjennetegn, men det er større forskjell i andelen som deltar i intro.

For å korrigere for forskjeller i egenskaper kontrollerer vi, i begge tilfeller, for en rekke observerte kjennetegn når vi sammenligner tiltaks- og kontrollgruppene.

Tilnærming i) er det som kommer nærmest metoden som kalles «regression discontinuity design» (RDD). RDD er benytter seg av at det kan være et skarp skille (eller diskontinuitet) i tilgangen til et tiltak, avhengig av om man – som i dette tilfellet – ankommer før eller etter en spesifikk dato. Som nevnt over må vi gjøre en pragmatisk tilpasning av denne metoden siden praktiseringen av regelverket ikke er streng. Når det gjelder den eksterne validiteten til RDD-analyser, og våre resultater i kapittel 4, må tolkningen av resultatene i både i) og ii) begrenses til de gruppene som analyseres. Vi skal være varsomme med å tolke resultatene utover dette, både i forhold til andre flyktninggrupper som kommer senere, og når det gjelder hvordan intro fungerer nå.

Resultatene fra analyser av begge utvalgene tyder på at intro har en innlånseffekt på kort sikt. Når evalueringsutvalg i) legges til grunn, er mønsteret at utviklingen går i retning av mer positive integrasjonsforløp for de som fikk intro, men den positive differansen i deres favør blir ikke signifikant, selv tolv år etter ankomsten til Norge.

Når evalueringsutvalg ii) legges til grunn, blir effekten av intro mer entydig positiv etter som flyktningene bor lenger i Norge. Fra seks år etter ankomsten har de som kom i 2004, høyere sysselsetting, høyere inntekt fra eget arbeid og lavere tilbøyelighet til å være avhengig av trygd enn de som kom i 2002. Fra seks år etter ankomsten er den positive utviklingen i favør av tiltaksgruppen statistisk signifikant. Når det gjelder utdanning, finner vi imidlertid ingen tegn til positive effekter av intro når utvalg ii) legges til grunn for analysen.

Fra et evalueringsfaglig ståsted er utvalg i) den mest riktige tilnærmingen, siden tiltaks- og kontrollgruppen i denne analysen (trolig) er mindre forskjellige med hensyn til uobserverte egenskaper. Ulempen er at forskjellen i doseringen av tiltak er ganske liten mellom de to gruppene. Det er derfor en nærliggende hypotese at de relativt små (og usikre) forbedringene i integrasjonsresultater kan skyldes at tilgangen til deltagelse på intro var relativt lik mellom tiltaks- og kontrollgruppene. I utvalg ii) får vi større forskjeller i tiltaksdosering, men til prisen av (potensielt) større forskjeller i sammensetningen av gruppene som sammenlignes.

Basert på disse analysene blir det, til tross for ambisjonene, vanskelig å trekke bastante kausale konklusjoner. Metodisk sett bør vi legge mest vekt på resultatene fra resultatene fra utvalg i). Resultatene fra analysen av utvalg ii) støtter imidlertid hypotesen om at de relativt små positive utfallene i favør av de som fikk (mest) rett til intro i utvalg i), kan skyldes liten forskjell i tiltaksdosering.

Emneord

flyktninger, integrering, introduksjonsprogrammet, arbeidsmarkedstiltak

English summary

Authors Marianne Røed, Pål Schøne and Janis Umblijs

Title Refugee participation in work and education, before and after the introduction programme

Summary In 2004 the Norwegian authorities launched the introduction programme (IP) for newly arrived refugees. In this programme, the refugees receive language training and classes that provide basic knowledge about Norwegian society. In addition, the refugees participate in different types of active labour market programmes (ALMP), such as supervised internships with private and public employers and subsidized work places, as well as work-related classroom training. The programme is supposed to be a full-time engagement for two years, and while attending, the participants receive social security to cover their living expenses. From 1 September 2004, all adult refugees who arrived in Norway after 1 September 2003 have a right, and to some extent, a duty, to participate in the IP during their first two years in Norway.

In Chapter 2 of this Report, we conduct a literature review of research from Nordic countries investigating the effect of different types of ALMP on the labour market performance of refugees. This review is limited to studies that have been published in peer-reviewed journals in the last twenty years and that have a scientifically acceptable strategy to identify causality.

Altogether, we have found eight studies that satisfy these criteria. The target groups in all the selected studies are either newly arrived refugees or unemployed immigrants from countries outside the OECD. We know that refugees and their family members make up a significant part of the immigration to Nordic countries from origins outside the OECD. Thus, we include these studies in the literature review, even though the refugees are not identified as a separate group.

Three of these studies evaluate projects in which the caseworkers put more effort than before into customising the content and order of different ALMP according to the individual needs and circumstances of the clients. All three studies find that this kind of treatment has a positive effect on the immigrants' labour market performance. However, the effect seems to be stronger in the two studies that evaluate projects where newly arrived refugees are exposed to such treatment.

Four of the studies evaluate the effect of different types of ALMP on the probability of becoming employed (or enrolled in a regular education). In all four studies, some of the ALMP have a positive effect. However, in general, ALMP seem to have a more positive influence on the labour market performance of unemployed immigrants compared to newly arrived refugees.

In Chapter 3, we compare the integration paths of UN-transfer refugees, accepted asylum seekers and the family members of these refugees before and after the establishment of the IP. More specifically, we describe the average developments of these groups with regard to employment, welfare dependency, income and participation in regular education in the first twelve years after their arrival. We refer to these dependent variables as the integration indicators. The development of those who arrived in Norway between 1997 and 2002, before the IP, and between 2004 and 2012, after the IP, is analysed separately. By the use of regression analysis, we adjust these integration paths for changes in the composition of individual characteristics, as well as changing conditions in local labour markets.

Performing this broad descriptive analysis, we find the following marked differences between the integration paths of refugees who were – and who were not – entitled to the IP upon their arrival in Norway:

- The asylum seekers who arrived before IP have lower employment rates and higher welfare dependency during the first years after their arrival. However, with regard to these variables, the integration paths of those who were and who were not entitled to the IP upon arrival converge after three to four years in the country.

- After a few years in Norway, the asylum seekers who arrived after IP participate considerably more in regular education than those who arrived before IP

- After a few years in Norway, the UN-transfer refugees who arrived after 2003 reach higher employment rates and experience lower welfare dependency than those who arrived before IP, and these differences continue to increase in the subsequent years.

In Chapter 4, our aim is to analyse the effect of the IP on the integration paths of refugees. The key element of the methodological approach is to explore the difference in access to the IP that emerges due to the rule regarding the 1 September 2003 cut-off, i.e., those who came after that date were entitled, while those who arrived before were not. It seems plausible that refugees who arrived around this date are randomly distributed on one side of September 1 or the other. Thus, we may assume that the refugees who arrived within a relatively short period of time, before and after the cut-off date, are on average equal with regard to personal characteristics. The only systematic difference between the two groups, accordingly, should be that those who came before (control) were not entitled to the IP while those who came after (treatment) were. When all these conditions are fulfilled, the effect of the IP may be deduced from the average differences in the integration indicators between refugees who arrived before and after 1 September 2003. In the research literature, this method is referred to as regression discontinuity design (RDD).

In our case, this approach meets two main challenges. First, there are very few refugees arriving on dates close to the cut-off point. Thus, to get enough observations, we have to widen the time interval during which the individuals of the treatment and control groups are selected, i.e., from the

interval suggested as ideal according to the methodology: approximately one month to six months, on both sides of the cut-off. To compensate for this measure, we control for a series of observable characteristics when comparing the integration indicators of the treatment and control groups. Second, there is no clear-cut break in the exposure to the IP between those arriving before and after 1 September 2003, i.e., a considerable share of the members in the control group participated in the IP. To compensate for this, we select a supplementary set of treatment and control groups. That is, we compare the refugees who arrived in 2002 with the refugees who arrived in 2004. These groups are considerably more different with regard to their exposure to treatment. However, the price is that we must assume that they are also considerably more different with regard to unobservable characteristics.

The following patterns emerged from the analysis:

- During the first few years in Norway, the treatment groups are worse off compared to their respective controls with regard to all the integration indicators. This may be characterised as an expected and intended “lock-in effect”. That is, the refugees participate more intensively in qualification programs and, accordingly, have less time to work and earn their own income.
- At later stages of the integration path, the treatment groups do better compared to the control groups with regard to employment, welfare dependency and the level of income. However, this pattern is only significantly different from zero when we compare the average values of the integration indicators of the supplementary treatment and control groups.

Index terms

refugees, integration, introduction programme, labour market programmes

1 Flyktninger på arbeidsmarkedet og under utdanning – før og etter introduksjonsordningen

1.1 Innledning

Sysselsettingen er betydelig lavere blant flyktninger enn blant innfødte og andre grupper av innvandrere, og de som jobber, tjener mindre enn arbeidstagerer i resten av befolkningen. Flyktninger og familiene deres har i de seneste tiårene stått for en stor andel av innvandringen til Norge fra lavinntektslandene utenfor OECD. Innvandrere fra disse landene, og særlig flyktningene, har hatt en større tendens til å trekke seg ut, eller til å bli ekskludert, fra yrkeslivet på et tidligere stadium i karrieren enn andre arbeidstagerer. Forskning på innvandrere fra lavinntektslandene tyder på at for mange i denne gruppen er det å komme inn på arbeidsmarkedet – det vil si å få seg en jobb – ikke nok til å utløse en positiv utvikling i retning av et sterkere fotfeste i det norske arbeidsmarkedet.¹

For å gi flyktningene grunnleggende kompetanse, og dermed en mer solid basis for å delta i det norske arbeidsmarkedet, startet myndighetene i 2003/2004 introduksjonsordningen for flyktninger (intro). Dette er et to- til treårig kvalifiseringsprogram med opplæring i språk og samfunnskunnskap, der flyktningene også deltar i ulike typer aktive arbeidsmarkedstiltak for å få arbeidstrening og praksis fra det norske yrkeslivet. I tillegg til at intro skal gi flyktningene et bedre grunnlag for å delta i arbeidsmarkedet, er det et mål at ordningen skal gjøre det lettere for dem å delta i ordinær utdanning.

I kapittel 2 går vi systematisk gjennom forskning om effekter av ALMP på flyktningers integrasjon i arbeidsmarkedet og deltagelse i utdanningssystemet. Med ALMP menes i denne sammenheng både tiltak som er etablert for flyktninger spesielt, for eksempel språkopplæring, og generelle tiltak som arbeidsmarkedsmyndighetene tilbyr til personer uten arbeid, i hovedsak lønnstilskudd, praksisplasser eller arbeidsmarkedsoplæring (AMO).

¹ Se blant annet Bratsberg et al. 2010, 2014, 2016a, 2016b og 2017. Forskningslitteraturen som dokumenterer denne arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere i Norge fra lavinntektslandene utenfor OECD generelt, og for flyktninger spesielt, omtales nærmere i kapittel 2.

I kapittel 3 og 4 analyserer vi om innføringen av intro har bedret flyktingenes integrasjon i arbeid og utdanning, målt ved deres sysselsettingstilbøyelighet, trygdeavhengighet, inntektsnivå og deltagelse i det ordinære norske utdannings-systemet (integrasjonsindikatorerne). Vi har to innfallsvinkler til denne problemstillingen:

For det første sammenligner vi integrasjonsforløpene til kohorter av flyktinger som kom før og etter innføringene av intro. Med integrasjonsforløp mener vi utviklingen i integrasjonsindikatorerne etter hvert som flyktingene har bodd flere år i Norge (botid). I denne analysen retter vi søkelyset mot formen på integrasjonsforløpet; hvordan inkludering i arbeid og utdanning *endres* med økt botid (botidseffekter). Denne analysen gjennomfører vi i kapittel 3.

For det andre analyserer vi *effektene av intro* på sysselsetting, trygdebruk, inntekt og deltagelse i utdanning, på forskjellige stadier i integrasjonsforløpet. I denne analysen retter vi søkelyset mot nivået på integrasjonen for gitte verdier av botid. Denne analysen gjennomfører vi i kapittel 4.

Analysen av integrasjonsforløpet i *kapittel 3* er deskriptiv og har ikke ambisjoner om å trekke kausale konklusjoner om sammenhengen mellom intro og senere utfall. Det underliggende spørsmålet vi belyser er, allikevell, om innføringen av intro, ved å tilpasse flyktingenes kompetanse til norske forhold, har endret vilkårene for deres integrasjon i Norge. Vi sammenligner gjennomsnittsforløpene til dem som ankom fra 1997 til 2002, og dem som ankom fra 2004 til 2012, i tolv år etter ankomsten til Norge. Sammenligningene gjøres separat for FN-flyktinger, asylsøkere og familieinnvandrere etter kjønn. Ved hjelp av regresjonsanalyse utleder vi gjennomsnittsforløp for disse gruppene som er korrigert for at de som kom før og etter 2003, er ulikt sammensatt med hensyn til individuelle egenskaper, og for at de møter forskjellige konjunkturer og konkurranseforhold i lokale og nasjonale arbeidsmarkeder. Basert på disse analysene kan vi indikere om det har skjedd endringer i de vilkårene som gjelder for flyktingenes integrasjon fra perioden før til perioden etter 2003. Vi kan imidlertid ikke fastslå at eventuelle endringer skyldes etableringen av intro.

I analysen av effekt i kapittel 4 har vi ambisjoner om å trekke kausale konklusjoner. For å kunne gjøre det trenger vi å sammenligne flyktinger som fikk – og flyktinger som ikke fikk – rett til intro da de kom til Norge, men som ellers ikke er systematisk forskjellige. Strategien vår er å utnytte forskjellen i flyktingenes tilgang til intro, som, jamfør regelverket, følger av når flyktingene kom til Norge. Fra og med 1. september 2004 fikk alle som ble bosatt etter *1. september 2003*, rett og (med visse unntak) plikt til å delta i intro. Dersom det

er tilnærmet tilfeldig om de som ankom rundt 1. september, ble bosatt før eller etter denne datoen, vil regelen gjøre at noen får en rett til intro, mens andre ikke får denne retten, uten at de er systematisk forskjellige med hensyn til andre egenskaper av betydning. Likheten mellom gruppene skapes da av tilfeldigheten og det korte tidsrommet de ankommer innenfor. Når disse betingelsene er oppfylt, vil eventuelle forskjeller i utfall mellom flyktningene som får (tiltaksgruppen) og ikke får (kontrollgruppen) rett til intro ved ankomsten, kunne tilskrives effekten av intro. På grunn av hvordan reglene for tildeling av intro er praktisert, har vi ikke vært i stand til å definere slike tiltaks- og kontrollgrupper som med sikkerhet oppfyller disse kravene til en effektevaluering. Vi kompenserer for dette ved å kontrollere for en lang rekke observerbare kjennetegn når tiltaks- og kontrollgruppene sammenlignes med hensyn til nivåer på integrasjonsindikatorerne i forskjellige stadier av integrasjonsforløpet.

I 2003 ble regelverket for familieinnvandring endret slik at asylsøkere som fikk opphold på humanitært grunnlag, måtte oppfylle et strengere krav til økonomisk forsørgerevne for å få innvilget familiegjenforening med en ektefelle. Bratsberg og Raaum (2010) finner at dette gir en positiv inntekts- og sysselsettingseffekt for enslige asylsøkere, og reduserer omfanget av familieinnvandring til Norge. Regelendringen kan også ha påvirket sammensetningen av familieinnvandrerne som kom etter 2003, med hensyn til deres egne – og deres ektefelles – egenskaper. Ikke minst vil den trolig ha påvirket den økonomiske situasjonen i de familiene disse innvandrerne kommer til. I våre data er det ikke mulig å skille eventuelle effekter av slike endringer i sammensetningen på integreringen fra endringer som følger av at introduksjonsordningen ble innført. I kapittel 3 legger vi derfor mindre vekt på analysene av familieinnvandrerne når resultatene presenteres, og i kapittel 4 er denne gruppen utelatt fra analysene.²

I resten av dette innledende kapittelet presiserer vi først hva som definerer flyktningene som gruppe. Så beskriver vi kort intro med hensyn til innhold, implementering og det regelverket som gjelder for flyktningenes deltagelse. Deretter beskriver vi registerdataene som ligger til grunn for analysene i både kapittel 3

2 Jamført med regelverket for intro (se avsnitt 1.3) har familieinnvandrerne, som det ble søkt om gjenforening med mer enn fem år etter at primærflykningen fikk oppholdstillatelse, ikke rett til intro selv om de kommer etter 1. september 2003. I utgangspunktet kunne dette gjøre denne gruppen egnet til å representere den kontrafaktiske utviklingen til resten av flyktningene, over tid, i en forskjell-i-forskjell-analyse (diff-in-diff). Dvs. utviklingen fra før til etter 2003, hvis intro ikke hadde blitt innført, for de flyktningene som oppfylte kriteriene for å få intro (hvis de ankom etter 1. september 2003). Regelendringen for familiegjenforening i 2003 gjør imidlertid, etter vår vurdering, at denne gruppen av familieinnvandrere blir mindre egnet for dette formålet. Andre momenter som gjør at denne gruppen ikke egner seg til dette formålet, er at den er relativt liten og, sammenlignet med FN-flyktningene og asylsøkerne, ulikt sammensatt med hensyn til individuelle kjennetegn som kjønn og fødeland.

og 4, og vi definerer mer presist integreringsindikatorne som er avhengige variabler i begge analysene.

I kapittel 2 presenterer vi vesentlige bidrag til forskningslitteraturen om flyktingers integrasjonsforløp i de nordiske landene. Hovedanliggendet i dette kapittelet er imidlertid å gjennomgå den nordiske forskningslitteraturen som har evaluert effekten av arbeidsmarkedstiltak på flyktingers økonomiske integrasjon. I forbindelse med dette beskriver vi hvilke krav som stilles til forskningsdesign for at man skal kunne trekke konklusjoner om effekt.

1.2 Hvem er flyktingene?

Med flyktinger mener vi alle personer som har fått bosetningstillatelse i Norge på grunn av en vanskelig humanitær situasjonen i hjemlandet. Primærflyktning refererer til personer som har fått opphold på grunn av sin egen situasjon og ikke på grunn av en relasjon til et familieinnvandrere som har slike humanitære problemer. Primærflyktingene kommer til Norge gjennom to hovedkanaler: for det første via FN-systemet som overføringsflyktinger (FN-flyktinger), og for det andre ved å ta seg til Norge på egen hånd og søke asyl ved ankomst (asylsøkere). Oppholdstillatelse kan innvilges fordi den som søker om beskyttelse, oppfyller kriteriene som flyktning ifølge Genèvekonvensjonene, eller det kan innvilges på subsidiært/humanitært grunnlag.³

En tredje gruppe primærflyktinger har kommet til Norge fordi de fikk såkalt kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Dette dreier seg imidlertid om personer som kom i 1990-årene fra konfliktene på Balkan, og som derfor ikke ble berørt av intro. En relativt stor andel av denne gruppen har dratt fra Norge igjen. I de fleste analysene ser vi derfor bort fra denne gruppen.

I tillegg til primærflyktingene kommer de som får oppholdstillatelse som deres familieinnvandrere. I all hovedsak dreier dette seg om barn og ektefeller. Disse kan komme sammen med primærflyktingen, eller de kan komme senere, som resultat av at familier gjenforenes eller blir etablert. Heretter refererer vi til hele gruppen av primærflyktinger og familien deres når vi benytter betegnelsen flyktinger og ikke noe annet er spesifisert.

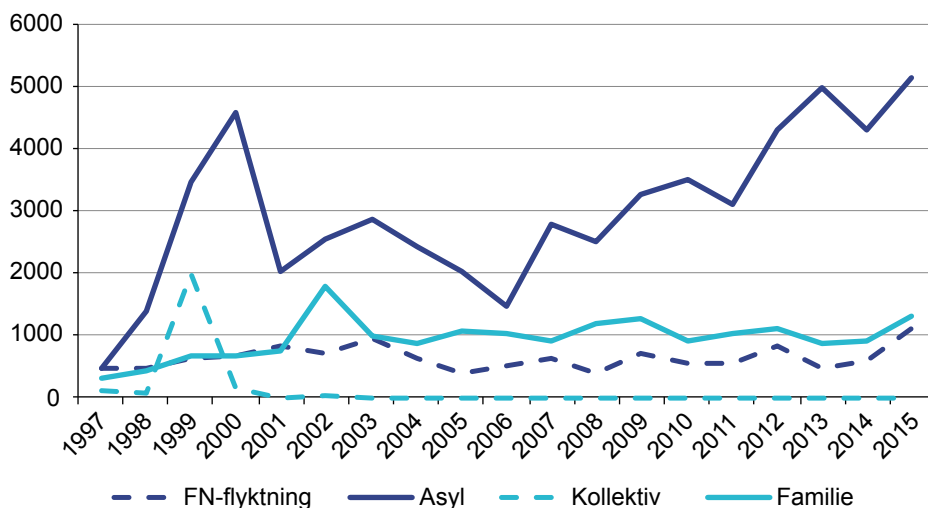
Oppholdsgrunnlag viser heretter til det formelle grunnlaget for at flyktingene har fått oppholdstillatelse i Norge. Slikt oppholdsgrunnlag kan være at de er

3 I datamaterialet vårt kan vi skille mellom FN-flyktinger og asylsøkere, men vi kan ikke se om oppholdstillatelse er gitt på grunnlag av Genèvekonvensjonen eller på humanitært/subsidiært grunnlag.

FN-flyktninger eller asylsøkere, at de er kollektivt beskyttet, eller at de er i familie med av en primærflyktning.

Figur 1.1 viser antallet flyktninger etter år for bosetning og oppholdsgrunnlag. Den viser at de som får opphold etter asylsøknad, er den klart mest dominerende gruppen.

Figur 1.1. Antall flyktninger som har fått opphold i Norge, 18–55 år ved ankomst, etter år for bosetning og oppholdsgrunnlag



Note: Beregningene er basert på egne registerdata.

Introduksjonsordningen

Introduksjonsloven pålegger kommunene å tilby flyktninger som er bosatt i kommunen, et kvalifiseringsprogram som skal styrke deres «mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet».⁴ Programmet skal foregå på heltid i to år og gi grunnleggende ferdigheter i norsk og forståelse for samfunnsforhold i Norge. Slik skal programmet styrke grunnlaget for at flyktningene kan stå på egne ben i arbeidsmarkedet eller i det ordinære utdanningssystemet. Opplegget for den enkelte skal utarbeides i samarbeid med den det gjelder, og tilpasses hans/hennes forutsetninger og muligheter. I startfasen skal det lages en individuell plan basert på en vurdering av kompetansen flyktningen har med seg, og denne planen skal så følges opp og revurderes underveis.

4 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

For de fleste er de viktigste elementene i programmet norskopplæring i kombinasjon med ulike typer arbeidsrettete tiltak, og for noen er det nødvendig med undervisning for å tette hull i den formelle grunnutdanningen. Flyktningene deltar sjelden i formell utdanning på høyere nivå enn grunnskole som en del av selve intro (Djuve et al. 2017).

Mens de gjennomfører introduksjonsordningen, mottar flyktningene en introduksjonsstønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden (2G). Denne kan reduseres eller fjernes ved ureglementert fravær. Ordninger i forbindelse med sykdom, permisjoner og ferier er i stor grad lagt opp etter reglene i det ordinære arbeidslivet. Intro ble innført fra 1. september 2003 som en frivillig ordning for kommunene. Fra 1. september 2004 ble ordningen obligatorisk, men først fra 1. september 2005 ble kommunene pålagt å tilby språkopplæring og undervisning i samfunnskunnskap som en del av programmet.

Introduksjonsloven definerer hvem som har rett og plikt til å gjennomføre intro, ut fra alder, ankomsttidspunkt og oppholdsgrunnlag. Det er personer i alderen 18–55 år som har fått opphold i Norge som FN-flyktninger, etter asylsøknad eller på grunnlag av kollektiv beskyttelse. Familieinnvandrere får rett til å delta dersom de oppfyller alderskriteriet og primærflyktningen søker om oppholdstillatelse for dem i løpet av de første fem årene han eller hun bor i Norge. Rettigheten og plikten til å delta i intro gjelder generelt i to år etter at de har blitt bosatt i en kommune. Ved oppstarten, i 2004, gjaldt rett og plikt for alle som ankom etter 1. september 2003.

Rettighet betyr i denne sammenheng at kommunene må tilby intro til alle bosatte flyktninger som oppfyller kriteriene. *Plikt* innebærer at personer i denne gruppen som velger å avstå, mister introduksjonsstønnen og retten til sosialhjelp.⁵ De som finner seg jobb eller utdanning selv og ikke trenger hjelp til å finansiere levekostnadene sine, kan altså la være å delta uten at de utsettes for sanksjoner.

I tillegg til kriteriene som gjelder alder, ankomsttidspunkt og oppholdsgrunnlag, er det krav i loven om at flyktningene også skal ha et behov for grunnleggende kvalifisering. Kavli og Djuve (2015) tolker dette som at loven åpner for et visst lokalt skjønn når det gjelder hvem som skal tildeles plass i programmet. De som ikke har behov, kan være personer som er flinke i norsk og finner jobb eller utdanning selv, eller det kan være flyktninger som ikke kan gjøre seg nytte av kvalifiseringen på grunn av helseproblemer eller av andre grunner som gir dårlige forutsetninger for å klare seg i arbeidsmarkedet. De som faktisk deltar i

5 <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/>

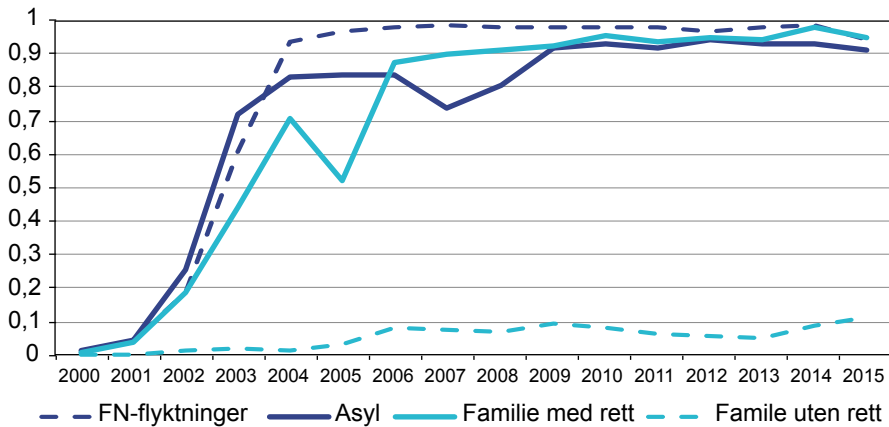
intro, vil dermed ikke være et representativt utvalg av alle flyktningene som ellers oppfyller kriteriene.

Før innføringen av intro var sosialhjelp den viktigste inntektskilden for flyktninger som ikke kunne forsørge seg selv i de første årene etter ankomsten til Norge. Figur 1.4 og 1.5, som beskriver flyktningenes sysselsetting og trygdeavhengighet før og etter innføringen av intro, viser at dette dreide seg om majoriteten av flyktningene. Før intro ble innført, deltok mange flyktninger på kvalifiseringstiltak innenfor det ordinære tilbudet til arbeidsløse og andre med behov for hjelp til å etablere seg i arbeidsmarkedet. En del kommuner organiserte også arbeidet med flyktningenes inntektssikring og kvalifisering mer etter de retningslinjene som senere skulle gjelde innenfor intro. I 1998 vedtok Stortinget å sette i gang pilotprosjekter i kommuner som skulle prøve ut slike metoder i integreringsarbeidet. I alt 26 kommuner deltok over en periode på fire år. Da intro startet opp på frivillig basis i 2003, oppga 20 prosent av kommunene at de allerede hadde innført mange av virkemidlene i programmet. 16 prosent av kommunene valgte å starte opp på frivillig basis i 2003.⁶

I en rapport om kunnskapsstatus for erfaringene med intro beskriver Djuve og Kavli (2015: 19) ordningen som en betydelig utvidelse og en standardisering av den lokale innsatsen for å integrere flyktningene. Videre forteller de at ordningen ble innført på kort tid i alle kommuner som bosatte flyktninger. Studier viser imidlertid at det er store variasjoner i programmene som tilbys, og i hvordan intro blir organisert (Tronstad 2015, Djuve et al. 2017). Det er også påvist store forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvordan deltagerne senere lykkes i arbeidsmarkedet, og disse forskjellene kan ikke forklares av flyktningenes sammensetning eller av betingelsene de har stått overfor i arbeidsmarkedet (Lillegård og Seierstad 2013)

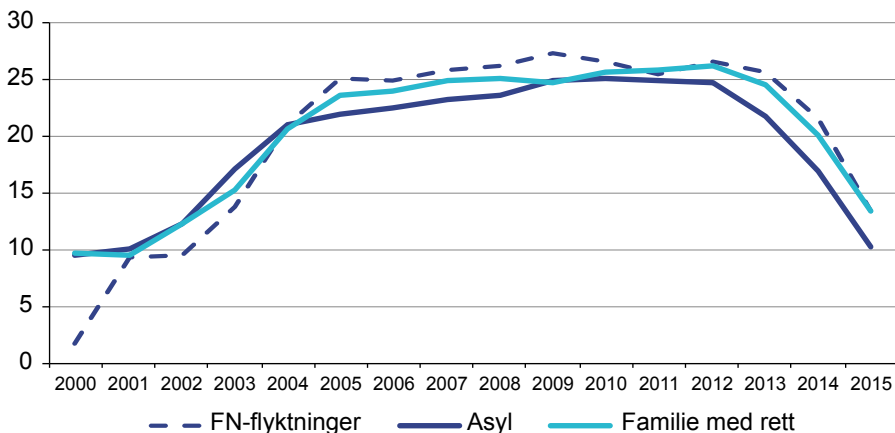
6 Disse opplysningene om implementeringen av intro er hentet fra Kavli, Haglund og Bråthen (2007).

Figur 1.2. Andel av flyktningene, 18–55 år ved ankomst, som har deltatt på introduksjonsordningen, etter år for bosetning og oppholdsgrunnlag



Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Flyktningene defineres som deltagere på intro hvis de er innmeldt i programmet i minst én måned. Familie innvandrere, med og uten rett, er definert ut fra om vedkommende kom til Norge mindre enn seks år (rett), seks år eller mer (ikke rett), etter den primærflyktningen de er i familie med.

Figur 1.3. Gjennomsnittlig antall måneder flyktningene, 18–55 år ved ankomst, har deltatt i introduksjonsordningen, etter år for bosetning og oppholdsgrunnlag



Note: Beregningene er basert på egne registerdata og gjort blant de flyktningene som har deltatt minst én måned på intro.

Figur 1.2 og 1.3 beskriver utviklingen i flyktningenes deltagelse i intro etter året for bosetning og etter oppholdsgrunnlag. Figur 1.2 viser andelen som har vært med i programmet minst én måned, og figur 1.3 viser det gjennomsnittlige antallet måneder de deltok. Figurene gir inntrykk av at tilbudet trappes gradvis

opp i løpet av 2003. Fra 2004 deltar nesten 100 prosent av FN-flyktningene, mens de to andre gruppene med rett og plikt ligger betydelig lavere, særlig i de første årene. Det er nærliggende å tro at FN-flyktingenes relativt høye deltagelse henger sammen med at de ved ankomst plasseres rett i kommunene der de skal bo, og dermed ikke har hatt noen tid til å orientere seg i det norske arbeidsmarkedet på forhånd. Asylsøkerne kan derimot ha vært i landet lenge før de bosettes i en kommune, og de kan derfor ha hatt bedre muligheter til å finne seg jobb eller utdanning på egen hånd.

Figurene viser at noen av de som ble bosatt før oppstarten i 2003, har vært med i intro. Det er trolig fordi flyktninger kan tildeles plass selv om deres formelle rettighetsperiode er utløpt. Hvis flyktingen trenger støtte til livsopphold og kvalifisering, kan dette være en praktisk løsning for kommunene, når intro-programmet først er etablert. At kommunene velger å gi plass til dem som ikke oppfyller lovens kriterier for å ha rett og plikt, gjenspeiles også i andelen av familieinnvandrere uten rettighet som har deltatt fra 2004.⁷

I 2005 ble rettigheten til intro fjernet for familieinnvandrere som ble gjenforent med primærflyktninger som hadde blitt innvilget opphold på humanitært grunnlag. Rettigheten ble gjeninnført i 2006. Det er nærliggende å tro at disse regelendringene forklarer den markerte endringen som finner sted i denne gruppens deltagelse fra 2004 til 2006. Reduksjonen i asyl-gruppens deltagelse fra 2006 til 2007 kan ikke knyttes til slike regelendringer, men har muligens sammenheng med høykonjunkturen i 2007. Den kraftige reduksjonen etter 2012 i hvor mange måneder flyktingene i gjennomsnitt deltar i intro, tror vi dels har sammenheng med forsinkelser i registreringen og dels med at flyktingene ikke har fått tid til å fullføre programmet.⁸

Det er altså ikke en helt entydig startstrek som markerer at alle flyktninger som ankom etter en bestemt dato, fikk tilbud om intro, mens alle de som kom før dette, ikke fikk noe tilbud, eller de fikk et vesentlig annerledes tilbud. Den samme glidende overgangen gjelder med hensyn til hvor lenge etter primærflyktingen en familieinnvandrer har kommet til Norge. Det vil si: Innen gruppen av familieinnvandrere synker andelen som deltar, kontinuerlig når vi går fra dem som kom fem år etter primærflyktingen som søkte om å få dem til Norge, til dem som kom seks år etter.

7 Vi observerer ikke når det søkes om familiegjenforening eller etablering. Gruppen av familieinnvandrere uten rettigheter er her definert som de som kom minst seks år etter primærflyktingen.

8 Informasjonen om intro i registerdataene viser at mange flyktninger deltar over en lengre periode enn to til tre år. Dette skyldes trolig permisjoner og andre avbrudd på grunn av barn, utdanning og jobber.

Kavli et al. (2007) undersøker om innføringen av intro har bedret flyktingenes integrasjon i det norske arbeidsmarkedet. I deres studie blir arbeidsmarkedssituasjonen til tidligere deltakere i 2006 sammenlignet med den tilsvarende situasjonen for flyktinger som ikke deltok i 2002. Dette innebærer at de faktiske deltagerne i perioden etter 2003 blir sammenlignet med en gruppe av alle flyktinger som kom før 2002. For å gjøre gruppene sammenlignbare kontrollerer forskerne for botid og observerbare individuelle kjennetegn. I likhet med våre analyser er studien til Kavli et al. (2007) basert på registerdata av den typen vi beskriver nedenfor. Resultatene viser at blant de mannlige flyktingene hadde deltagerne i intro høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning.

1.3 Data om flyktingene og mål for deres integrasjon i arbeid og utdanning

De statistiske analysene i kapittel 3 og 4 er basert på norske registerdata. Dette er koblinger av administrative befolkningsregistre som fra midten av 1990-tallet gir detaljerte opplysninger om utviklingen til alle bosatte enkeltpersoner med hensyn til, blant mye annet, sysselsetting, inntekt, bruk av ulike typer trygder og deltagelse i utdanning.⁹ Variabler som endres over tid, registreres kontinuerlig eller årlig. I datamaterialet som foreligger, er de avhengige variablene oppdatert til og med 2016. Registerdataene gir oss også tilgang til informasjon om en lang rekke faste og (tids)varierende individuelle kjennetegn ved flyktingene, slik som fødselsår, fødeland, innvandringsdato, bosetningskommune, familieforhold, pågående og fullført utdanning og ulike sider ved deres deltagelse i integrasjonsprogrammet. Ved hjelp av registerdataene om hele arbeidsstyrken kan vi konstruere ulike indikatorer for konjunktorene og konkurransesituasjonene i de lokale arbeidsmarkedene der flyktingene bor og arbeider.

Siden dette datamaterialet er basert på registre over hele befolkningen av bosatte i Norge, gir det oss informasjon om alle flyktinger som har fått oppholdstillatelse. Innenfor de avgrensingene vi gjør av metodiske grunner med hensyn til alder, ankomsttidspunkter og oppholdsgrunnlag, analyserer vi altså hele befolkningen av flyktinger i Norge.

I tillegg gir registerdataene informasjon om sysselsetting, trygdeforhold og bosted for alle individer i arbeidsstyrken. Dette datamaterialet benytter vi til å konstruere ulike indikatorer for konjunktorene og konkurransesituasjonene i de lokale arbeidsmarkedene der flyktingene bor og arbeider.

⁹ Datamaterialet er utlånt fra Statistisk sentralbyrå, som har koblet forskjellige registre med basis i anonymiserte løpenummer for de enkelte individene.

Både i analysene av integrasjonsforløpet (kapittel 3) og i evalueringen av hvordan intro påvirker integrasjonsindikatorerne for gitt botid (kapittel 4) er utfallene for den enkelte flyktningen definert ved følgende variabler:

Sysselsatt = 1 hvis vedkommende i sum har tjent minst 1G som ansatt (årslønn) og/eller som selvstendig næringsdrivende i løpet av året. G er grunnbeløpet i folketrygden, og indeks justeres hvert år. Verdien settes ellers til 0.

Trygdeavhengig = 1 hvis vedkommende i løpet av et år mottar et større beløp i trygd enn summen av inntekt som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende. Verdien settes ellers til 0.

I ordinær utdanning = 1 hvis vedkommende er registrert i det formelle norske utdanningssystemet med en pågående utdanning. Kategoriseringen er basert på registrering i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB). Verdien settes ellers til 0.

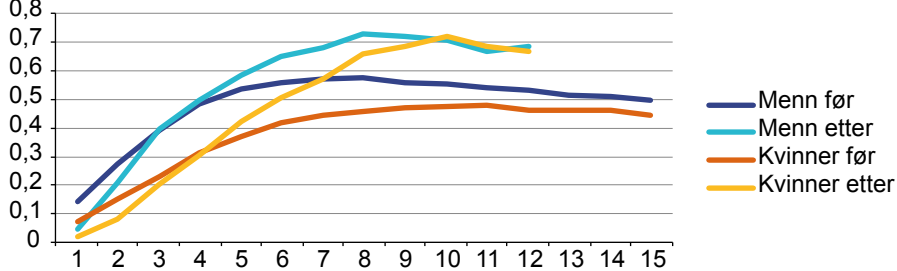
Årsinntekt, som er summen av årslønn og næringsinntekt, det vil si summen av inntekt som lønnstager og som selvstendig næringsdrivende. Beløpene deflateres med konsumprisindeksen, der baseåret er 2015.

Heretter refererer vi til disse utfallsvariablene med samlebetegnelsen integrasjonsindikatorerne.

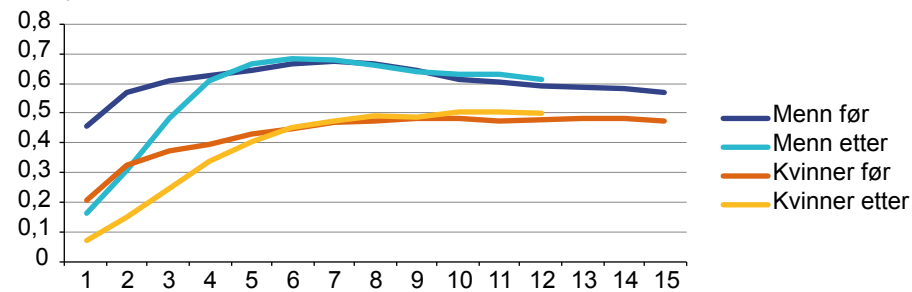
Figur 1.4 viser utviklingen i den gjennomsnittlige sysselsettingsraten med botid etter flyktningenes kjønn og oppholdsgrunnlag. Figur 1.5 og figurene V1 og V2 (vedlegg 1) viser de tilsvarende forløpene for deltagelse i utdanning, trygdeavhengighet og årsinntekt. Perioden før intro er her definert som at flyktningene ble bosatt i årene 1997–2002, og perioden etter intro som at de ble bosatt i årene 2004–2012.

Figur 1.4. Gjennomsnittlig andel sysselsatte, før og etter innføringen av introduksjonsordningen, 18–55 år ved ankomst, etter botid, kjønn og oppholdsgrunnlag

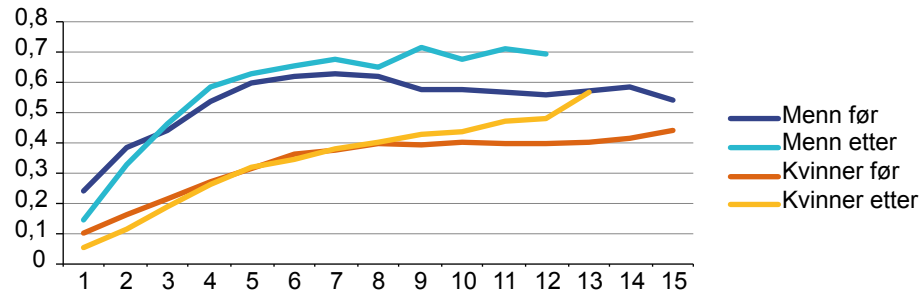
A: FN-flyktning



B: Asyl

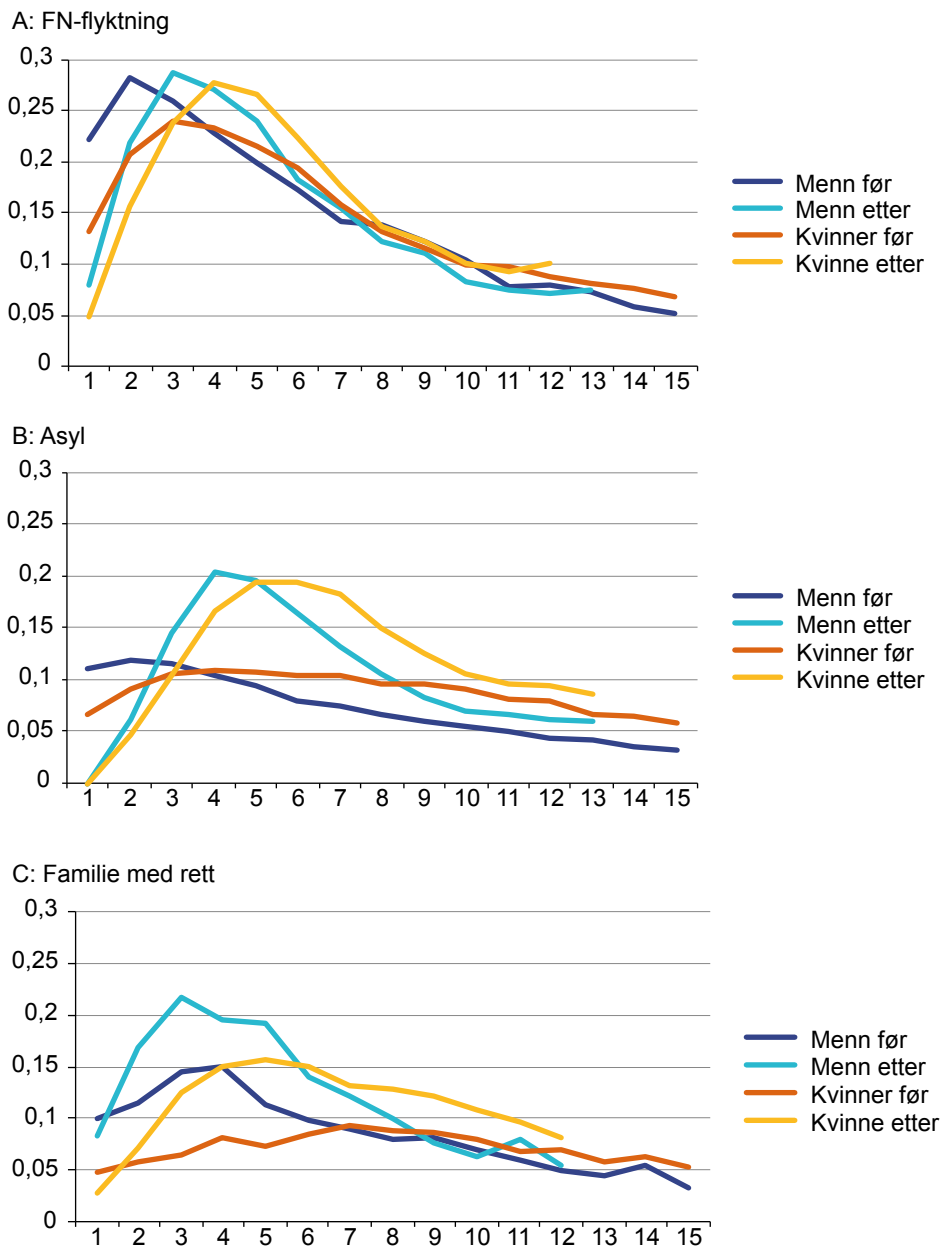


C: Familie



Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Individene defineres som sysselsatt dersom han/hun i sum har tjent minst 1G som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende. Perioden før intro er definert ved at flyktningene ble bosatt 1997–2002, perioden etter intro ved at de ble bosatt 2004–2012.

Figur 1.5. Gjennomsnittlig andel i ordinær utdanning, før og etter innføringen av introduksjonsordningen, 18–55 år ved ankomst, etter botid, kjønn og oppholdsgrunnlag



Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Individene defineres som under utdanning hvis han/hun er registrert med en pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB). Perioden før intro er definert ved at flyktningene ble bosatt 1997–2002, perioden etter intro ved at de ble bosatt 2004–2012.

Vi skal analysere disse forløpene grundigere gjennom de ulike innfallsvinklene i kapittel 3 og 4. Foreløpig vil vi bare påpeke den påfallende forskjellen i gjennomsnittsutviklingen fra før til etter innføringen av intro mellom FN-flyktninger på den ene siden og asylsøkere på den andre. Etter tre til fire år i Norge har de FN-flyktningene som kom etter 2003, høyere sysselsetting enn dem som kom før, og forskjellen øker sterkt med botid de neste fem–seks årene. Etter 10 år i Norge har både kvinnelige og mannlige FN-flyktninger som kom fra 2004 og fremover, en gjennomsnittlig sysselsetting på rundt 70 prosent, mens de som ble bosatt før 2003, ligger mellom 15 (menn) og 23 (kvinner) prosentpoeng lavere.

De asylsøkerne som kom etter 2003, starter på et betydelig lavere gjennomsnittlig sysselsettingsnivå enn dem som kom før, og de når dem igjen først etter fire til seks år i Norge. Etter dette er utviklingen i sysselsettingen med botid omtrent det samme for de to gruppene. Når det gjelder sysselsetting, går de asylsøkerne som fikk rett til intro ved ankomsten, altså ikke forbi dem som ikke fikk en slik rettighet, etter det man kan karakterisere som den innledende investeringsfasen. Det at deltagere har lavere verdier på de arbeidsmarkedsutfallene som skal forbedres, for eksempel sysselsetting, mens de går på tiltaket, blir i forskningslitteraturen kalt «innlåsingeffekt». I tillegg til kostnadene ved selve gjennomføringen av intro må eventuell innlåsing legges til på utgiftssiden av prosjektet.

De gjennomsnittlige forløpene for trygdeavhengighet og årsinntekt med botid som beskrives for FN-flyktninger og asylsøkere i henholdsvis figur V1.1 og V1.2, speiler i stor grad det mønsteret vi har beskrevet med hensyn til forskjellene i sysselsettingsutvikling. Når det gjelder gruppenes gjennomsnittlige tilbøyelighet til å delta i ordinær utdanning, finner vi imidlertid et kvalitativt annet mønster. På dette området er det asylsøkergruppen som har en kraftig økning i retning av høyere deltagelse fra før til etter innføringen av intro, mens FN-flyktningenes gjennomsnittlige utvikling med botid gjennomgår mindre vesentlige endringer.

2 Hvordan har arbeidsmarkedstiltak påvirket flyktingers integrering?

2.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi gjennomgå forskning fra nordiske land som tar for seg hvordan ulike typer arbeidsmarkedstiltak har påvirket flyktingers evne og mulighet til å forsørge seg selv. I tillegg beskriver vi analyser av flyktingenes integrasjonsforløp i arbeidsmarkedet, det vil si hvordan deres sysselsetting, lønnsnivå og trygdebruk endres med tiden de har bodd i mottagerlandet (botid). Formålet er å oppsummere forskningsbasert kunnskap om hvordan kvalifiseringsprogrammer bør utformes for å bedre flyktingenes integrasjon i det norske arbeidsmarkedet. Det fokuseres derfor først og fremst på analyser fra nordiske land, der de institusjonelle og økonomiske rammebetingelsene er relativt like dem vi har i Norge.

Både i Norge og i andre europeiske land som mottar flyktinger, har flyktingene hatt større problemer enn andre innvandrergupper med å bli integrert i arbeidsmarkedet. Det generelle bildet er at de starter betydelig lavere og bruker lengre tid enn andre innvandrere før sysselsettingen og lønnen deres nærmer seg nivået til innfødte arbeidstagere. I de fleste av mottagerlandene der det har vært mulig å studere utviklingen med botid, lukkes aldri lønns- og sysselsettingsgapet mellom de innfødte og flyktingene helt. Dette gjelder for eksempel i alle de nordiske landene. Forskningslitteraturen gir inntrykk av at integrasjonsforløpet er mer positivt i USA enn i Europa. Studier fra Norden kan tyde på at det er spesielt vanskelig for flyktingene å få fotfeste i arbeidsmarkedene.¹⁰

Den økonomiske bærekraften i den nordiske velferdsmodellen er avhengig av at innbyggerne bidrar betydelig til fellesutgiftene over skatteseddelen. I et slikt perspektiv kan flyktingene bli en relativt stor byrde for offentlige finanser i land som har satset på en slik modell – det vil si hvis de i gjennomsnitt bidrar lite i form av skatteinntekter og tar ut mye i form av trygdeutgifter. Et viktig trekk ved arbeidsmarkedene i den nordiske modellen er en jevn lønnsfordeling og at de laveste lønningene er høye sammenlignet med i de fleste andre rike

¹⁰ Se Bevelander (2016) for en kort generell oppsummering av forskning på flyktingers integrasjon. Dumont et al. (2016) og Fasani et al. (2018) for EU, Cortes (2004) for USA, Andersen et al. (2017) for en gjennomgang av flyktingers situasjon på arbeidsmarkedet i nordiske land.

land. Dette gjør at det stilles relativt høye produktivitetskrav til den arbeidskraften som har svakest kompetanse.¹¹

Mens arbeidsinnvandrere velger å dra fra et land til et annet fordi de har en kompetanse som gjør at migrasjonen fortøner seg som et økonomisk lønnsomt prosjekt, blir flyktninger tvunget til å flytte på grunn en vanskelig humanitær situasjon. Kompetansen i den første gruppen er derfor antagelig betydelig bedre tilpasset etterspørselen i det arbeidsmarkedet de kommer til, enn det kompetansen i den siste er. Flyktningene i de nordiske landene er altså en gruppe innvandrere som i utgangspunktet (i gjennomsnitt) har en formell og uformell kompetanse som er relativt dårlig tilpasset det arbeidsmarkedet de skal inn i. Det gjelder både sammenlignet med andre nyankomne innvandrere og sammenlignet med innfødte som er nykommere i arbeidsmarkedet. Samtidig kan det være strukturelle trekk ved de nordiske arbeidsmarkedene som gjør det spesielt vanskelig for personer med lav kompetanse å få en stabil tilknytning.

Myndighetene i de nordiske landene har da også satset hardt på kvalifiseringslinja for å fremme arbeidslinja – også for flyktninger.¹² Dette innebærer at myndighetene har investert mye i å etablere programmer som legger til rette for at flyktningene selv kan oppgradere og utvikle kompetansen sin. I alle landene er det innført omfattende introduksjonsordninger for nyankomne flyktninger som ved å gi dem opplæring, arbeidstrening og veiledning skal gjøre dem i bedre stand til å stå på egne ben i arbeidsmarkedet. Ordningene tilbyr programmer på hel- og deltid over flere år. Disse består av ulike typer arbeidsmarkedstiltak som også benyttes overfor arbeidsløse i resten av befolkningen, og av programmer som er spesialtilpasset flyktningenes behov. De siste omfatter undervisning i språk og samfunnskunnskap og oppgradering av utdanning fra hjemlandet. Innhold og organisering varierer mellom landene og mellom kommunene innen landene. Danmark og Finland startet opp sine ordninger i 1999, Norge i 2004. Med innføringen ble alle kommunene pålagt å tilby programmer over to til tre år til bosatte flyktninger. Sverige har helt fra begynnelsen av 1990-årene organisert introduksjonsprogrammer av denne typen, men det har vært frivillig for kommunene å delta.¹³ Med innføringen av introduksjonsordningene ble tilbudet mer omfattende, og det gjaldt i større grad alle nye flyktninger som kom til de nordiske landene. Mange av de nyankomne fikk imidlertid også tilbud om lignende programmer før innføringen, og mange av flyktningene deltar på arbeidsmarkedstiltak senere i karrieren.

11 Se Barth et al. (2003) for en beskrivelse av den nordiske velferdsmodellen og dens utfordringer.

12 Heretter omtales Sverige, Danmark, Finland og Norge ofte som (alle) de nordiske landene. Unnskyld til Island, Færøylene, Grønland og Åland.

13 Se Hernes og Tronstad (2014) for en grundig fremstilling av de skandinaviske introduksjonsordningene.

Det har vært evalueringer av hvordan spesialtilpassete programmer og ordinære arbeidsmarkedstiltak har virket på flyktnings integrasjonsforløp, og disse skal vi oppsummere i denne litteraturgjennomgangen. I utvelgelsen av studier har vi lagt vekt på at de skal vise effekter av tiltakene på flyktingenes utfall i arbeidsmarkedet – det vil si effekter på flyktingenes sysselsettingstilbøyelighet, trygdeavhengighet eller lønnsutvikling. Vi vil derfor i hovedsak gjennomgå studier som har en strategi for å skille effekt fra korrelasjon, eller, med andre ord, en strategi for å få frem virkningen av tiltakene på flyktingenes integrasjonsforløp.¹⁴

Resten av dette kapittelet er disponert på følgende måte: I avsnitt 2.2 beskriver vi befolkningen av flyktinger de nordiske landene. I avsnitt 2.3 belyser vi likheter og forskjeller i flyktingenes integrasjonsforløp mellom de fire motagerlandene. I avsnitt 2.4 gjennomgår vi effektevalueringene med hensyn til tiltakets art, målgruppe, data, metode og resultater. I avsnitt 2.5 oppsummerer vi og diskuterer policyimplikasjoner av resultatene.

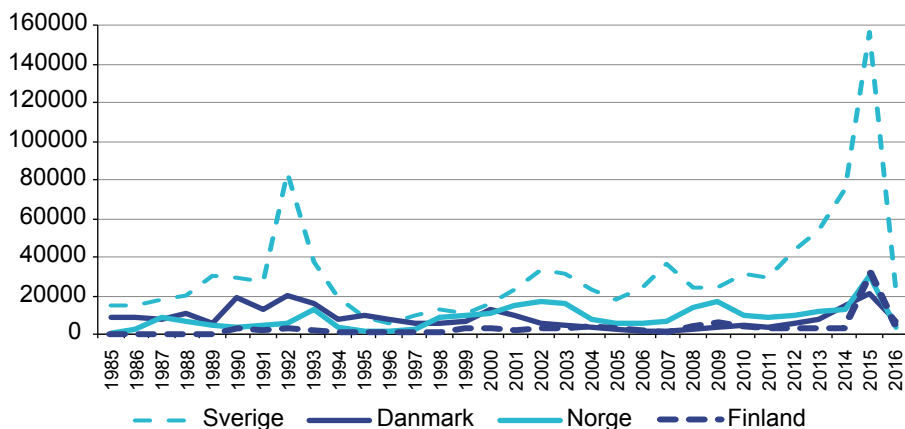
2.2 Flyktinger i Norden

Tilstrømningen av flyktinger og asylsøkere til Europa og Norden begynte å øke tidlig i 1980-årene, særlig som følge av opptrappingen av konflikter i Asia. Figur 2.1 A viser antall asylsøknader som kom til de nordiske landene fra 1985 til 2016, mens figur 2.1 B viser samlet antall til OECD, Vest-Europa og Norden i samme periode. De markerte toppene i tilstrømningen er resultater av at den humanitære situasjonen i noen spesielle konfliktområder ble vesentlig forverret på kort tid. Eksempler på dette er krisene på Balkan i begynnelsen og i slutten av 1990-årene, opptrappingen av konfliktene i Irak på begynnelsen av 2000-tallet i forbindelse med Hussein-regimets fall og krigen i Syria fra 2011.

Figur 2.1 B viser at Vest-Europa har mottatt en stor andel av det totale antallet asylsøkere til hele OECD-området. I gjennomsnitt mottok de nordiske landene omtrent ti prosent av den årlige asylstrømmen til Vest-Europa, mens andelen deres av befolkningen er rundt seks prosent.

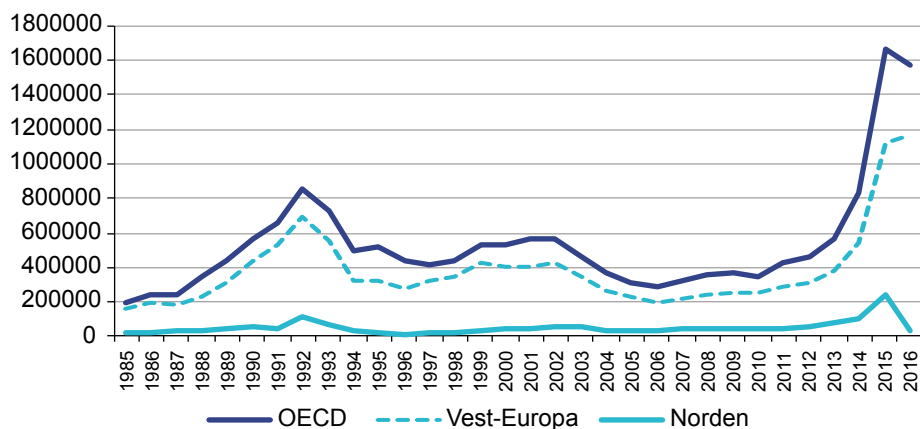
14 Vi vil gå grundigere gjennom kriteriene for å velge ut studier i avsnitt 4.

Figur 2.1 A. Antall asylsøkere til nordiske land



Kilde: OECD International Migration Database: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>

Figur 2.1 B. Antall asylsøkere til OECD, Vest-Europa og Norden



Note: Egne beregninger basert på data fra OECD International Migration Database: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>

Figur 2.1 A viser først og fremst at Sverige har tatt imot en betydelig større andel enn de andre nordiske landene, og særlig i de kritiske periodene da det totale antallet asylsøkere økte raskt. Dette gjelder også om det tas hensyn til at folketallet i Sverige er nesten dobbelt så stort som i de andre landene. Danmark fikk gjennomgående flere asylsøkere enn Norge inntil slutten av 1990-årene, mens tilstrømmingen til Norge stort sett har vært høyere etter det. Finland har i hele perioden mottatt en svært lav andel av de asylsøkerne som har kommet til Norden.

Selv om mange søknader om asyl blir avslått, både i Sverige og i resten av Norden, gjenspeiler forskjellene i asyltilstrømningen den relative størrelsen på flyktningbefolkningene i de fire landene. FNs organ for flyktninger, UNHCR, registrerer antall primærflyktninger etter mottagerland. Til denne gruppen regnes de som har fått innvilget permanent eller midlertidig oppholdstillatelse etter asylsøknad eller som FN-flyktning. De som får statsborgerskap i mottagerlandet, blir tatt ut.¹⁵ I 2017 utgjorde denne gruppen 3 prosent av den svenske befolkningen, nesten 1,2 prosent av den norske og henholdsvis 0,7 og 0,4 prosent av den danske og den finske befolkningen. Med en videre definisjon, som også omfatter dem som har fått statsborgerskap og etterfølgende familieinnvandrere, har Statistisk sentralbyrå (SSB) beregnet at fire prosent av den norske befolkningen har bakgrunn som flyktning (SSB 2017).

UNHCRs data over hvor flyktningene kommer fra, viser at det med få unntak er personer med den samme bakgrunnen som dominerer i de fire nordiske landene. Folk fra Afghanistan, Iran, Irak, Somalia, Syria, Eritrea og konfliktområdene på Balkan (tidligere Jugoslavia) utgjør betydelige deler av flyktningbefolkningene i alle landene. Et unntak er at Finland har svært få flyktninger fra Eritrea. Et annet unntak er at Sverige er alene om å ha en stor gruppe av statsløse flyktninger. Personer fra andre avsenderland utgjør mindre enn fem prosent av flyktningene i alle de fire nordiske mottagerlandene, både i 2000 og i 2016.

2.3 Flyktninger på arbeidsmarkedet

Noen generelle kjennetegn ved innvandrere, og særlig ved flyktninger, tilsier at de stiller relativt svakt som arbeidstagere når de ankommer mottagerlandet. De har ofte et lite nettverk og er dårlig informert om mulighetene i arbeidsmarkedet. Mange innfødte som nylig har startet sin yrkeskarriere, kan også oppleve slike mangler. Innvandrerne har i tillegg et underskudd på landspesifikk kompetanse, og arbeidsgivere kan være mer usikre når det gjelder kvaliteten på deres utenlandske utdanning og yrkeserfaring. Den svake stillingen i arbeidsmarkedet, i tillegg til arbeidsgivernes usikkerhet eller deres holdninger, kan også gjøre at innvandrere blir utsatt for diskriminering, både ved ansettelse og ved opprykk.¹⁶ Slike problemer knyttet til usikkerhet, kompetanseunderskudd og mang-

15 Tallene fra UNHCR er hentet fra http://popstats.unhcr.org/en/time_series.

16 Med diskriminering menes at like produktive arbeidstagere systematisk gis ulike lønns- og karrierebetingelser ut fra observerbare kjennetegn som kjønn, hudfarge eller fødeland. Det at arbeidsgivere diskriminerer, kan være et resultat av usikkerhet (statistisk diskriminering), holdninger eller markedsrett (monopsonistisk diskriminering). Se Dale-Olsen et al. 2014 for en kort beskrivelse av mekanismer som ligger bak diskriminering

lende informasjon har trolig en tendens til å øke med den kulturelle avstanden mellom hjemland og mottagerland.

Som nevnt over kan man anta at arbeidsinnvandrere har vurdert om kompetansen deres gir avkastning i arbeidsmarkedet i mottagerlandet. Mange av dem vil også være rekruttert til jobber der det er vanskelig å finne den riktige arbeidskraften i det innenlandske markedet. Flyktninger migrerer i utgangspunktet for å unnsnippe humanitære problemer. Hvilket mottagerland de kommer til, styres derfor i mindre grad av hvor godt kompetansen deres passer inn i arbeidsmarkedet. Disse generelle seleksjonsmekanismene tilsier at arbeidsinnvandrere, særlig ved ankomst, men også senere, har betydelig bedre forutsetninger for å forsørge seg selv enn det flyktningene har. Mange flyktninger kan i tillegg ha fysiske og psykiske helseproblemer på grunn av traumatiserende opplevelser i hjemlandet eller under flukten (se for eksempel Schick et.al 2016).

Sammenlignet med de fleste andre grupper må flyktningene altså forsere betydelig høyere barrierer for å få innpass på arbeidsmarkedet i mottagerlandene. Det er derfor ikke overraskende at de ved ankomst starter med betydelig lavere sysselsettingsrater enn andre nykommere.¹⁷ Det kan også være urimelig å forvente at flyktninger som kommer fra land der utdannings- og helsevesen har vesentlig dårligere økonomiske betingelser, i det hele tatt kan oppnå samme posisjon i arbeidsmarkedet som de innfødte.

Sentrale forskningsspørsmål har dreid seg om hvilke egenskaper ved innvandrerne selv og ved det arbeidsmarkedet de møter i mottagerlandene, som hemmer eller fremmer deres integrasjonsforløp. Hvis hovedproblemet er lav landspesifikk kompetanse og svakt nettverk – humankapitalhypotesen –, kan det forventes at flyktningenes situasjon forbedres med botid, ettersom denne typen sosial- og humankapital bygges opp. Sysselsettings- og lønnsnivået deres vil da nærme seg det som gjelder for sammenlignbare arbeidstagere fra mottagerlandet. Hvis dette ikke skjer, eller hvis en positiv utvikling stopper opp eller reverseres, blir spørsmålet hvilke mekanismer som gjør det vanskelig for innvandrerne å tilegne seg slike produktivetsfremmende ressurser, eller som gjør at de får dårligere betingelser enn andre like produktive arbeidstagere fra mottagerlandet.

Sammensetningen av de som ankommer mottagerlandene i forskjellige perioder, (ankomstkohorter) endres over tid, når det gjelder både observerbare og uobserverbare variabler som har betydning for å lykkes i arbeidsmarkedet. Konjunktoren ved ankomst påvirker også hvor lett det er for nykommerne å få innpass.

¹⁷ Se fotnote 1.

De forskjellige ankomstkohortene vil derfor starte med ulik forsørgerevne avhengig av hvilke egenskaper de har med seg, og situasjonen i det arbeidsmarkedet de møter. For å belyse de betingelsene som gjelder for individuelle flyktninger, må man derfor studere hvordan arbeidsmarkedssituasjonen til forskjellige ankomstkohorter endres med botiden (botidseffekten).

I resten av dette kapittelet ser vi nærmere på studier som belyser integrasjonsforløpet til flyktninger i Norden. Det som konkret analyseres i disse studiene, er forskjellen i lønn, sysselsetting og trygdeavhengighet mellom innfødte og innvandrere. Botidseffekten utledes av hvordan forskjellene innen hver ankomstkohort endres med antall år siden innvandring. Sammenhengen kontrolleres for observerbare kjennetegn ved individene, for observasjonsår og – i noen tilfeller – for den økonomiske utviklingen i lokale arbeidsmarkeder. Hensikten er at analysen skal gjenspeile hvordan tid i mottagerlandet påvirker integrasjonsforløpet til det enkelte individet. I forskningslitteraturen betegnes denne fremgangsmåten som den «syntetiske panelmetoden» (Borjas 1985, 1995). Når det gjelder Norge, refererer vi også til studier som bidrar til å forklare mekanismer bak de mønstrene som beskrives. Alle studiene av integrasjonsforløp er basert på registerdata, det vil si koblinger av data om hele befolkningene i de nordiske landene som er samlet inn med et administrativt formål. Disse databasene inneholder, blant mye annet, opplysninger om de samme individenes sysselsetting, inntekt og trygdebruk over mange år (paneldata).

Flyktninger i det norske arbeidsmarkedet

Artikkelen «Flyktninger i det norske arbeidsmarkedet» (Bratsberg et al. 2016a) tar utgangspunkt at Norge, i 2015 mottok et stort antall asylsøkere, og at dette gir utfordringer knyttet til integrering i det norske arbeidsmarkedet. I artikkelen undersøker forfatterne hva man kan lære av historiske erfaringer for tidligere kohorter av bosatte flyktninger fra land utenfor Europa. Et hovedresultat er at ikke-europeiske flyktninger har hatt store problemer med å integrere seg og oppnå høy sysselsetting, og at mange derfor har blitt avhengige av helserelatert trygd.

Forfatterne estimerer en regresjonsmodell for å identifisere noen suksessfaktorer når det gjelder flyktningers sysselsetting i det ordinære arbeidsmarkedet. Kompetanseheving i form av utdanning er svært viktig, og spesielt utdanning tatt i Norge etter ankomst er virkningsfullt for å heve sysselsettingen. Alder ved ankomst har også betydning. Innvandrere som kommer i ung alder og derfor tidlig blir en del av det norske utdanningssystemet, har høyere sysselsetting enn innvandrere som kommer senere.

Bratsberg et al. (2017) analyserer utviklingen i sysselsetting og bruk av trygd for innvandrere til Norge etter motivet for bosetning. Gruppene som sammenlignes – med hverandre og med innfødte –, er flyktninger, arbeidsinnvandrere fra gamle (før 2004) og nye EU-land og personer som er familiegjenforent med tidligere innvandrere fra lavinntektsland utenfor OECD. Studien følger utviklingen til ankomstkohorter som kom til Norge fra 1990 til 2014, i opptil 20 år. Individene blir definert som sysselsatt hvis deres viktigste kilde til forsørgelse er inntekt fra eget arbeid, og som trygdet hvis denne kilden er en eller annen form for offentlig stønad. I analysene korrigeres det for ankomstkohort og observasjonsår. I tillegg korrigeres det for individenes demografiske kjennetegn (alder, kjønn, fødeland), for den utdanningen de har med seg, og den de tar senere i Norge, og for konjunktorene i de lokale arbeidsmarkedene der individene bor og arbeider.

Resultatene viser at flyktingenes sysselsettingsrate øker raskt i de første fem til syv årene i Norge. Deretter synker den i resten av tjueårsperioden som observeres. På det høyeste har de mannlige flyktingene en (estimert) sysselsettingsrate som er 20 prosentpoeng lavere enn innfødte som stiller likt når det gjelder humankapital, demografi og lokale konjunkturer. Etter 20 år i Norge har denne forskjellen steget til 30 prosentpoeng. De tilsvarende tallene for kvinnelige flyktninger er henholdsvis 30 og 35 prosentpoeng. Utviklingen i trygdetilbøyeligheten speiler forløpet til sysselsettingsratene ved å følge det motsatte mønsteret. Tilbøyeligheten er maksimalt høy i starten, før den faller kraftig i løpet av de første fem årene. Deretter øker den i resten av perioden.¹⁸

For arbeidsinnvandrere fra gamle og nye EU-land er utviklingen i sysselsetting og trygdebruk ganske sammenfallende med det mønsteret man finner for innfødte. Kvinner som blir familiegjenforent med innvandrere fra land utenfor OECD, har derimot en sysselsettingsutvikling som ligner den som beskrives for flyktingene. For familiegjenforente menn av samme kategori øker forskjellen i sysselsettingsrate sammenlignet med de innfødte fra omtrent null rett etter ankomst til 20 prosentpoeng 20 år senere. Tendensen til å falle tidlig ut av arbeidsmarkedet ser altså ut til å gjøre seg gjeldende mer generelt for innvandrere fra lavinntektslandene utenfor OECD.¹⁹

18 Disse forskjellene mellom grupper er beregnet for flyktninger med gjennomsnittlige verdier på de variablene det kontrolleres for i analysene. Hvordan flyktninggruppene er sammensatt med hensyn til disse variablene, påvirker nivået på gjennomsnittsforskjellene mellom de innfødte og flyktingene.

19 Bratsberg et al. (2010) viser at denne tendensen til tidlig frafall fra arbeidsmarkedet også gjorde seg gjeldende for arbeidsinnvandrere fra Asia og Afrika som bosatte seg i Norge før «innvandringsstoppen» i 1975.

Barth et al. (2012) analyserer det tilsvarende integrasjonsforløpet med timelønn som den avhengige variabelen og registerdata fra 1997 til 2006 for hele gruppen av innvandrere fra lavinntektslandene utenfor OECD. Denne studien viser at lønnsforskjellen mellom denne innvandrerguppen og sammenlignbare norske arbeidstagere ikke reduseres med innvandrernes botid, men at den etter noen år blir betydelig større. Røed et al. (2016) finner det samme mønsteret i en analyse av sammenhengen mellom botid og timelønn for innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika. I denne studien benyttes registerdata fra perioden 1997–2013, og beregningen av botidseffekten blir også kontrollert for alle faste uobserverte egenskaper ved individene som sammenlignes.²⁰

Flyktningenes evne til å forsørge seg selv forbedres altså betydelig den første tiden de er i Norge, men denne positive utviklingen snur etter bare fem til ti år. For gruppen som helhet har det å komme i jobb altså ikke utløst en positiv utvikling i retning av et stadig sterkere fotfeste i det norske arbeidsmarkedet. For myndighetenes arbeid med å forbedre introduksjonsordningen og arbeidsmarkedstiltak for flyktningene er det viktig å forstå mekanismene som ligger bak flyktningenes tidlige frafall fra arbeidsmarkedet.

Forskningen tyder på at innvandrerne som kommer fra landene utenfor OECD, jobber i relativt marginaliserte deler av det norske arbeidsmarkedet, det vil si hos arbeidsgivere som tilbyr sine ansatte usikre jobber og/eller lav lønn. De er typisk sterkt overrepresentert i hotell- og restaurantbransjen, bemanningsbransjen, rengjøringsvirksomhet og arbeid i private husholdninger (Røed et al. 2016). Hvis de jobber i privat sektor, har disse innvandrerne dobbelt så høy sannsynlighet, sammenlignet med norske arbeidstagere, for å være ansatt i en bedrift som i nær fremtid blir nedlagt eller nedbemanner kraftig (Bratsberg et al. 2018).

I starten av karrieren har både innvandrere og norske arbeidstagere en tendens til å jobbe i bedrifter som betaler sine ansatte relativt dårlig. Mens de innfødte bytter fra mindre til mer produktive virksomheter etter hvert som de har vært lenger i arbeidsmarkedet, fortsetter innvandrerne å jobbe i lavlønsbedrifter (Barth et al. 2012). Man kan si at disse innvandrerne blir fanget i inngangsporten til arbeidsmarkedet – det vil si i jobber der det er relativt lett å komme inn uten nettverk og godkjent utdanning, men der man ikke får et godt grunnlag for å bygge opp kompetanse som bringer en videre i arbeidsmarkedet.

20 Dette gjøres ved at man bare utnytter endringer i botid og lønn for hvert individ over tid, ikke forskjellen mellom dem, til å estimere sammenhengen. Eller, med andre ord, det inkluderes faste individeffekter i regresjonsanalysen.

Denne relativt marginaliserte tilknytningen til arbeidsmarkedet kan bidra til å forklare at innvandrernes sysselsetting er vesentlig mer konjunkturfølsom enn sysselsettingen blant andre grupper (Barth et al. 2004). I tillegg ser det ut til at det å bli arbeidsløs får større konsekvenser. Bratsberg et al. (2018) viser at det å miste jobben har en betydelig sterkere negativ effekt på fremtidig sysselsetting og inntekt for arbeidstagere fra denne gruppen enn for de innfødte.

Den svake arbeidsintegreringen kan trolig knyttes til noen grunnleggende mekanismer som gjør seg gjeldende når flyktninger, og andre innvandrere fra land utenfor OECD, møter det norske arbeidsmarkedet. Dette er noen slike mekanismer:

- Innvandrernes formelle og uformelle kompetanse er dårlig tilpasset etter-spørselen i det norske arbeidsmarkedet. Manglende kunnskap og dokumentasjon skaper også stor usikkerhet om innholdet i den formelle utdanningen innvandrerne har med seg. De får i klart mindre grad enn norske arbeidstagere utnyttet sin formelle kompetanse (Hardoy og Schøne 2011), og denne forskjellen øker med botid (Røed et al. 2016). Bratsberg et al. (2016b) viser at flyktninger har svært lav avkastning av den utdanningen de har med seg, men at mer utdanning fra Norge er forbundet med sterk økning i sysselsetting og inntekt.
- Innvandrerne blir diskriminert ved ansettelser. Barth et al. (2012) viser at hvis innvandrere fra lavinntektslandene blir i samme bedrift, så får de omtrent den samme lønnsveksten som (sammenlignbare) innfødte arbeidstagere. Det betyr at den negative botidseffekten på lønnsutviklingen først og fremst oppstår fordi de innfødte etter hvert blir ansatt hos nye arbeidsgivere som betaler dem bedre. Dette tyder på at individene i innvandrergruppen blir diskriminert i ansettelsesprosessen. Flere eksperimentstudier, blant annet Birkelund et al. (2014) og Midtbøen (2014, 2016), viser at norske arbeidsgivere i betydelig mindre grad innkaller søkere med fremmedartete navn til intervju på utlyste stillinger.
- På grunn av lav forventet arbeidsinntekt og stort forsørgeransvar har innvandrere lite å tape sammenlignet med andre grupper på å gå fra arbeid til trygd. Bratsberg et al. (2014) viser at innvandrernes sannsynlighet for overgang til helserelaterte ytelser påvirkes relativt sterkere av nivået på dette økonomiske tapet. At de lettere krysser grensen mellom arbeid og trygd når det økonomiske insentivet blir sterkere, kan i sin tur ha sammenheng med at de i gjennomsnitt ligger nærmere denne grensen på grunn av større helseproblemer.

Flyktninger i det danske, det svenske og det finske arbeidsmarkedet

Schultz-Nielsen (2017) analyserer utviklingen i flyktningers sysselsetting og inntekt i det danske arbeidsmarkedet. Studien beskriver integrasjonsforløpet for dem som kom til Danmark i perioden 1997–2011. Sysselsatt defineres etter kriteriene til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO), som i hovedsak består i at man er registrert med en positiv inntekt fra eget arbeid i den siste uken av november, altså et betydelig svakere krav enn i Bratsberg et al. (2017). Inntekt måles ved ens samlede årlig inntekt som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende.

Analysene av integrasjonsforløpet blir kontrollert for sammensetningen av gruppene med hensyn til demografiske kjennetegn og for konjunktorene i det lokale arbeidsmarkedet der flyktingene bosettes. Det blir ikke kontrollert for utdanning, siden denne variabelen mangler for en stor andel av flyktingene. Resultatene viser at integrasjonsforløpet for flyktninger i Danmark har klare fellestrekk med det som beskrives for Norge i Bratsberg et al. (2017). Den gjennomsnittlige sysselsettingsraten for de mannlige flyktingene øker de første seks–åtte årene etter ankomst, for så å synke igjen. Med litt variasjon mellom ankomstkohortene er sysselsettingen på det høyeste rundt 30 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for innfødte danske menn. 17 år etter at flyktingene kom til Danmark, er denne forskjellen i overkant av 40 prosentpoeng.

Disse sammenligningene gjelder for et gjennomsnitt av alle i de respektive gruppene. Når de mannlige flyktingene i stedet sammenlignes med lavt utdannede danske menn, blir forskjellene mellom 10 og 15 prosentpoeng mindre, men de følger det samme mønsteret med botiden.

For de kvinnelige flyktingene øker også sysselsettingen relativt raskt de første åtte–ni årene. Etter dette flater den ut rundt 50 prosentpoeng lavere enn nivået for de innfødte danskene. På det høyeste er det bare ca. 30 prosent av de kvinnelige flyktingene som er sysselsatt, men det er ingen tegn til at deres tendens til være i jobb synker igjen. Tilsvarende som for de mannlige flyktingene er forskjellene betydelig mindre når de kvinnelige flyktingene sammenlignes med lavt utdannede danske kvinner, og mønsteret over botid er omtrent det samme.

Når det gjelder utviklingen i årsinntekt, synker gapet mellom gjennomsnittet for alle dansker og flyktninger de første fire til åtte årene etter ankomst, for så å øke kraftig i de etterfølgende årene. På dette området er imidlertid utviklingen i forholdet mellom flyktingene og de lavt utdannede danskene mindre dramatisk,

siden inntektsforskjellen mellom de lavt utdannede og gjennomsnittet for alle dansker blir mer negativ med alder.

Sarvimäki (2017) analyserer integrasjonsforløpet til flyktninger i Finland med hensyn til sysselsetting og årsinntekt. Siden opplysninger om formell innvandringsgrunn mangler, defineres utvalget av flyktninger på grunnlag av opprinnelsesland og bosetningstidspunkt. Nærmere bestemt omfatter utvalget innvandrere fra Afghanistan, Somalia, Irak og tidligere Jugoslavia som ble bosatt i Finland i perioden 1988–2013. Ifølge Sarvimäki (2017) har innvandrere fra disse landene i all hovedsak kommet til Finland gjennom den humanitære kanalen, og de utgjør en stor andel av flyktningene i landet.

I denne studien observerer Sarvimäki sysselsettings- og inntektsutviklingen til disse innvandrerne i inntil femten år etter ankomsten. Å være sysselsatt defineres ved om man har jobb på slutten av året, mens inntekt måles ved samlet årsinntekt som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende. Analysen av integrasjonsforløpet blir kontrollert for sammensetningen av gruppene med hensyn til demografi (alder, kjønn, opprinnelsesland) og for observasjonsår. Siden også de finske registerdataene er svært mangelfulle med hensyn til innvanderes utdanning, blir det ikke kontrollert for denne variabelen.

Sysselsettings- og inntektsforskjeller mellom flyktninger og innfødte finner beskrives ikke for den gjennomsnittlige flyktning, men separat for flyktninger fra de ulike opprinnelseslandene. Resultatene viser at som flyktningene i Norge og Danmark har innvandrerne fra alle de fire landene svært lav sysselsetting like etter ankomst. Flyktningene fra Balkan (tidligere Jugoslavia) ligger i utgangspunktet på et betydelig høyere nivå enn dem som kommer fra Afghanistan, Somalia og Irak. I løpet av de første ti årene reduseres gapet mellom innfødte og innvandrere når det gjelder både sysselsetting og inntekt. Etter ti år blir gapet konstant for dem fra Irak og Somalia, mens afghanerne ikke kan observeres i den siste femårsperioden. Flyktningene fra Balkan er igjen det positive unntaket som fortsetter å redusere de innfødtes forsprang når det gjelder både inntekt og sysselsetting. Etter 15 år i Finland er årsinntekten til menn og kvinner i denne gruppen henholdsvis 51 og 39 prosent av den til sammenlignbare finner, mens sysselsettingsraten for menn og kvinner er henholdsvis 18 og 37 prosentpoeng lavere. De tilsvarende tallene for de andre tre gruppene viser at deres integrasjonsforløp er betydelig svakere. Ingen av gruppene viser imidlertid tegn til den reverseringen av integrasjonen som er tydelig i analysene fra Norge og Danmark. I en analyse av integrasjonsforløpet for innvandrere som ankom Finland før 2005, finner Sarvimäki (2011) tegn til en slik reversering ca. 15 år etter ankomst for menn og kvinner fra land utenfor OECD.

Åslund et al. (2017) analyserer integrasjonsforløpet med hensyn til sysselsetting for innvandrere som kom til Sverige fra lavinntektslandene utenfor OECD i perioden 1992–2014. Formålet med denne studien er å fange opp flyktnings utvikling på arbeidsmarkedet. Siden det mangler informasjon om formell innvandringsgrunn i datamaterialet, avgrenses utvalget til dem som ankom Sverige i perioder da den humanitære situasjonen i hjemlandet skapte store flyktningstrømmer.

Å være sysselsatt defineres ved at ens årlige arbeidsinntekt overstiger halve medianinntekten til en 45 år gammel arbeidstager i Sverige. I analysen av botidseffekten kontrolleres det for observasjonsår, opprinnelsesland, alder og kjønn – i tillegg til ankomstkohort. Sammenlignet med funnene i den norske og den danske studien øker sysselsettingen saktere med botid i de første årene flyktningene er i Sverige. Det vil si at botidseffekten er noe svakere. Fem år etter ankomst er sysselsettingsraten rundt 45 prosentpoeng lavere enn for innfødte. Til gjengjeld viser integrasjonsforløpet ingen nedadgående trend i løpet av den 25 år lange perioden som observeres. Den gjennomsnittlige flyktningen fortsetter å nærme seg de innfødtes sysselsettingsrate i 15 til 20 år etter ankomsten. Deretter stopper opphentingene gradvis opp, rundt 15 prosentpoeng under de innfødtes nivå. Dette mønsteret gjelder for både kvinner og menn.

Rust (2018) beskriver hvordan sysselsettingen utvikler seg med botid, for flyktninger i Sverige etter kjønn, hjemland og ankomstkohort i perioden 1983–2015. Denne beskrivelsen bekrefter bildet av at sysselsettingen til flyktningene stiger til et visst nivå hvor den stabiliserer seg. Det er stor forskjell mellom integrasjonsforløpet til flyktninger fra forskjellige land, men dette gjelder først og fremst med hensyn til hvilket nivå økningen stopper opp på, og hvor fort den kommer dit. Flyktninger som ankommer i en lavkonjunktur, ser ut til å bruke lengre tid før de kommer inn på arbeidsmarkedet. Ingen av gruppene viser tegn til at botidseffekten blir negativ i løpet av de 15 til 20 årene de observeres etter ankomsten til Sverige.

De nordiske studiene viser både likheter og forskjeller når det gjelder flyktningsenes integrasjonsforløp. Resultatene fra både Danmark og Norge, og kanskje spesielt Norge, viser at integrasjonsforløpet reverseres etter en tid i vertslandet. De svenske studiene tyder på at flyktninger der ikke opplever en tilsvarende utvikling. Også i Sverige stopper tilnærmingen til de innfødtes inntekts- og sysselsettingsnivå opp etter noen år i vertslandet, men gapet øker ikke igjen slik som i de andre skandinaviske landene.

2.4 Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak for flyktninger

I dette avsnittet går vi gjennom evalueringer av om deltagelse i aktive arbeidsmarkedstiltak («Active labour market programmes», ALMP) bedrer flykningers integrasjonsforløp. Med arbeidsmarkedstiltak menes i denne sammenheng både tiltak som er etablert for flykninger spesielt; for eksempel språkopplæring, og generelle tiltak som tilbys til personer som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet, men som ønsker arbeid; for eksempel lønnstilskudd eller praksisplasser. De er som regel organisert av arbeidsmarkedsmyndighetene utenfor det ordinære utdanningssystemet og kan vare fra noen måneder til flere år.

Fra 1975 ble det innført betydelig sterkere restriksjoner på arbeidsinnvandring fra land utenfor Norden. Etter dette har innvandringen fra land utenfor OECD i stor grad kommet gjennom den humanitære kanalen, som FN-flyktninger, asylsøkere eller som etterfølgende familieinnvandrere. Vi oppfatter derfor også studier av tiltak for innvandrere som kommer fra regioner der det har kommet mange gjennom disse kanalene, som relevante i vår sammenheng.

I gjennomgangen tar vi sikte på å dekke alle studiene som oppfyller følgende kriterier:

- Er basert på kvantitativ analyse av flykninger og innvandrere fra land utenfor OECD i nordiske land.
- Har en analytisk strategi for å identifisere den kausale sammenhengen mellom deltagelse i tiltaket og endringen i arbeidsmarkedssituasjon.
- Er publisert i en norsk eller internasjonal anerkjent publiseringskanal, i løpet av de siste 20 årene.²¹

Evalueringene som oppfyller disse kriteriene, blir beskrevet mht. til tiltakets art, data, metode og resultater.²²

Hvordan det går med dem som deltar på et tiltak, avhenger av hvem de er i utgangspunktet, hvordan rammebetingelsene i arbeidsmarkedet endres, og hva de får tilført av nyttig kompetanse og nettverk ved å delta. Hovedproblemet med

21 En anerkjent vitenskapelig publiseringskanal er i Norge registrert med nivå 1 eller 2 i Norsk senter for forskningsdata (NSD), se https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/KanalTreffliste.action?xs=european+journal+of+communication&__checkbox_bibsys=true&tv=true. Registrering på nivå 1 eller 2 innebærer at publikasjonene har gjennomgått en kvalitetskontroll av uavhengige forskere med relevant kompetanse (fagfellevurdering). Etter NSDs vurderingssystem er artikler på nivå 2-tidsskrifter, av høyere kvalitet enn dem som publiseres på nivå 1. Artikler som publiseres i internasjonale tidsskrifter på engelsk, er tilgjengelig for kritikk og vurdering fra en betydelig større del av den relevante fagekspertisen enn dem som publiseres på norsk.

22 Ingen av analysene som er gjort av den norske introduksjonsordningen som ble innført i 2004, oppfyller disse kriteriene. De blir derfor ikke omtalt i dette kapittelet. Vi vil imidlertid gå nærmere inn på noen av disse studiene i innledningen til kapittel 2 som er en studie av denne ordningen.

evalueringer av den typen vi konsentrerer oss om, er å skille den siste komponenten, effekten av tiltaket, fra de to andre, seleksjon til tiltaket og betydningen av endringer i ytre omstendigheter.

I den virkelige verden er det som regel ikke mulig å utelukke en eller annen form for systematisk skjevhet i rekrutteringen til arbeidsmarkedstiltak. Dette er både fordi individene i målgruppen selv påvirker om de deltar, og fordi de som administrerer tiltakene, kan påvirke utvelgelsen av deltagerne på en systematisk måte. Det er dermed problematisk å benytte dem som ikke deltar, til å representere det kontrafaktiske forløpet – det vil si å benytte dem som mål for det som hadde skjedd med deltagerne dersom de ikke hadde gjennomført tiltaket. Vi deler studiene inn i kategorier etter den metoden som er benyttet for å løse dette kausalitetsproblemet. Litteraturstudien oppsummeres i tabell 2.1 i slutten av dette kapittelet.

Randomisering – ekte eksperimenter

Med ekte eksperimenter løser man kausalitetsproblemet ved at individer i målgruppen for et tiltak fordeles tilfeldig mellom en deltagergruppe og en sammenligningsgruppe. Denne metoden kalles randomisering. Hvis randomiseringen lykkes, og individenes atferd ikke påvirkes av at de er med i et eksperiment, kan tiltakseffekten utledes av gjennomsnittsforskjellen i målsettingsvariabelen, for eksempel tilbøyeligheten til å være i jobb.

Innvendingene mot denne metoden er først og fremst av etisk og praktisk karakter. Det kan være vanskelig å rettferdiggjøre at knappe tiltak fordeles tilfeldig og ikke etter en eller annen form for rangering av behov eller egeninnsats fra individer i målgruppen. Når det gjelder en sårbar gruppe som flyktninger, er det politisk og etisk vanskelig å ha en gruppe som ikke får noen tiltak. Det er da lettere å få tilslutning til eksperimenter der en kontrollgruppe får en type standard tiltak, mens deltagergruppen får noe i tillegg. Gjennomsnittsforskjellene i målsettingsvariabelen gir da uttrykk for effekten av marginale endringer i tilbudet, ikke av tilbudet i seg selv (Jadad et.al. 2008)

Praktiske hensyn dreier seg først og fremst om at det kan være svært vanskelig og dyrt å gjennomføre eksperimenter som oppfyller kravene til tilfeldighet. Dette gjelder spesielt når eksperimentene må gjennomføres ute i den virkelige verden der mange av dem som blir involvert, har sin egen agenda. I en laboratorie-situasjon er forutsetningene for kontroll med forskningsdesignet betydelig bedre (høyere intern validitet), men problemstillingene man studerer, kan bli mindre interessante og resultatene ha mindre overføringsverdi (lav ekstern validitet).

Et siste problem er at det kan oppstå en såkalt «forventningseffekt», som betyr at individene i deltager- eller kontrollgruppen påvirkes av selve det at de er med i et eksperiment. Gjennomsnittsforskjellen vil for eksempel overvurdere den positive effekten hvis de som tilfeldigvis ikke får bli med på tiltaket, føler seg urettferdig behandlet og derfor gjør mindre innsats for å få seg en jobb. Dette problemet kan oppstå dersom individene vet at de deltar i et eksperiment, og om de er eller ikke er med i deltagergruppen.

Joonas og Nekby (2012) studerer om mer vekt på veiledning og individuell tilrettelegging i introduksjonsordningen (intro) kan bedre flyktingenes integrasjonsforløp. Dette gjelder for eksempel om det har noen effekt om man planlegger tiltakskarrieren med utgangspunkt i flyktingens forutsetninger og hvilke deler av arbeidsmarkedet han/hun søker seg mot. Med tiltakskarriere menes hva slags tiltak som skal gjennomføres, og i hvilken rekkefølge.

I ni svenske kommuner ble det i 2006 i tillegg til den etablerte introduksjonsordningen igangsatt et program med «intensivert oppfølging». For deltagerne ble det lagt betydelig større vekt på slik individuell tilpasning. De lokale arbeidskontorene gjennomførte programmet. De saksbehandlerne som jobbet med «intensivert oppfølging», fikk en sterk reduksjon i antallet klienter og ekstra opplæring i å veilede nyankomne flyktninger gjennom kvalifisering og jobbsøking.

For å være i målgruppen skulle flyktingene i utgangspunktet vurderes som klare til å søke ordinært arbeid etter at introduksjonsprogrammet var fullført. Eksperimentet skulle med andre ord gjennomføres blant dem som ikke hadde noen åpenbare problemer utover det underskuddet på landspesifikk kompetanse som intro skal bidra til å bygge ned.

Medlemmene i deltager- og kontrollgruppene ble tilfeldig trukket fra målgruppen av en representant for ledelsen ved det lokale arbeidskontoret som ble antatt å vite lite om de individuelle flyktingene. I alt ble 953 personer trukket til deltagergruppen og 335 til kontrollgruppen fra 1. oktober 2006 til 30. juni 2007. Alle medlemmer i eksperimentet ble så kontinuerlig observert med hensyn til deltagelse i arbeidsmarkedstiltak, ordinær utdanning og jobb frem til mai 2009.

I beregningen av gjennomsnittsforskjeller i målsettingsvariablene ble det kontrollert for når flyktingene kom inn i tiltaket (måned og år), og ved hvilket lokalt arbeidskontor, og dessuten for utdanning, demografi (alder, kjønn, hjemland) og bosetningsfylke.

Resultatene viser at fra ett år etter at de ble registrert som bosatt, hadde individene i deltagergruppen større sannsynlighet både for å delta i arbeidsmarkedstrening og for å være i en selvstendig jobb. Ved slutten av observasjonsperioden (22–30 måneder etter at programmet startet opp) hadde deltagerne 43 prosent høyere sannsynlighet for å være sysselsatt enn dem som gjennomførte det vanlige introduksjonsprogrammet.

Basert på dette resultatet finner forskerne ved hjelp av en enkel kost-nytteanalyse at innføring av programmet på bred basis vil betale seg i løpet av 2 til 3,5 år. Det vil si at inntektene i form av høyere skatteinntekter og reduserte sosiale utgifter vil overstige økte kostnader til saksbehandling og opplæring.

Forskerne presenterer noen forbehold når det gjelder hvordan eksperimentet ble gjennomført. Dette gjelder særlig det at de måtte overlate selve den praktiske gjennomføringen av randomiseringen til lederne ved de lokale arbeidskontorene. Hvis trekningen er helt tilfeldig, skal gjennomsnittsforskjellen mellom deltager- og kontrollgruppe ikke påvirkes av at det korrigeres for observerte kjennetegn ved individene. Forskjellene i favør av deltagergruppen ble imidlertid svakt redusert ved en slik kontroll, noe som kan tyde på at deltagerne er positivt selektert med hensyn til uobserverbare egenskaper.

Naturlige eksperimenter

I naturlige eksperimenter benytter forskerne seg av at individer blir utsatt for tilfeldig variasjon i eksponering for et «tiltak» på grunn av prosesser som finner sted i den virkelige verden. Et klassisk eksempel tar utgangspunkt i at det finnes en regel om størrelsen på skoleklasser. De årene antallet oppmeldte nye elever i en skolekrets er akkurat like under grensen, ender barna opp i store klasser. De årene antallet er akkurat over grensen, må gruppen deles, og barna ender opp i små klasser. Angrist og Lavy (1999) benyttet slik variasjon til å studere effekten av klassestørrelse på læringsutbytte. En forutsetning for å lykkes med denne strategien er da at fordelingen av andre variabler av betydning for skoleresultatene ikke påvirkes av at kullstørrelsen akkurat bryter eller ikke bryter grensen. Eksperimentet vil for eksempel forstyrres dersom de mest ressurssterke foreldrene flytter barna sine til en skolekrets med færre elever i klassen.

Det finnes en rekke statistiske prosedyrer som er utviklet for å legge til rette for at slik tilfeldig variasjon som oppstår i den virkelige verden, kan utnyttes til å utlede effekter av politiske vedtak og mer generelle samfunnsendringer. Formålet med alle metodene er å isolere endringen i den variabelen man skal måle effekten av, fra systematiske variasjoner i andre relevante, uobserverbare egen-

skaper ved individene og deres rammebetingelser. I hvilken grad en slik studie blir vellykket – metodisk sett – avhenger av om forskerne er i stand til å sannsynliggjøre at dette faktisk er tilfellet.

Åslund og Johansen (2011) analyserer et program hvor man brukte praksisplasser for å gi arbeidsledige innvandrere arbeidstrening og opplæring. Programmet – «Special INtroduction» (SIN) – innebar at innvanderens kompetanse og karrieremuligheter ble grundigere vurdert i forbindelse med valg av praksisplass. I tillegg ble det gitt forsterket veiledning både til deltageren og til den ansvarlige arbeidsgiveren i løpet av praksisperioden. Målet var å øke innvanderens sannsynlighet for å komme i selvstendig arbeid.

Programmet ble gjennomført av den lokale arbeidsmarkedsetaten i 20 svenske pilotkommuner fra 2003 til 2006 og skulle vare i seks måneder for hver deltager. Målgruppen var arbeidsløse innvandrere som var ferdig med introduksjonsordningen og hadde prøvd andre arbeidsmarkedstiltak. Saksbehandlerne som gjennomførte SIN, fikk redusert antall klienter til rundt en tiendedel av det som var vanlig. Deres oppgave var å identifisere relevante arbeidsplasser for praksis, bistå med skriving av CV-er og koordinere kontakt mellom deltagerne og arbeidsgivere både før, underveis i og etter praksisperioden.

For å måle effekten av tiltaket benyttet forskerne en såkalt «difference in differences»-prosedyre. Det vil si at forskerne unyttet forskjellen i sysselsettingsutviklingen mellom alle fra målgruppen som ble arbeidsledige i pilotkommunene henholdsvis før og etter at programmet ble startet opp. For å korrigere for uobserverte endringer i rammebetingelsene benytter forskerne den korresponderende forskjellen mellom før- og etter-perioden i kommuner der det ikke ble startet noe program (kontrollkommuner). For at den lokale konjunkturutviklingen skulle fanges opp, skulle pilot- og kontrollkommuner ligge innenfor det samme regionale arbeidsmarkedet.²³

Forutsetningen for at denne strategien skal virke, er da at utviklingen fra før til etter i kontrollkommunene fanger opp det kontrafaktiske forløpet i pilotkommunene, altså den utviklingen innvanderne i pilotkommunene hadde hatt om programmet ikke ble startet opp.

Analyser av utviklingen i målgruppens arbeidsmarkedssituasjon i pilot- og kontrollkommunene før SIN startet opp, tyder på at dette var tilfellet. Studien er basert på svenske registerdata.

23 I likhet med Statistisk sentralbyrå i Norge har Statistiska centralbyrån i Sverige definert grensen for regionale arbeidsmarkeder på grunnlag av analyser av hvor folk bor og jobber og er villige til å pendle.

Resultatene tyder på at sannsynligheten for å gå fra åpen ledighet til praksisplass økte med omtrent 15 prosent som følge av SIN. Samtidig økte sannsynligheten for å bli ansatt i en selvstendig jobb etter en praksisperiode med ca. 15 prosent. En enkel kost-nytte-beregning gir et usikkert resultat med hensyn til om kostnadene vil dekkes inn av de økte lønnsinntektene som genereres ved at flere innvandrere kommer i jobb. I denne kalkylen er det bare tatt hensyn til den første jobben deltagerne får som følge av SIN-prosjektet.

Sarvimäki og Hämäläinen (2016) evaluerer et finsk program, kalt «Integreringsplan», som skulle gjøre aktive arbeidsmarkedstiltak bedre tilpasset de individuelle kvalifiseringsbehovene til arbeidsløse innvandrere. Målgruppen for programmet var arbeidsløse innvandrere med mindre enn tre års botid i Finland.

Gruppen som ble analysert, kom til Finland fra 1996 til 1998. I gruppen var det ca. 40 prosent fra Russland og i underkant av 40 prosent fra Afrika, Asia og tidligere Jugoslavia til sammen. Resten kom i all hovedsak fra gamle og nye EU-land. Sammen med en saksbehandler på arbeidskontoret skulle den arbeidsløse lage en individuelt tilpasset plan for tiltakskarrieren. Planen skulle ta utgangspunkt i den enkelte innvandrers forutsetninger og bestå av en mest mulig produktiv sekvens av tiltak – slik som språkkurs, fagopplæring, praksisplass med mer – for å gjøre ham eller henne i stand til å forsørge seg selv. Det skulle også legges inn oppfølgingsmøter mellom klienten og saksbehandleren i løpet av ledighets-/tiltaksperioden. Analysene er basert på finske registerdata.

Arbeidskontorene ble ikke tildelt ekstra ressurser for å gjennomføre «Integreringsplan», og i prinsippet ble de samme typene av ALMP tilbudt som før innføringen. Den viktigste funksjonen til programmet var derfor å bedre tilpassingen av forskjellige tiltak til den enkeltes behov og forutsetninger.

For å evaluere programmet benytter forskerne et såkalt «Regression-Discontinuity Design» (Hahn et al. 2001). Denne metoden utnytter presis informasjon om når og for hvem et tiltak trer i kraft. Rundt oppstartstidspunktet vil det ofte være en viss vilkårlighet i hvem som blir omfattet av ordningen, og denne kan utnyttes til å konstruere eksperimenter.

«Integrasjonsplan» trådte i kraft 1. mai 1999 og omfattet da alle arbeidsløse innvandrere som var kommet til Finland etter 1. mai 1997 (cutoff). For denne gruppen var det obligatorisk å delta, og unndragelse ble sanksjonert med kutt i dagpenger. Fremgangsmåten var da i all hovedsak at de som kom i tolv-månedersperioden før 1. mai 1997, ble sammenlignet med dem som kom i de påfølgende tolv månedene, med hensyn til integrasjonsforløpet i opptil ti år etter

at planene var gjennomført. Konkret ble gruppene sammenlignet med hensyn til følgende variabler:

- i. sum inntekt fra eget arbeid i perioden 2000–2009
- ii. sum mottak av sosiale ytelser i perioden 2000–2009
- iii. tid fra ankomst til oppstart i første selvstendige jobb
- iv. totalt antall dager sysselsatt i perioden 2000–2009

Om det skal lykkes å identifisere en kausal sammenheng med denne strategien, må de som kom før og etter cut-off-datoen, ikke være systematisk forskjellige med hensyn til relevante uobserverbare egenskaper. Innvandrerne bør derfor ikke med vilje ha kunnet somele eller skynde seg, det vil si påvirke deltagelse ved å tilpasse ankomstdatoen sin. Forskerne argumenterer for at rammebetingelsene rundt innføringen av «Integreringsplan» tilsier at denne betingelsen er oppfylt, og de gjennomfører statistiske tester som tyder på at dette stemmer.

Resultatene viser at de som deltok i «Integreringsplan», tjente i gjennomsnitt 9400 euro per år på selvstendig arbeid og fikk ca. 3300 euro i stønader fra det offentlige, mens de som ikke deltok, tjente i gjennomsnitt 4500 euro ved selvstendig arbeid og mottok 6000 euro i stønader per år. Basert på disse resultatene fastslår forskerne at programmet ga sterke positive effekter for målgruppens evne til å forsørge seg selv, og de understreker at gevinsten kan tilskrives en mer effektiv bruk av eksisterende ressurser. De konkluderer videre: «[W]e interpret our findings as suggesting that a focus on improving the match quality between immigrants' pre-existing skills and the training offered may substantially improve the efficiency of ALMP» (Sarvimäki og Hämäläinen 2016: 503).

Åslund og Engdahl (2018) analyserer effekten av en økonomisk bonus gitt til nyankomne innvandrere i Sverige som deltok på språkkurs og i etterkant besto en språktest. Kravet for å få bonus var å bestå en språktest innen 15 måneder etter ankomst til Sverige, men ikke senere enn ett år etter at kurset startet. Programmet gjaldt voksne nyankomne innvandrere til Sverige. Majoriteten av innvandrerne som deltok på språkkurset, var flyktninger, men det var også en gruppe av andre typer innvandrere.

Evalueringen var basert på at noen kommuner i årene 2009–2010 ble tilfeldig trukket ut til å være med på en pilotundersøkelse der de fikk mulighet til å gi en økonomisk bonus til innvandrere som deltok på språkkurs, og som besto språktesten. Størrelsen på bonusen varierte på tvers av kurs. Den høyeste bonusen som kunne oppnås, var 12 000 svenske kroner. For å evaluere effekten av den økonomiske bonusen benyttet forskerne en «difference in differences»-metode,

der man sammenligner utviklingen for innvandrere i tiltakskommunene med innvandrere i kontrollkommuner. Utfallsvariabelen var fullføring av kurset innenfor tiden. Hovedresultatet var at økonomisk bonus generelt ikke hadde noen statistisk signifikant effekt på fullføring av språkkurs. Forfatterne fant likevel noen positive effekter for de meste avanserte språkkursene (som typisk tiltrakk seg innvandrere med høyest kompetanse). Den effekten ser ut til å være drevet av resultater i de store byene. Forfatterne antyder at store byer kan ha noen institusjonelle fordeler sammenlignet med andre områder som gjør det mer sannsynlig at innvandrerne gjennomfører.

Varighetsmodeller

Varighetsmodeller, eller «timing of event»-metoden (Abbring og Van den Berg 2003), analyserer effekten av arbeidsmarkedstiltak med data som registrerer når individene går inn og ut av ledighet, ulike typer arbeidsmarkedstiltak, jobb og eventuelt utdanning. Dette er data som beskriver det vi kan kalle varighetsprofilene til dem som studeres. Den avhengige variabelen i slike analyser er sannsynligheten for å begynne i jobb eller utdanning betinget av hvor lenge vedkommende allerede har vært arbeidsledig (hasardraten). Spørsmålet er hvordan det å delta på arbeidsmarkedstiltak påvirker sannsynligheten (hasarden) for å gå fra ledighet til jobb eller utdanning.

I utgangspunktet er problemet med å identifisere effekt det samme for varighetsmodeller som for andre evalueringsmetoder. Sannsynligheten for å begynne på et tiltak kan avhenge av de samme uobserverbare egenskapene som sannsynligheten for å få jobb eller starte en utdanning. Svært skjematisk kan man si at i varighetsmodellene er kontroll for slike uobserverbare kjennetegn basert på to antagelser:

- i. På ethvert tidspunkt i ledighetsforløpet er det en proporsjonal sammenheng mellom sannsynligheten for å gå fra en tilstand (ledighet, tiltak) til en annen (tiltak, jobb) og individenes faste uobserverbare egenskaper.
- ii. Ingen kan med sikkerhet vite på forhånd når en overgang vil finne sted. Det vil si at det alltid er et element av tilfeldighet i de modellerte hendelsene. De kan dermed ikke ha noen effekt på atferden før de faktisk inntreffer.

Denne typen modeller fungerer best for store datasett med god spredning i hvor lenge individer er arbeidsledige før de begynner på forskjellige tiltak. De nordiske registerdatabasene, som gir detaljerte opplysninger om hele befolkningens arbeidsmarkedsutvikling over tid, egner seg derfor spesielt godt til denne typen analyser.

Kritikerne av metoden peker på at proporsjonalitetsantagelsen sjelden vil holde i praksis, og at resultatene i for stor grad påvirkes av denne antagelsen. Det er imidlertid vist at proporsjonalitetsantagelsen ikke er nødvendig dersom man har tilgang til tidsvarierende observerte kjennetegn, for eksempel knyttet til konjunkturbevegelser (Brinch 2007, Gaure et al. 2007). Raaum og Røed (2006) argumenterer for at grunnlaget for å identifisere de kausale effektene blir bedre desto flere tidsvarierende forklaringsvariabler det kan kontrolleres for i analysen.

Clausen et al. (2009) analyserer effekten av arbeidsmarkedstiltak på hvor lang tid det tar for nyankomne flyktninger i Danmark å gå fra arbeidsledighet til selvstendig jobb. Etter innføringen av den danske introduksjonsordningen i 1999 har kommunene i Danmark vært pålagt å gjennomføre et treårig program for nyankomne flyktninger. Dette skal blant annet bestå av danskopplæring og aktive arbeidsmarkedstiltak.

Språkkursene har flere trinn som de nyankomne plasseres inn på ut fra en vurdering av utdanningsnivå og generell språkkompetanse ved ankomst. Blant dem som ligger på samme nivå i dansk, plasseres de med mer utdanning på et høyere nivå fordi de antas å ha større mulighet for rask progresjon. Hvor flyktningene starter, er dermed en indikator på det utdanningsnivået flyktningene har når de kommer til Danmark. Basert på hvordan de avanserer i kurssystemet, konstrueres en variabel som indikerer individenes fremgang i språkopplæringen.

I studien analyseres seks forskjellige typer aktive arbeidsmarkedstiltak:

- lønnstilskudd: ordinært arbeid med subsidiert lønn;
- praksisplass i offentlig sektor;
- praksisplass i privat sektor spesielt tilpasset sårbare innvandreregrupper;
- AMO-kurs: utdanning og opplæring utenfor arbeidslivet;
- programmer som er spesielt tilpasset innvandrere for å oppgradere deres formelle og uformelle kompetanse. Opplæring kan skje både i og utenfor arbeidslivet;
- veiledning i jobbsøking og kompetanseutvikling.

De som analyseres, er alle nyankomne flyktninger som fikk bosetningstillatelse fra og med 2000 til og med 2002. Varighetsprofilene til flyktningene starter når de registreres som bosatte, og observeres i maksimalt fire år, med hensyn til når de er ledige, når de deltar på forskjellige tiltak, og når de er i selvstendig arbeid.

I analysen kontrolleres det for en lang rekke observerbare kjennetegn ved individene – både faste og tidsvarierende – knyttet til demografi, helse (legebeseøk), trinnet de starter på, og progresjonen i språkopplæringen. Det korrigeres også

for variasjon i rammebetingelsene, ved mål for arbeidsledighet og innvandrerkonsentrasjon i det lokale arbeidsmarkedet.

Resultatene viser at tiltakene har en innlåsningseffekt; det vil si at flyktingenes sannsynlighet for å komme i jobb reduseres mens de går på tiltakene. Videre har ingen av programmene, med unntak av ett, en klar positiv effekt på flyktingenes arbeidsmarkedssituasjon etter at de er avsluttet. Unntaket er igjen lønns-tilskudd, som har en klar positiv effekt på deltagerens sannsynlighet for å få jobb etter at programmet er gjennomført. Over en fireårsperiode reduseres ledighetsperioden med 14–24 uker hvis flyktingene deltar på dette tiltaket.

For de andre tiltakene er effektene generelt små og ofte ikke statistisk signifikante. Forskerne understreker at de analyserer på relativt kort sikt. De viser til Lechner et al. (2011), som analyserer effekten av samme typen tiltak for arbeidsløse i Tyskland og finner en mer positiv utvikling på lengre sikt.

Hardoy og Zhang (2010) analyserer effekten av ordinære arbeidsmarkedstiltak på sannsynligheten for at arbeidsløse innvandrere (og innfødte) i Norge skal få jobb, begynne på en utdanning eller bli varig trygdet og forlate arbeidsstyrken. De konsentrerer seg om fire hovedtyper av tiltak som er relativt stabile med hensyn til tilgjengelighet og innhold i den perioden som analyseres, 1993–2007:

- AMO-kurs: kvalifisering gjennom korte yrkesrettete kurs og språkopplæring med varighet inntil ti måneder
- lønns-tilskudd: midlertidig ansettelse i subsidierte (ordinære) jobber hos arbeidsgivere i privat og offentlig sektor med varighet inntil ett år
- praksisplass: tilrettelagt arbeidstrening for grupper med spesielle problemer knyttet til å komme inn på arbeidsmarkedet, for eksempel dårlige norskkunnskaper
- tiltakskjeder: AMO-kurs som etterfølges av enten praksisplass eller lønns-tilskudd

Analysen er basert på norske registerdata fra perioden 1993–2007, og gruppene som analyseres, er arbeidsløse innvandrere fra land utenfor OECD, og innfødte. I tillegg til demografi (alder, kjønn og landbakgrunn) og utdanningsnivå kontrolleres det for flere variabler som varierer over tid, blant annet arbeidserfaring, botid og den lokale konjunkturutviklingen.

Blant innvandrene finner Hardoy og Zhang (2010) en betydelig innlåsningseffekt. Det vil si at sannsynligheten for å begynne i jobb reduseres mens tiltaket pågår. Blant deltagerne på AMO-kurs og lønns-tilskudd er det imidlertid tegn på at effekten er positiv mot slutten av tiltaksperioden.

Med unntak av praksisplasser har alle tiltakene en positiv effekt på innvanderens sannsynlighet for å begynne i jobb i de første tolv månedene etter at de er avsluttet (tiltakseffekten). For AMO-kurs og lønnstilskudd gjelder dette særlig i de første månedene, mens effekten av tiltakskjeder ser ut til å bli mer positiv etter hvert. Analysen viser ingen signifikante effekter på tendensen til å begynne med utdanning eller til å bli trygdet i de første tolv månedene etter at tiltakene er avsluttet.

Forskerne finner et lignende mønster når det gjelder tiltakseffekter for arbeidsløse med norsk bakgrunn. Resultatene gir ikke grunnlag for å si at tiltakene virker forskjellig for innvandrere og innfødte, og heller ikke om de totalt sett virker positivt på innvanderens sysselsettingsutvikling når innlåsningseffekten og tiltakseffekten summeres.

Hardoy og Zhang (2019) analyserer effekten av ordinære arbeidsmarkedstiltak på sannsynligheten for at nyankomne flyktninger til Norge skal begynne i en ordinær jobb, på en utdanning eller bli trygdet. I analysen følges flyktningene fra de bosettes i en norsk kommune, til de har kommet inn i en av disse tilstandene (jobb, utdanning, trygd), eller til slutten av perioden de kan observeres. Før dette skjer, blir det registrert om flyktningene deltar på arbeidsmarkedstiltak, og i så fall hvilken type. Analysen er basert på norske registerdata, av samme type som i Hardoy og Zhang (2010), men for perioden 1992–2015.

For å fange opp om etableringen av intro har endret effekten av ordinære arbeidsmarkedstiltak for denne gruppen, gjøres analysene separat for flyktninger som ble bosatt henholdsvis før og etter at ordningen ble innført, henholdsvis fra 1992 til 2002 (før), og fra 2005 til 2015 (etter). Tiltakene som undersøkes, er (i hovedsak) AMO-kurs, lønnstilskudd og praksisplasser, som er beskrevet over i tilknytning til Hardoy og Zhang (2010). Med unntak av gruppen og periodene som studeres, er opplegget for analysene sammenfallende i Hardoy og Zhang (2010) og Hardoy og Zhang (2019) når det gjelder de teoretiske forutsetningene for modellen som estimeres, og det er omtrent de samme kontrollvariablene som er inkludert.

Resultatene fra denne studien presenteres blant annet som (simuleringer av) prosentvis endring i sannsynligheten for å begynne i jobb, utdanning eller for å bli trygdet, som følge av deltagelse på et arbeidsmarkedstiltak. Denne endringen er da presentert som summen av effekt mens tiltaket pågår, og etter at det er avsluttet. I motsetning til det som var tilfellet for de arbeidsløse innvanderne i Hardoy og Zhang (2010), har lønnstilskudd ikke positiv effekt for denne gruppen av nyankomne flyktninger. Etter innføringen av intro ser det, tvert imot,

ut til at deltagelse på dette tiltaket øker sannsynligheten for å bli trygdet. Praksisplasser er det tiltaket som virker best når det gjelder å øke flyktingenes mulighet for å komme i jobb, mens AMO-kurs har en klart positiv effekt på sannsynligheten for å begynne i ordinær utdanning og reduserer sannsynligheten for å bli trygdet. For både praksisplasser og AMO-kurs blir imidlertid de positive effektene betydelig svakere etter at intro er etablert.

Heinesen et al. (2013) analyserer effekten av aktive arbeidsmarkedstiltak på ledighetsperioden til innvandrere fra land utenfor OECD som mottok sosialhjelp i Danmark mellom 1997 og 2004. Valget av sosialhjelpsklienter begrunnes med at de fleste innvandrerne i denne gruppen ikke er medlemmer av forsikringsordningene som gir rett til ledighetstrygd. Analysen, som er basert på registerdata, avgrenses til innvandrere som ble bosatt i Danmark før innføringen av den danske introduksjonsordningen i 1999. I perioden som studeres, må alle arbeidsløse i Danmark delta på tiltak senest innen tolv måneder etter at de blir registrert som ledige. De som nekter, kan miste støtten til livsopphold fra det offentlige.

Arbeidsmarkedstiltakene som evalueres, deles inn i tre kategorier:

- lønnstilskudd til arbeidsgivere i privat sektor som ansetter deltagere i ordinære jobber
- arbeidstrening ved utplassering på arbeidsplasser i offentlig sektor
- ulike typer AMO-kurs, for eksempel språkopplæring

I varighetsmodellene, som analyseres med danske registerdata, kontrolleres det for individenes demografi (alder, kjønn og landbakgrunn), utdanning fra hjemlandet og en lang rekke variabler som varierer over tid; arbeidserfaring, år med dansk utdanning, antall barn, botid m.m.

Forskerne konkluderer med at alle tiltakstypene har (signifikant) positive effekter på sannsynligheten for å begynne i en ordinær jobb, men lønnstilskudd virker klart best. Dette gjelder både mens tiltaket pågår (ingen innlåsningseffekt), og etter at det er avsluttet (tiltakseffekt). Basert på resultatene beregner forskerne at ledighetsperioden reduseres med 10 måneder for kvinner og 15 måneder for menn, i løpet av en femårsperiode, som følge av at innvandrerne deltar på lønnstilskudd. Tilsvarende tall for arbeidstrening i offentlig sektor og for AMO-kurs er henholdsvis 3,7 måneder for kvinner og 4,6 for menn, og 1,5 for kvinner og 2,6 for menn. Forfatterne konkluderer med at arbeidsmarkedstiltakene, og særlig lønnstilskudd, har en sterk positiv effekt på sysselsettingssituasjonen til denne gruppen av innvandrere.

Tabell 2.1 Oppsummering – nordiske effektevalueringer av arbeidsmarkedstiltak for flyktninger og innvandrere fra land utenfor OECD

Studier	Land	Tidsrom	Målgruppe	Tiltak	Metode	Resultater	Publiseringsnivå
Hardoy og Zhang (2010)	Norge	1993–2007	arbeidsløse innvandrere fra land utenfor OECD	fire ALMP utenfor INTRO	varighetsmodell	positiv effekt av lønnsstilskudd og AMO-kurs på sannsynligheten for jobb	nasjonalt, nivå 1
Hardoy og Zhang (2019)	Norge	1992–2015	nyankomne flyktninger	fire ALMP innenfor og utenfor INTRO	varighetsmodell	positiv effekt av praksisplasser på sannsynligheten for jobb, positiv effekt av AMO-kurs på sannsynlighet for utdanning	nasjonalt, nivå 1
Clausen et al. (2009)	Danmark	2000–2002	nyankomne flyktninger	seks ALMP innenfor INTRO	varighetsmodell	positiv effekt av lønnsstilskudd på sannsynligheten for å få jobb	internasjonalt, nivå 2
Heinesen et al. (2013)	Danmark	1997–2004	arbeidsløse innvandrere fra land utenfor OECD	tre ALMP utenfor INTRO	varighetsmodell	sterk positiv effekt av alle tiltak, men særlig av lønnsstilskudd, på sannsynligheten for å få jobb	internasjonalt, nivå 1
Joona og Nekby (2012)	Sverige	2006–2009	nyankomne flyktninger	forsterket veiledning og individuell tilrettelegging innenfor INTRO	randomisering	43 % økning i sannsynlighet for jobb 22–30 måneder etter oppstarten av programmet. Kost-nytte-analyse gir overskudd etter 2–3 år ved innføring for alle i MG.	internasjonalt, nivå 2
Aslund og Johansson (2011)	Sverige	2003–2006	arbeidsløse innvandrere fra land utenfor OECD	forsterket veiledning, individuell vurdering og oppfølging i tilknytning til praksisplasser	naturlig eksperiment: DD	Positive effekter på sannsynligheten for deltagelse i praksisplass og for å få jobb etter avsluttet praksis. Kost-nytteberegninger gir usikkert resultat.	internasjonalt, nivå 1
Sarvimäki og Hämäläinen (2016)	Finland	1996–2009	arbeidsløse innvandrere som har vært i landet mindre enn 3 år	etablere individuelle planer for innholdet og rekkefølgen av arbeidsmarkedstiltak	naturlig eksperiment: RD	sterk positiv effekt på samlet inntekt fra eget arbeid i ti år etter tiltaket	internasjonalt, nivå 2
Aslund, O. og M. Engdahl (2018)	Sverige	2009–2010	flyktninger, men også andre innvandrere	bonus for å bestå språkkurs innen 15 måneder etter ankomst til Sverige	naturlig eksperiment DD	ingen effekter på sannsynlighet for å bestå språkkurs for målgruppen som helhet noe positive effekter for mer avanserte språkkurs	Internasjonalt, nivå 1

Forkortelser: intro = Introduksjonsordningen, ALMP = Aktive arbeidsmarkeds tiltak, DD = difference in differences, RD = regression discontinuity.

2.5 Oppsummering og diskusjon

Gjennomgangen av forskning om flyktningers integrasjonsforløp i de nordiske landene viser at de i løpet av sin yrkesaktive periode har en betydelig lavere arbeidsmarkedsdeltagelse enn resten av befolkningen. I alle landene starter flyktingene på et svært lavt sysselsettingsnivå like etter ankomsten. Deres tendens til å forsørge seg selv ved eget arbeid øker sterkt i de første årene, men økningen stopper opp lenge før de når samme nivå som de innfødte.

Bratsberg et al. (2017) viser med analyser av norske data, og Schultz-Nielsen (2017) med analyser av danske, at flyktingene etter åtte–ti år i mottagerlandet har en tendens til å trekke seg ut eller falle ut av arbeidsmarkedet igjen. Sysselsettingsraten deres begynner å synke, og de blir i økende grad avhengig av trygd. Analysene til Särvimäki (2011) viser en svak antydning til det samme mønsteret i Finland for innvandrere fra lavinntektslandene utenfor OECD. Denne empirien tyder på at det å komme i jobb for denne gruppen ikke nødvendigvis utløser en positiv utvikling med bygging av kompetanse, etablering av nettverk og stadig tryggere tiknytning til arbeidsmarkedet. Det kan se ut til at mange av flyktingene blir «fanget» i inngangsporten til arbeidsmarkedet, der det er relativt lett å komme inn selv med dårlig tilpasset kompetanse og lite nettverk, men der det kanskje er lite å lære og lett å falle ut igjen.

Flere analyser fra Sverige indikerer imidlertid at flyktingenes sysselsettingsrate der fortsetter å øke, eller at den flater ut på et relativt høyt nivå sammenlignet med i de andre nordiske landene (Åslund et al. 2017, Rust 2018). Et interessant spørsmål er om denne tilsynelatende forskjellen mellom integrasjonsforløpene i Sverige på den ene siden og da særlig Norge og Danmark på den andre kan knyttes til strukturelle trekk ved de respektive arbeidsmarkedene eller ved hvordan myndigheten legger til rette for integrasjonen.

I alle de nordiske arbeidsmarkedene stilles det store krav til arbeidstagere med lav produktivitet. Eller, med andre ord: Siden lønnen og jobbsikkerheten i en internasjonal sammenheng er høy for dem med lavest kompetanse, må de ha en relativt høy produktivitet. Samtidig er den økonomiske bærekraften i den nordiske velferdsmodellen avhengig av at innbyggerne bidrar betydelig til fellesutgiftene over skatteseddelen. Sett i en slik sammenheng kan den tilstrømmingen av lavt kvalifisert arbeidskraft, som flyktingene i gjennomsnitt representerer, gjøre det vanskeligere å finansiere de nordiske velferdsstatene – det vil si hvis arbeidstagere med lav eller dårlig tilpasset kompetanse har større vanskeligheter med å få jobb samtidig som velferdsmodellen bygger på «arbeidslinja».

For å takle disse problemene har myndighetene satset på å legge til rette for at flyktninger kan kvalifisere seg gjennom undervisningsopplegg og arbeidstrening. I alle de nordiske landene er det etter hvert etablert landsomfattende introduksjonsordninger der nyankomne kan delta i slike kvalifiseringsprogrammer i flere år. Dette er på mange måter nybrottsarbeid. Offentlige myndigheter i de nordiske landene har lang erfaring med utdanning og tilrettelegging av arbeidsmarkedstiltak for innfødte. Det at man nå skal kombinere virkemidler fra utdanningssystemet og fra arbeidsmarkedspolitikken for å bedre integrasjonsforløpet til innvandrere fra kulturelt og økonomisk fjerntliggende land, har ført til nye utfordringer. Man har nødvendigvis måttet prøve og feile, men desto viktigere er det å evaluere det som blir gjort.

I dette kapittelet har vi gjennomgått kvantitativ forskning om hvordan ulike typer aktive arbeidsmarkedstiltak har påvirket integrasjonsforløpet til flyktninger og innvandrere fra land utenfor OECD. I valg av studier har vi lagt vekt på at de skal være spesielt relevante for norske myndigheter med ansvar for integrasjonspolitikken. I tillegg skal de ha en anerkjent metode for å fastslå om tiltaket som evalueres, har hatt effekt og de skal ha gjennomgått en vitenskapelig kvalitetskontroll. Ut fra disse kriteriene har vi gjennomgått evalueringer som er publisert i anerkjente forskningstidsskrifter, og som er basert på nordiske data. Tiltakene som evalueres i de utvalgte analysene, har blitt organisert innenfor introduksjonsordningen for flyktninger, for nyankomne før introduksjonsordningen startet opp, og for arbeidsløse innvandrere med lengre botid. Vi har kategorisert studiene i tre grupper etter den statistiske metoden som er benyttet for å identifisere effekten av tiltak: ekte eksperimenter, naturlige eksperimenter og varighetsmodeller. Alle disse metodene har svakheter som må drøftes i lys av de konkrete studiene. Vår holdning er at metodene ikke nødvendigvis er bedre eller dårligere, men at de passer i ulike sammenhenger. Det er derfor verdifullt at lignende tiltak evalueres med forskjellige metoder.

Én studie evaluerer innføringen av en (betydelig) økonomisk bonus for å fullføre og bestå språkkurs i løpet av de første 15 månedene etter ankomst til Sverige (Åslund og Engdahl, 2018). For hele gruppen av innvandrere som evalueres, gir tiltaket ingen effekt på deres tilbøyelighet til å fullføre innen denne fristen.

Tre av studiene vi har presentert i denne litteraturgjennomgangen, dreier seg om å gjøre arbeidstrening, undervisning og veiledning mer individuelt tilpasset til den enkelte flyktnings forutsetninger og kvalifiseringsbehov. Som i det finske tilfellet studert av Sarvimäki og Hämäläinen (2016) kan dette dreie seg om å lage individuelle planer for innholdet i og rekkefølgen på de tiltakene arbeids-

løse og relativt nyankomne flyktninger skal gjennomgå. Studien viser at når saksbehandlere på de lokale arbeidskontorene lager en slik plan sammen med klienten, har det en sterk positiv effekt på inntektsutviklingen i den påfølgende tiårsperioden. De to andre studiene, der tiltaket er at det legges større vekt på slik individuell tilpasning, er fra Sverige, og de viser også at tiltakene har en klar positiv effekt på deltageres integrasjonsforløp.

Uten å vite mer nøyaktig hva som var situasjonen for dem som ikke fikk en slik forsterket individuell oppfølging, det vil si kontrollgruppen, kan det være vanskelig å generalisere resultatene direkte til en norsk sammenheng. Vi vet for eksempel ikke hvor individuelt tilpasset tilbudet om arbeidstrening og undervisning er for nyankomne flyktninger i Norge sammenlignet med i Finland for flyktninger som ble bosatt fra 1996 til 1998. Det vi kan fastslå, er imidlertid at individuell tilpasning er viktig og kan gjøre effekten av aktive arbeidsmarkedstiltak betydelig mer positiv. Ifølge loven skal deltagerne i den norske introduksjonsordningen ha brukermedvirkning og en individuell plan for tiltakskarrieren. Djuve et al. (2017: 14), som gjennomfører en spørreundersøkelse blant involverte programrådgivere og norsklærere, finner at nesten halvparten mener at «å utarbeide en skikkelig plan vil ta for mye tid vekk fra andre, mer sentrale oppgaver». I en analyse av integrasjonsforløpet til tre kohorter av deltagere finner Djuve et al. (2017) at flyktninger som er bosatt i kommuner der brukermedvirkning praktiseres i relativt stor grad, har en mer positiv sysselsettingsutvikling.²⁴

De resterende fire evalueringene undersøker hvordan ulike typer generelle arbeidsmarkedstiltak (ALMP) har virket for flyktninger og innvandrere fra land utenfor OECD. To av disse, én fra Norge (Hardoy og Zhang 2010) og én fra Danmark (Heinesen et al. 2013), analyserer effekter av deltagelse for alle arbeidsløse innvandrere. Begge studiene viser klare positive effekter på sannsynligheten for å komme i jobb etter at tiltakene er avsluttet. De positive effektene er spesielt sterke i den danske studien, og da særlig for lønnstilskudd. I den norske studien er det også relativt god effekt av lønnstilskudd, mens praksisplasser gir dårligere resultater for denne gruppen av arbeidsledige innvandrere.

I de to siste evalueringene av ALMP, også fra Norge og Danmark, analyseres effektene for nyankomne flyktninger. I den danske studien er tiltakene organisert innenfor rammen av intro (Clausen et al. 2009). Med unntak av lønnstilskudd har ingen av de seks programmene som evalueres, signifikante effekter på de nyankomne flyktningenes sannsynlighet for å komme i jobb. Den positiv

24 *Brukermedvirkning* omfatter all kommunikasjon om individuelle egenskaper og om behov eller preferanser som er relevante for utformingen av programmet.

effekten av lønnstilskudd ser også ut til å være betydelig svakere enn den som gjør seg gjeldende i studien av de arbeidsløse innvandrerne med lengre botid i Danmark.

I den norske studien sammenlignes effekten av ALMP i en periode før og en periode etter at intro ble etablert (Hardoy og Zhang 2019). Resultatene viser at deltagelse på praksisplass generelt har en positiv effekt på de nyankomne flyktingenes integrasjonsforløp, det vil si at deres sannsynlighet for å komme i jobb øker, mens tilbøyeligheten til å bli trygdet reduseres. AMO-kurs har en positiv effekt på deres sannsynlighet for å starte på en ordinær utdanning og en negativ effekt på deres tilbøyelighet til å bli trygdet. Deltagelse på lønnstilskudd ser imidlertid ut til å ha liten betydning for integrasjonsforløpet til denne gruppen av flyktinger. Det er en klar tendens til at de positive effektene av praksisplasser og AMO blir vesentlig svakere etter at introduksjonsordningen er etablert.

Kort oppsummert kan vi si at de effektevalueringene vi gjennomgår, tyder på at individuell tilrettelegging av ALMP er viktigst for nyankomne flyktinger, mens ordinære arbeidsmarkedstiltak virker best for arbeidsløse innvandrere og flyktinger med lengre botid. Dette gjelder særlig for lønnstilskudd, som ser ut til å være det tiltaket som virker best for den siste gruppen av mer etablerte innvandrere, mens det har svakere effekt på integreringen til de nyankomne flyktingene.

3 Flyktingenes integrasjonsforløp – før og etter introduksjonsordningen

3.1 Innledning

I forrige kapittel gikk vi gjennom sentrale bidrag til forskning om flyktingenes integrasjonsforløp på arbeidsmarkedet i Norge og de andre nordiske landene.

I denne litteraturen blir det trukket to hovedkonklusjoner:

- I hele sin yrkesaktive periode har flyktingene betydelig lavere sannsynlighet for å være sysselsatt og dermed høyere sannsynlighet for å være avhengig av trygd enn resten av arbeidsstyrken.
- Etter at flyktingenes sysselsetting har økt kraftig de første fem til ti årene etter at flyktingene kom til mottagerlandet, er det en tendens til at den synker igjen. Sammenlignet med andre i arbeidsstyrken har flyktingene dermed en større tendens til å trekke seg ut av eller til å bli ekskludert fra yrkeslivet på et tidligere stadium i karrieren.

Den siste tendensen gjør seg spesielt gjeldende i Norge og Danmark. Hvordan karrieren til flyktinger utvikler seg sammenlignet med den som gjelder for resten av befolkningen, er altså allerede dokumentert. I dette kapitlet retter vi søkelyset mot forskjeller i flyktingenes integrasjonsforløp fra før til etter at introduksjonsordningen (intro) ble etablert. Det vil si at vi studerer sammenhengen mellom botid og verdien av integrasjonsindikatorerne for dem som ved bosetning fikk rett til å delta på dette tiltaket, og for dem som ikke fikk en slik rettighet fordi de kom til Norge før intro var etablert.²⁵

Et integrasjonsforløp kan beskrives ved nivået det starter på, og ved hvordan det endres med økende botid. Vi har definert sammenhengen mellom økningen i botid og *endringen* i flyktingenes sysselsetting, arbeidsinntekt, trygdebruk eller deltagelse i utdanning som botidseffekter. I dette kapitlet analyserer vi integrasjonsforløpet med hensyn til både nivå og botidseffekt.²⁶ Søkelyset er på endring fra før til etter innføringen av intro.

25 Integrasjonsindikatorerne er definert i kapittel 1, avsnitt 1.4.

26 Med nivået på integrasjonsforløpet refereres det til verdien av integrasjonsindikatorerne for gift botidseffekt.

Intro legger opp til at flyktningene, i løpet av de første to til tre årene i Norge, skal delta i et heltids undervisnings- og arbeidstreningsprogram og finansiere sitt livsopphold med trygd fra det offentlige. Beskrivelsen av flyktningenes deltagelse i figurene 1.2 og 1.3 viser at de i stor grad følger dette opplegget. Det er derfor rimelig å forvente at de som kom etter at ordningen var etablert, i den første fasen har et lavere inntekts- og sysselsettingsnivå og en høyere trygdeavhengighet enn dem som kom før innføringen. I forskningslitteraturen om evaluering av arbeidsmarkedstiltak benyttes begrepet «innlåsingseffekt» om det at deltagerens sysselsetting og inntekt synker mens de gjennomfører tiltaket. Etter innføringen av intro kan de første årene i Norge betraktes som en investeringsfase der flyktningene skal bygge opp de grunnleggende kvalifikasjonene som senere skal gi dem en høyere sysselsetting og mer robust tilknytning til arbeidsmarkedet. Den «innlåsing» som skjer i de første årene, kan dermed ses på som en nødvendig kostnad ved prosjektet. I dette kapittelet skal vi undersøke om forskjellen i integrasjonsforløpene til de flyktningene som fikk og de som ikke fikk rett og plikt til intro ved bosetning i en norsk kommune, tyder på at prosjektet går med «overskudd» på lengre sikt.

I dette kapittelet sammenligner vi integrasjonsforløpet til flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1997–2002, med integrasjonsforløpet til dem som ble bosatt i perioden 2004–2012 og var i alderen 18–55 år ved ankomsten til Norge.²⁷ Den første gruppen antas å ha kommet før intro ble startet opp, mens den andre gruppen antas å ha kommet etter at innføringen var fullført.²⁸ Vi ser altså bort fra dem som ble bosatt i 2003, fordi de ankom mens ordningen var under etablering, og dermed ikke fikk et fullverdig tilbud.

De gjennomsnittlige integrasjonsforløpene som er beskrevet i figur 1.4 og i figur V1.2 og V1.2 (i vedlegget), tyder på at intro gir innlåsingseffekter i de første årene etter at flyktningene kommer til Norge. Det ser imidlertid ut til å være betydelige variasjoner mellom flyktninggruppene både med hensyn til størrelsen på disse effektene og når det gjelder utviklingen i senere stadier av integrasjonsforløpet.

I gjennomsnitt starter både de mannlige og de kvinnelige asylsøkerne som kom etter 2003, på et betydelig lavere sysselsettingsnivå enn dem som kom før (figur 1.4). Etter fire til fem års botid i Norge har de som fikk rett til intro ved boset-

27 Vi ser bort fra flyktninger som fikk opphold gjennom ordningen med kollektiv beskyttelse, siden disse i all hovedsak kom før intro ble etablert.

28 Vi avgrenser gruppen som kom før intro, til de seks årlige ankomstkohortene i årene 1997–2002. Dette gir oss nok observasjoner til at de representerer dem som ikke fikk rettigheter til intro ved ankomst. Samtidig er det nærliggende å tro at flyktningene kan være mer forskjellige med hensyn til bakgrunnsforhold og individuelle egenskaper desto lengre periode det går mellom deres ankomsttidspunkter.

ning, nådd igjen dem som ikke fikk en slik rettighet. I årene etter dette er sysselsettingsnivået tilnærmet det samme for asylsøkerne som kom før og asylsøkerne som kom etter 2003. For mennene viser de sammenfallende sysselsettingsforløpene en synkende tendens fra seks til åtte år etter ankomsten, mens de omtrent samtidig flater ut for kvinnene, men da på et lavere nivå. Dette mønsteret ligner på det andre studier har funnet for hele gruppen av flyktinger og for innvandrere fra land utenfor OECD.

Det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået til de FN-flyktingene som fikk rett til intro ved bosetning, starter bare litt under det lave nivået til dem som ikke fikk dette tilbudet. Når de har vært omtrent fem år i Norge, går de som kom etter 2003, forbi dem som kom før, og denne forskjellen øker sterkt i de påfølgende årene. Etter tolv års botid har FN-flyktingene som fikk rett på intro, rundt 20 prosentpoeng høyere sysselsettingsrate enn dem som ikke fikk denne rettigheten da de kom til Norge. De mannlige FN-flyktingene som ikke fikk rett til intro, viser den samme tendensen til nedgang i sysselsettingen som hele gruppen av mannlige asylsøkere. Og i likhet med de kvinnelige asylsøkerne har de kvinnelige FN-flyktingene som ikke fikk intro, et sysselsettingsnivå som flater ut på et relativt lavt nivå.

Av figurene V1 og V2 ser vi at gjennomsnittsforløpene for trygdeavhengighet og inntektsutvikling speiler sysselsettingsutviklingen for disse flyktinggruppene. For asylsøkerne er innlåsingseffekten stor, og den senere utviklingen ser ikke ut til å kompensere for denne kostnaden i form av lavere trygdebruk eller vesentlig høyere inntektsnivåer blant dem som fikk tilbud om intro. For FN-flyktingene indikerer gjennomsnittsforløpene det motsatte bildet, med hensyn til både trygd og inntekt. Det er svært lav innlåsingseffekt, men stor gevinst i form av en betydelig mer positiv utvikling med økende botid for dem som fikk tilbud om intro.²⁹

I tillegg til å bedre flyktingenes tilgang til arbeidsmarkedet skal intro bidra til å øke deres deltagelse i det ordinære utdanningssystemet. Bratsberg et al. (2017) viser at flyktingers sysselsetting er sterkt positivt korrelert med det å ha utdanning fra Norge. Dette gjelder selv om den utdanningen de tar her i landet, er på et lavere nivå enn den de hadde med seg da de kom.

²⁹ Utviklingen i gjennomsnittsforløpene til familieinnvandrere kan karakteriseres som en mellomting av det vi finner for de to gruppene av primærflyktinger. I noen grad er mønstrene vi finner for disse flyktingene, også mindre stabile. Særlig for mennene henger dette sammen med at det er relativt få personer som ankommer per år, siden en stor andel av dem som får opphold på dette grunnlaget, er kvinner. I analysene vi gjennomfører i dette kapittelet, har vi også bare med de i denne gruppen som kom maks fem år etter de primærflyktingene som har søkt om familiegjenforening med dem. Etter regelverket er det disse som har rett til intro hvis de ankommer etter 1. september 2003. I presentasjonen av resultatene legger vi mindre vekt på denne gruppen.

Figur 1.5 viser de gjennomsnittlige integrasjonsforløpene når det gjelder andelen av flyktningene som var registrert ved en ordinær norsk utdanningsinstitusjon. Blant asylsøkerne er det en sterk økning i andelen som deltar i utdanning fra den gruppen som kom før til den gruppen som kom etter innføringen av intro. Denne økningen gjør seg gjeldende fra fire til åtte år etter ankomsten til Norge. Målt med denne integrasjonsindikatoren tyder gjennomsnittsføløpet til asylsøkerne på at den tidlige innlåsingseffekten kompenseres av en mer positiv senere utvikling for dem som får tilbud om intro. Når det gjelder FN-flyktningene, ser det ikke ut til at de som kom etter 2003, deltar vesentlig mer i utdanning enn dem som kom før. Det ser heller ut til at de skyver selve gjennomføringen noen år frem i tid.

Disse forskjellene mellom gjennomsnittsføløpene til flyktningene som kom henholdsvis før og etter 2003, er i tillegg til å være påvirket av eventuelle effekter av intro påvirket av at gruppene er ulikt sammensatt med hensyn til individuelle egenskaper. Dertil kommer at ankomstkohortene møter ulike betingelser i arbeidsmarkedet i forskjellige stadier av integrasjonsforløpet.

Hensikten med analysene i dette kapittelet er å korrigere integrasjonsforløpene til dem som fikk og dem som ikke fikk tilbud om intro, for slike sammensetningseffekter og variasjoner i arbeidsmarkedsforhold. Dermed vil forskjellene mellom dem i større grad kunne tolkes som et resultat av at de som kom etter 2003, fikk rett til å delta i intro. Det bør imidlertid understrekes at dette er en deskriptiv analyse og ingen effektevaluering.

Utdanning kan bedre flyktningenes muligheter i arbeidsmarkedet på lengre sikt. I perioder kan imidlertid det å delta i utdanning være et alternativ til å få seg en jobb og dermed en selvstendig inntekt. Hvordan flyktningenes årsinntekt og trygdeavhengighet endres med botid, er i stor grad en refleks av de samme prosessene som påvirker deres sysselsetting.

I presentasjonene av resultatene legger vi derfor mest vekt på analysene av sysselsetting og deltagelse i utdanning, mens vi beskriver resultatene for trygd og inntekt mer i relasjon til botidsforløpet for sysselsetting.

På grunn av endringene i regelverket for familiegjening med asylsøkere i 2003 legger vi, i presentasjonen av resultatene, mindre vekt på familieinnvandrene. Dette ble begrunnet i innledningen (avsnitt 1.1).

I neste avsnitt beskriver vi metoden, dataene og variablene vi benytter i analysen av integrasjonsforløpene. Vi ser så nærmere på de rene gjennomsnittlige forløpene til ulike ankomstkohorter – før og etter 2003. Deretter presenterer

vi resultatene fra regresjonsanalysene, før vi oppsummerer og trekker konklusjoner.

3.2 Data, metode og variabler

På grunnlag av registerdataene analyserer vi integrasjonsforløpene separat for de flyktingene som kom før og dem som kom etter 2003. Vi benytter lineær regresjon med integrasjonsindikatorerne som avhengige variabler. Sysselsetting, trygdeavhengighet og deltagelse i utdanning er binært definerte variabler, og de analyseres dermed med lineære sannsynlighetsmodeller.³⁰ Årsinntekt spesifiseres med en logaritmisk transformasjon. Botidsvariabelen inkluderes som uavhengig variabel ved et tredjegrads polynom. Dette gjør modellen fleksibel med hensyn til botidseffektens form over integrasjonsforløpet, og det er standard fremgangsmåte i den empiriske litteraturen om dette temaet.³¹ Alle analysene gjøres separat etter kjønn og oppholdsgrunnlag.

Som vi vil begrunne nærmere nedenfor, estimerer vi to typer regresjonsmodeller.

I den første varianten av regresjonsmodell kontrolleres det for kohorteffekter og for disse observerbare kjennetegnene ved individene: alder, fødeland, familieforhold og utdanning. I tillegg kontrolleres det for tilstanden i de lokale arbeidsmarkedene der flyktingene til enhver tid bor. I den andre varianten kontrolleres det for faste individeffekter. Det innebærer at endringen i integrasjonsforløpet korrigeres for sammensetningene av alle faste observerbare og uobserverbare egenskaper ved individene. I tillegg kontrolleres det for tilstanden i de lokale arbeidsmarkedene der flyktingene bor. Hvordan de ulike kontrollvariablene er definert, beskriver vi nærmere nedenfor.

Registerdataene er generelt beskrevet i avsnitt 1.4. Vi utnytter særlig de mulighetene dette datamaterialet gir for å følge utviklingen til individer over lengre tid (paneldimensjonen). I regresjonsanalysene bruker vi observasjoner av indivi-

30 Vi benytter lineær regresjon (OLS) på de dikotome utfallsvariablene. Dvs. at vi analyserer en lineær sannsynlighetsmodell som teoretisk sett har mindre tilfredsstillende forutsetninger om fordelingsfunksjonene enn dem som ligger til grunn for logit (ekstremverdifordeling) eller probit (normalfordeling). Begrunnelsen er praktisk: Jamført med Angrist & Pischke (2008, avsnitt 3.4.3) er marginaleffekten i logit- og probit-analysen lite robuste og avhengig av forutsetningene om fordelingsfunksjonene. OLS gir den beste lineære tilnærmingen til fordelingsfunksjonene og derfor marginaleffekter som er robuste og har en klar tolkning. I praksis viser det seg at modellene gir tilnærmet like resultater rundt gjennomsnittet, men noe større forskjell i toppen og bunnen av fordelingen (se også diskusjonen i Hellevik, 2009). Dertil kommer at OLS gir tilgang til prosedyrer for å estimere fast-effekt-modeller og korrigere standardavvikene for avhengighet mellom observasjoner (Clustering) som ikke kan benyttes i logit og probit.

31 Se for eksempel Barth et al. 2012, Bratsberg et al. 2017 og Røed et al. (2016).

dene i opptil tolv år etter ankomsten til Norge, både for dem som kom før 2003, og for dem som kom etter. Siden dette datamaterialet er basert på registre over hele befolkningen av bosatte i Norge, gir det oss informasjon om hele populasjonene av flyktninger med oppholdstillatelse. Innenfor de avgrensingene vi gjør med hensyn til alder, ankomstperioder og oppholdsgrunnlag for å definere den *målgruppen* intro retter seg mot, analyserer vi altså hele befolkningen av flyktninger i Norge.

Som vi påpekte under omtalen av introduksjonsordningen i kapittel 1, er det grunn til å tro at de faktiske deltagerne ikke er et representativt utvalg av alle flyktningene i målgruppen for intro. Reglene for hvem som kan slippe – og sanksjonene knyttet til å undra seg deltagelse –, tilsier at dette er en gruppe som kan være både mer og mindre resurssterk enn gjennomsnittet for målgruppen. Å sammenligne integrasjonsforløpene til flyktningene som kom før 2003, med forløpene til dem som faktisk deltok etter 2004, kan dermed gi et skjevt bilde av hvilken betydning intro har for botidseffekten. Vi unngår slike seleksjonsskjevheter ved å sammenligne utviklingen til alle i målgruppen som kom til Norge etter innføringen av intro, med den tilsvarende utviklingen til alle som kom før. Denne fremgangsmåten innebærer at vi vurderer betydningen av at intro innføres, på flyktningenes integrasjonsforløp, inkludert betydningen av hvordan innføringen påvirker hvem som deltar og hvem som ikke deltar i kvalifisering. Med andre ord vurderer vi den samlede betydningen av at intro etableres, både for de flyktningene som deltar i programmet, og for dem som ikke deltar.³²

De rene gjennomsnittsforløpene som vi omtaler i innledningen til dette kapitlet (figurene 1.4 og 1.5, og V1 og V2), kan beskrives som resultater av tre forskjellige mekanismer.

For det første er disse forløpene et resultat de strukturelle vilkårene som gjelder for individuelle flyktninger i det norske arbeidsmarkedet. Som diskutert i kapittel 2 blir slike grunnleggende betingelser påvirket av en lang rekke forhold. En faktor er hvor godt flyktningenes kompetanse passer til etterspørselen i arbeidsmarkedet og gir grunnlag for opptak til norske utdanningsinstitusjoner. Ved å gi flyktningene en grunnleggende kompetanse man mener at de mangler ved ankomsten til Norge, skal intro bidra til at denne tilpasningen blir bedre, og at flyktningene dermed får lettere tilgang til arbeid og utdanning.

32 At intro etableres, betyr både at flyktningene får et nytt og mer omfattende tilbud om kvalifisering, og at det blir en annen fordeling mellom dem som deltar og ikke deltar. I hvilken grad intro er bra for flyktningene som kommer til Norge, handler da dels om innholdet i det tilbudet deltagerne får, før og etter innføringen, og dels om hvordan selve rekrutteringen til kvalifiseringstiltak blir endret. Eller med andre ord, om man, i større eller mindre grad, klarer å inkludere dem som har nytte av kvalifiseringen som tilbys, mens de som ikke har nytte av den, eller klarer seg bedre på egen hånd, ikke inkluderes.

For det andre er forløpene et resultat av sammensetningseffekter. Det vil si at flyktninger som observeres med ulik botid, er forskjellig sammensatt med hensyn til individuelle egenskaper av betydning for utviklingen i integrasjonsindikatorerne. Dette kan være egenskaper knyttet til alt fra kulturelle normer til helse, formell utdanning, stå-på-vilje og mye annet.

For det tredje er forløpene et resultat av at flyktingene utsettes for varierende betingelser i arbeidsmarkedet i forskjellige stadier av integreringsforløpet. Det er for eksempel mulig at utvidelsen av EØS-arbeidsmarkedet i 2004 bidro til mer konkurranse i nettopp de delene av det norske arbeidsmarkedet der mange av flyktingene tilbyr sin arbeidskraft. Som vi beskrev i forrige kapittel, viser forskning at sysselsettingen til innvandrere fra lavinntektslandene er mer følsom for konjunktursvingninger enn sysselsettingen til andre grupper i arbeidsstyrken (Barth et al. 2004, Åslund og Rooth 2007, Godøy 2017, Bratsberg et al. 2018).

For å få frem eventuelle endringer i integrasjonsforløpene som er relatert til at intro endrer vilkårene for flyktingenes deltagelse i arbeid og utdanning, må vi altså korrigere for sammensetningseffekter og varierende arbeidsmarkedsforhold.

I analysene av integrasjonsforløp er det to hovedkilder til sammensetningseffekter: selektiv tilstrømning og selektiv tilbaketrekning.

Selektiv tilstrømning vil si at individer som ankommer i forskjellige år (kohorter) og dermed observeres med ulik botid i dataene, har forskjellige uobserverbare egenskaper. Hvis for eksempel flyktninger som kom i de tidlige kohortene, og som dermed observeres med lang botid, har egenskaper som gir bedre resultater, kan botidseffekten overvurderes. Når dette dreier seg om faste kjennetegn som påvirker nivået på integrasjonsforløpet,³³ kan problemet løses ved å anvende den første varianten av regresjonsmodell som ble introdusert over – det vil si ved å analysere integrasjonsforløpene med kontroll for faste kohorteffekter. Med denne metoden, som i faglitteraturen betegnes som syntetisk-panel-metoden (Borjas 1985, 1995)³⁴, utnyttes bare variasjonen i sammenhengen mellom botid og integrasjonsindikatorerne innen samme kohort til å anslå botidseffekten.

Selektiv tilbaketrekning vil si at individer som drar igjen på forskjellige stadier i integrasjonsforløpet, har en annen fordeling enn dem som blir, med hensyn til egenskaper som er av betydning for å lykkes i arbeid og utdanning. Hvis for

33 Altså ikke selve botidseffekten.

34 Denne metoden ble introdusert i kapittel 2 under omtalen av tidligere studier av flyktingers integrasjonsforløp i Norge og andre nordiske land.

eksempel de innvanderne som gjør det relativt bra, har en tendens til å emigrere relativt raskt, vil det gjennomsnittlige integrasjonsforløpet undervurdere botidseffekt. Når dette dreier seg om faste egenskaper som påvirker nivået på integrasjonsforløpet, kan dette problemet løses ved å anvende den andre varianten av regresjonsmodell som ble introdusert over – det vil si ved å analysere integrasjonsforløpene med kontroll for faste individeffekter. Med denne metoden utnyttes bare variasjonen i sammenhengen mellom botid og integrasjonsindikatorer for samme person til å anslå botidseffekten. På denne måten løses også problemet med selektiv tilstrømning, siden ankomsttidspunkt er en fast egenskap ved individet.

Siden faste individegenskaper som fødeland, alder, eller sivilstand ved ankomsten varierer mellom individer i samme kohort, kan man med syntetisk-panelmetoden analysere betydningen av slike variabler for nivået på integrasjonsindikatorer. Dette er ikke mulig i den andre typen regresjonsmodell, siden slike egenskaper ikke varierer for det enkelte individ.

Analysene som vi gjennomfører ved hjelp av de to regresjonsmodellene, kontrollerer for at grupper som kommer og drar igjen på forskjellige stadier i integrasjonsforløpene, kan være forskjellig sammensatt med hensyn til faste egenskaper som påvirker integrasjonsforløpenes nivå. De korrigerer imidlertid ikke for at de også kan være ulikt fordelt med hensyn til egenskaper som påvirker selve botidseffekten. For å få et inntrykk av om dette problemet gjør seg gjeldende, ser vi nedenfor, i avsnitt 3.3, nærmere på de gjennomsnittlige integrasjonsforløpene til ulike ankomstkohorter før og etter innføringen av intro.

Grunnen til at vi gjør alle analysene separat etter kjønn og oppholdsgrunnlag, er at vi ønsker å fange opp hvordan samspillet mellom intro og integrasjonsforløpene kan variere med slike kjennetegn. Beskrivelsene av de rene gjennomsnittsforløpene (jf. figurene 1.4 og 1.5, og V1 og V2) tyder på at slike variasjoner gjør seg gjeldende. Det kan også argumenteres for at formen på integrasjonsforløpet – både med hensyn til botidseffekten og med hensyn til nivå – varierer mellom disse gruppene fordi de står overfor ulike barrierer i arbeidsmarkedet. Dette kan blant annet knyttes til at prosedyrene for utvelgelse, ankomst og bosetning er svært forskjellige for FN-flyktinger, asylsøkere og familieinnvandrere. Flyktingene kommer fra områder i verden der tradisjonelle kjønnsroller er betydelig mer dominerende enn i Norge. Det er derfor grunn til å tro at de kvinnelige flyktingene står overfor høyere barrierer i det norske arbeidsmarkedet.

I begge regresjonsmodellene kontrolleres det for variasjoner i konjunktorene og konkurranseforholdene som gjør seg gjeldende i de økonomiske regionene³⁵ der flyktingene til enhver tid er bosatt. Tilstanden i det lokale arbeidsmarkedet blir målt med følgende tre indikatorer:

Arb.mark 1: $100 * (\text{antall sysselsatte med fødeland i Afrika, Asia eller Latin-Amerika}) / (\text{totalt antall sysselsatte})$. Denne skal indikere om det lokale arbeidsmarkedet er mer eller mindre åpent for arbeidskraft fra de verdensdelene der majoriteten av flyktingene er født.

Arb.mark 2: $100 * (\text{antall bosatte individer registrert som mottagere av dagpenger fra NAV}) / (\text{totalt antall sysselsatte})$. Denne skal indikere den generelle konjunktursituasjonen i det lokale arbeidsmarkedet.

Arb.mark 3: $100 * (\text{antall sysselsatte med fødeland i Nye EU})^{36} / (\text{totalt antall sysselsatte})$. Denne måler graden av lokal konkurranse fra østeuropeiske innvandrere.

Alle indikatorene måles blant sysselsatte i alderen 18–65, per år. Sysselsatt er definert som i avsnitt 1.4.

I syntetisk-panel-varianten av regresjonsmodellene (faste kohorteffekter) kontrolleres det for flyktingenes alder, antall barn, sivilstand, fødeland og utdanningsnivå. Alle egenskapene er målt ved ankomsten til Norge.³⁷ Hvordan de ulike variablene inngår i regresjonsmodellene, kan i noen grad variere mellom flyktinggruppene. Mer detaljerte spesifikasjoner av de modellene som analyseres, gir vi i noter til tabellene der resultatene presenteres.

35 Basert på analyser av pendleravstander har SSB og By- og regionforskningsinstituttet NIBR utarbeidet en inndeling av norske kommuner i 46 bo- og arbeidsmarkedsregioner, se https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter2013/nibr rapport_2013_1.pdf.

36 Med Nye EU menes landene i Øst- og Sentral-Europa som har blitt medlemmer av EØS/EU fra 2004 og senere.

37 Siden utdanning i Norge ses på som en del av integrasjonsforløpet – er en avhengig utfallsvariabel – inkluderes den ikke som uavhengig variabel i regresjonsanalysene.

Tabell 3.1. Kjennetegn ved flyktningene, etter oppholdsgrunnlag og om de kom før (1997–2002) eller etter (2004–2012) at introduksjonsordningen var innført

	Før			Etter		
	Kvote	Asyl	Familie	Kvote	Asyl	Familie
Alder	32	31	29	31	30	29
Antall barn	1.81	1.26	1.67	1.69	1.01	1.37
Andel kvinne	0.45	0.30	0.83	0.52	0.38	0.78
Andel gift	0.62	0.68	0.93	0.56	0.47	0.91
Andel med utdanning:						
Grunnskole (1–10 år)	0.42	0.43	0.20	0.66	0.53	0.19
Videregående (11–13 år)	0.13	0.20	0.11	0.06	0.07	0.11
UoH (mer enn 15 år)	0.20	0.21	0.10	0.16	0.18	0.14
Utdanning mangler	0.26	0.16	0.60	0.11	0.22	0.56
Prosent av alle sysselsatte, 18–65 år, i den økonomiske region:						
Fra Afrika, Asia og Latin Amerika (Arb.mark 1)	5.6	5.7	5.7	5.6	5.5	5.8
Som mottar dagpenger (Arb.mark 2)	1.0	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7
Fra nye EU-land (Arb.mark 3)	0.82	0.94	1.06	3.79	3.92	3.93

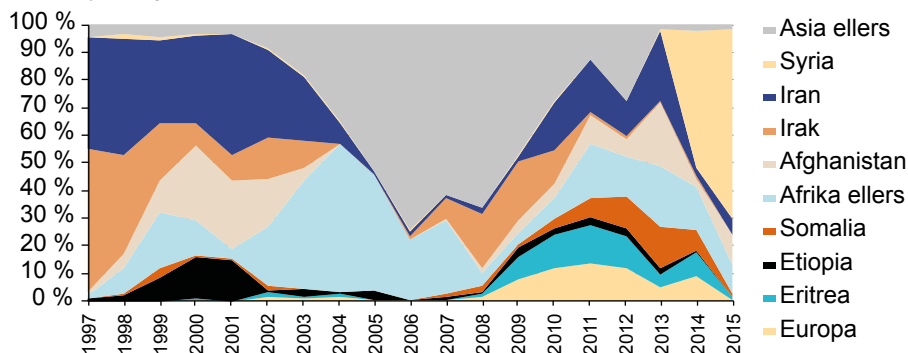
Note: Basert på beregninger fra egne registerdata. Alle variabler er målt i det året flyktningene bosettes

Tabell 3.1 viser flyktningenes fordeling før og etter intro på individuelle egenskaper, og gjennomsnittsverdier på indikatorer for tilstanden i de lokale arbeidsmarkedene der de bor. Gjennomsnittsalderen er stabil fra før til etter og endres lite med oppholdsgrunnlag. Antall barn er også relativt jevnt fordelt, men ser ut til å synke litt i alle gruppene. Andelen gifte er av åpenbare årsaker betydelig høyere blant dem som har fått opphold som familieinnvandrere. I denne gruppen er det en store majoritet kvinner. Andelen kvinner er klart lavest blant dem som har fått opphold etter asylsøknad.

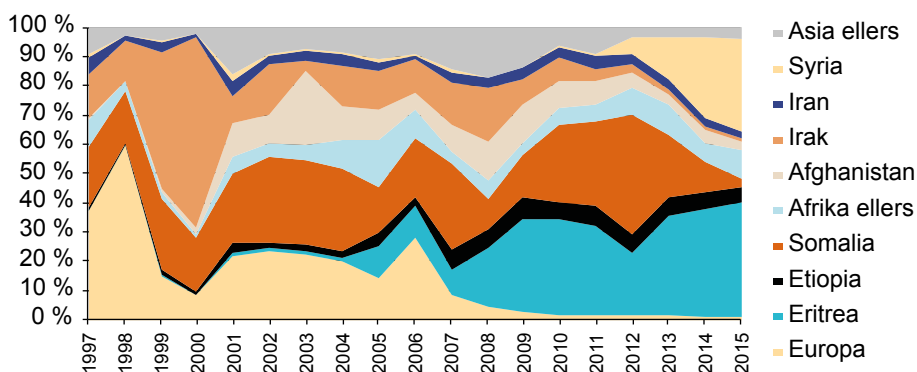
Når det gjelder indikatorene som måler tilstanden i lokale arbeidsmarkeder, er gjennomsnittsverdiene jevnt fordelt mellom gruppene etter oppholdsgrunnlag. Med unntak av indikatoren for konkurranse fra østeuropeisk innvandring er verdiene også relativt stabile fra før til etter innføringen av intro. Gjennomsnittsverdiene for Arb.mark 2 kan tyde på en liten bedring i de generelle konjunktorene fra før til etter perioden, mens verdiene for Arb.mark 3 indikerer en sterk økning i konkurransen fra østeuropeisk innvandring.

Figur 3.1 Fordelingen av flykninger, 18–55 år ved ankomst, etter oppholdsgrunnlag, fødeland og år for bosetning

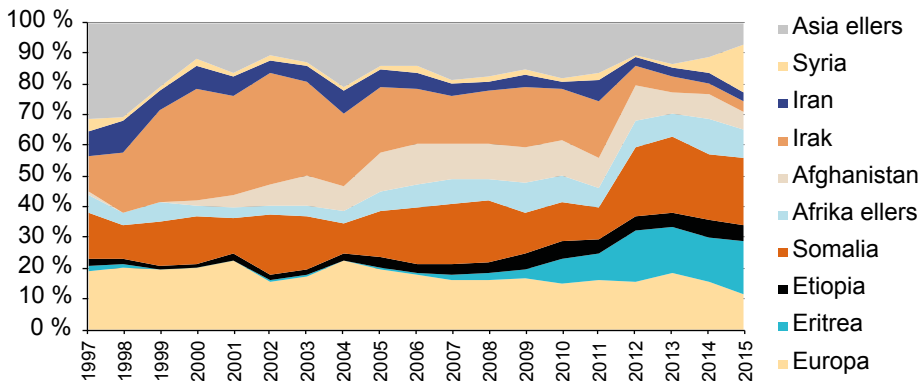
A: FN-flyktning



B: Asyl



C: Familie

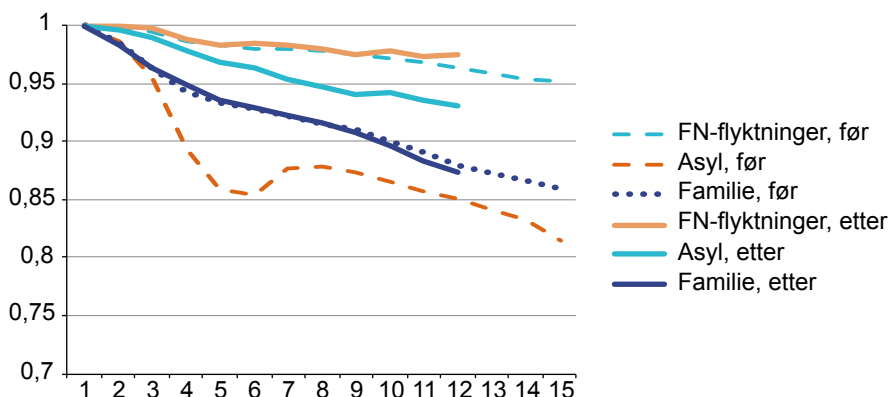


Note: Beregningene er basert på egne registerdata.

I Figur 3.1 beskriver vi flyktingenes fordeling på fødeland etter ankomstår og oppholdsgrunnlag. Når det gjelder fødeland, er de mest dominerende gruppene angitt med land mens de som, kvantitativt sett, er mindre betydningsfulle, er gruppert etter verdensregion. Blant FN-flyktingene utgjør «Afrika ellers» og «Asia ellers» de klart mest dominerende gruppene, mens det typisk er flyktinger fra noen spesifikke fødeland som gjør seg mest gjeldende blant asylsøkerne. Dette gjenspeiler at FN-flyktingene kommer fra et betydelig større antall land. De familieegjenforente kommer, naturlig nok, fra de samme landene som primærflyktingene, men fordeler seg betydelig jevnere over tid.

Figur 3.2 viser andelen flyktinger som fortsatt bor i Norge, etter oppholdsgrunnlag og antall år som har gått siden de ble bosatt. Når det gjelder FN-flyktingene og familieinnvandrerne, er mønsteret omtrent identisk for dem som kom før og dem som kom etter 2003. Tolv år etter at de kom til Norge, er om lag 97 prosent av FN-flyktingene og 87 prosent av familieinnvandrerne fortsatt registrert som bosatte. For asylsøkerne endres det gjennomsnittlige forløpet fra før til etter innføringen av intro. Tolv år etter første bosetning er rundt 85 prosent av de tidlige kohortene (før) og rundt 93 prosent av de sene fortsatt bosatt i Norge.³⁸ Dette mønsteret tyder på at problemet med selektiv tilbaketrekning er relativt større blant asylsøkerne enn blant de to andre flyktinggruppene.

Figur 3.2 Andel flyktinger som fortsatt bor i Norge, 18–55 år ved ankomst, etter oppholdsgrunnlag og antall år siden første ankomst, før og etter innføringen av introduksjonsordningen



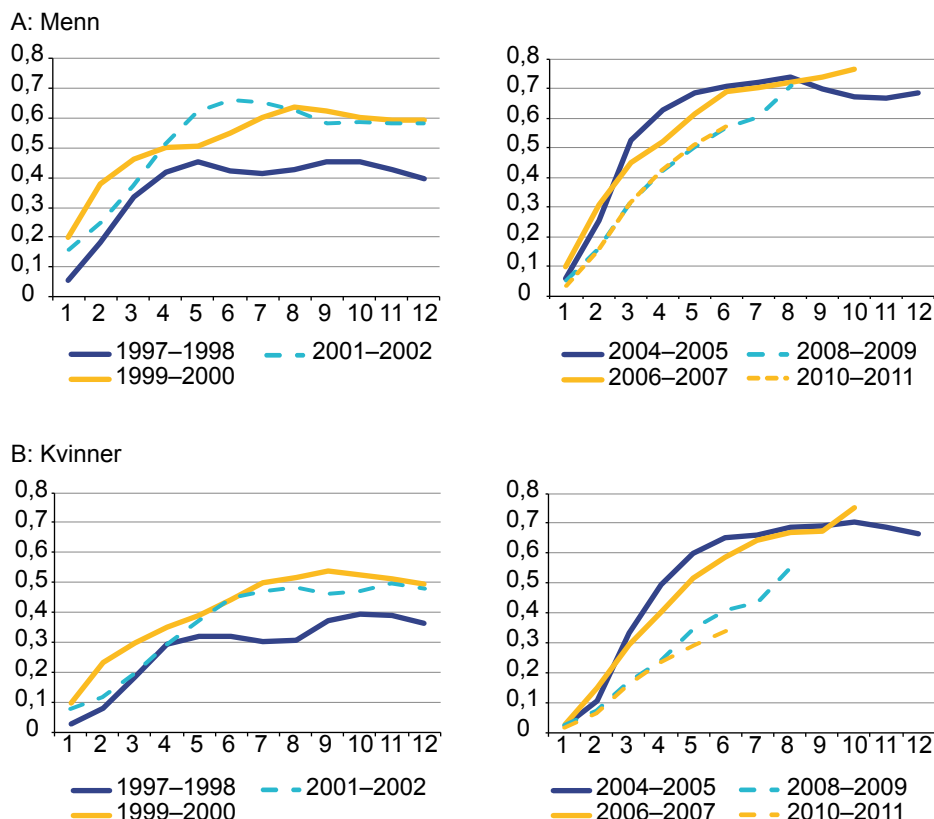
Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Perioden før intro er definert ved at flyktingene ble bosatt 1997–2002, perioden etter intro ved at de ble bosatt 2004–2015.

38 Vi har ikke gjort en grundig analyse av hva denne forskjellen skyldes, men den ser ut til å være knyttet til sammensetningen av fødeland blant dem som kom henholdsvis før og etter 2003. Hvis Irak fjernes fra gjennomsnittet til dem som kom tidlig, blir for eksempel kurven til denne gruppen omtrent identisk med kurven til familieinnvandrerne.

3.3 Kohortforskjeller i integrasjonsforløpene

I dette avsnittet beskriver vi de gjennomsnittlige integrasjonsforløpene for toårs ankomstkohorter etter oppholdsgrunnlag og kjønn.³⁹ Hensikten er å undersøke om det er store forskjeller i botidseffektene for flyktninger som har ankommet i forskjellige perioder før og etter at intro ble etablert. Som påpekt ovenfor vil ikke de to regresjonsmodellene vi benytter for å anslå botidseffekten, korrigere for at flyktingene som kommer på forskjellige tidspunkter, også kan være ulikt fordelt med hensyn til egenskaper av betydning for hvor fort de integreres. For å begrense omfanget ser vi her bare på utviklingen i sysselsetting og deltagelse i utdanning for FN-flyktninger og asylsøkere.

Figur 3.3. Gjennomsnittlig andel sysselsatte. FN-flyktninger, 18–55 år ved ankomst, etter toårige ankomstkohorter, botid og kjønn



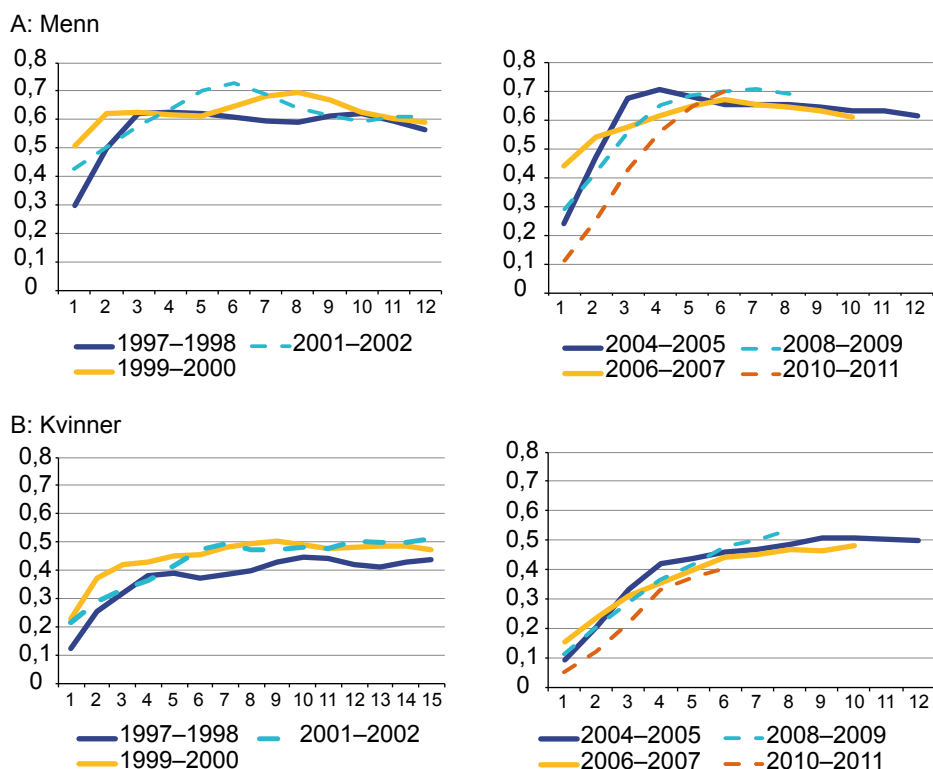
Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Individene defineres som sysselsatt dersom han/hun i sum har tjent minst 1G som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende.

39 For å gjøre mønsteret i utviklingen mer oversiktlig ser vi på gjennomsnittsføløpene for toårs ankomstkohorter.

Figur 3.3 viser utviklingen i andelen sysselsatte FN-flyktninger etter hvert som botiden øker, etter ankomstår og kjønn. Mønsteret i figuren bekrefter i hovedsak inntrykket fra det tilsvarende gjennomsnittsforløpet for hele gruppen (figur 1,4), og dette gjelder særlig for menn. Sysselsettingen øker raskere med botid, og for dem som kom etter 2003, flater den ut på et høyere nivå.

En sammenligning av botidskurvene for de kohortene som kom etter 2003, tyder imidlertid på at sysselsettingsnivået til dem som kom først (2004–2005), flater ut på et tidligere tidspunkt enn hva tilfellet er for dem som kom senere (2006–2011). Siden det bare er disse kohortene etter intro som observeres med botid over ti år, kan dette bidra til en negativ skjevhet i anslaget for botidseffekten i de regresjonsanalysene som gjennomføres i neste avsnitt. Det vil si at en eventuell negativ utvikling i botidseffekten mot slutten av de tolv årene som observeres, ikke er representativ for de senere ankomstkohortene.

Figur 3.4. Gjennomsnittlig andel sysselsatte. Asylsøkere, 18–55 år ved ankomst, etter toårige ankomstkohorter, botid og kjønn

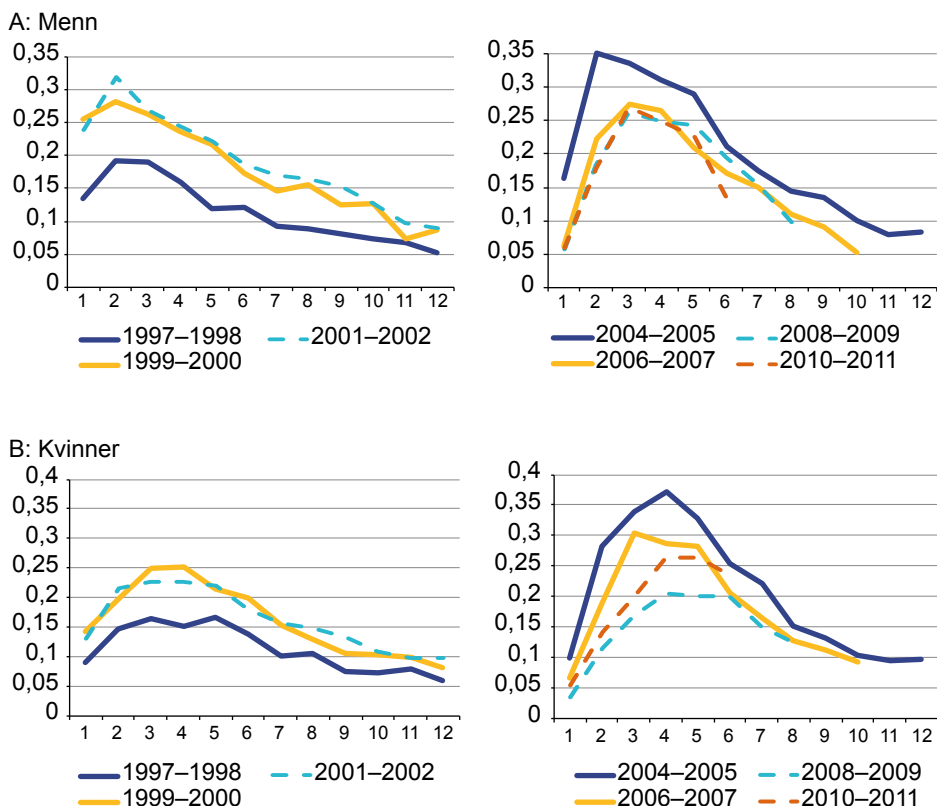


Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Individene defineres som sysselsatt dersom han/hun i sum har tjent minst 1G som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende.

Figur 3.4 viser de tilsvarende sysselsettingsforløpene for asylsøkere. Det er tilsynelatende ikke dramatiske forskjeller i hvordan kurvene endres med botid, hverken for kvinner eller menn,

Figur 3.5 viser gjennomsnittsutviklingen i andelen FN-flyktninger som deltar i ordinær utdanning, for toårs ankomstkohorter og etter kjønn. Mønsteret i figuren viser nivåforskjeller mellom ankomstkohortene både for dem som kom før og for dem som kom etter etableringen av intro. Innen disse gruppene er imidlertid formen på forløpene relativt sammenfallende.

Figur 3.5. Gjennomsnittlig andel som deltar i utdanning. FN-flyktninger, 18–55 år ved ankomst, etter toårige ankomstkohorter, botid og kjønn

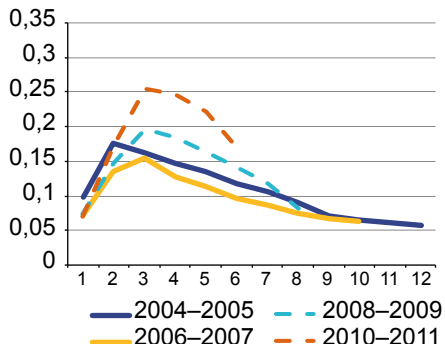
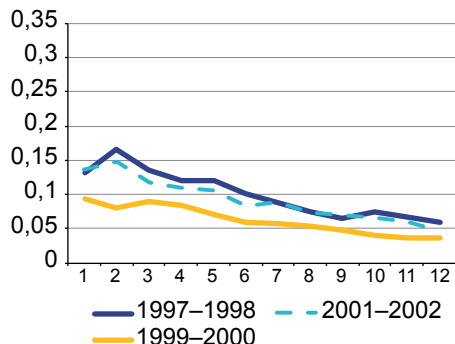


Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Individene defineres som under utdanning hvis han/hun er registrert med en pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB).

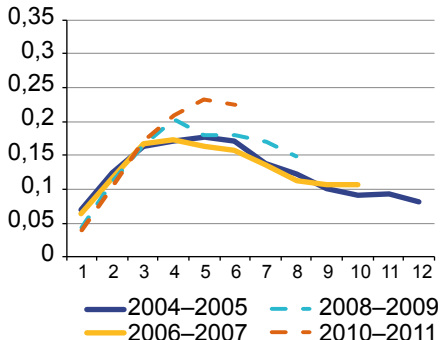
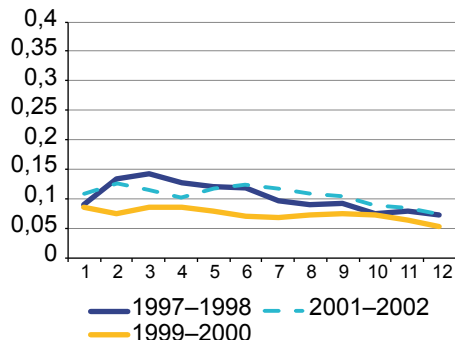
Figur 3.6 viser den tilsvarende utviklingen med botid for andelen asylsøkere som deltar i ordinær utdanning. Mens botidseffekten for både kvinner og menn stort sett er negativ over hele forløpet i de kohortene som kom før 2003, er den kraftig positiv i de første to–tre årene for dem som kom etter.

Figur 3.6. Gjennomsnittlig andel som deltar i utdanning. Asylsøkere, 18–55 år ved bosetning, etter toårige ankomstkohorter, botid og kjønn

A: Menn



B: Kvinner



Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Individene defineres som under utdanning hvis han/hun er registrert med en pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB).

Figur 3.7 viser at for de mannlige asylsøkerne gjør denne økningen i deltagelse seg vesentlig mer gjeldende i de siste kohortene som fikk rett til intro. Med hensyn til nivå er det små forskjeller mellom de mennene som kom i 2001/2002, og dem som kom i 2004/2005. Forskjellen blir imidlertid betydelig større i favør av dem som kom etter innføringen av intro, hvis sammenligningen gjøres mellom dem som kom i 2001/2002, og dem som kom i 2010/2011. For de kvinnelige asylsøkerne ser et lignende mønster – med sterk vekst i botidseffekten – ut til å gjøre seg mer entydig gjeldende blant de kohortene som ankom de første

årene etter 2003. Men også blant kvinnene er det en markert tendens i retning av høyere deltagelse i ordinær utdanning i den sist ankomne toårskohorten.

3.4 Botidseffekten – før og etter introduksjonsordningen

I dette avsnittet gjennomgår vi resultatene fra regresjonsanalysene av flyktingenes integrasjonsforløp med hensyn til sysselsetting, deltagelse i utdanning, trygdeavhengighet og årsinntekt. Det sentrale er å belyse hvordan sammenhengen mellom botid og integrasjonsindikatorerne har endret seg fra perioden før til perioden etter at intro ble etablert.

Botidseffekten kan defineres som helningen på integrasjonsforløpet; altså endringen i verdien av integrasjonsindikatorerne som følger av at flyktingene bor ett år til i Norge.

Arbeid og utdanning kan i perioder være alternative beskjeftigelser, mens hvordan flyktingenes inntekt og trygdeavhengighet endres, i større grad reflekterer de samme prosessene som ligger under integrasjonsforløpet for sysselsetting. Som nevnt i innledningen legger vi derfor mest vekt på analysene av sysselsetting og deltagelse i utdanning når vi presenterer resultatene. Vi beskriver først analysen av disse variablene hver for seg for de tre flyktinggruppene. Deretter beskriver vi analysen av trygd og inntekt samlet og relaterer den til integrasjonsforløpet for sysselsetting. Som vi også har begrunnet tidligere (fotnote 29), legger vi mer vekt på analysene av FN-flyktninger og asylsøkere enn av familieinnvandrere.

Vi avslutter med enn kort oppsummerende diskusjon om helhetsinntrykket.

Sysselsetting

Som beskrevet i kapittel 1 blir individene definert som sysselsatte hvis de ved eget arbeid har tjent minst 1G i løpet av året. Den avhengige variabelen i analysene er her sannsynligheten for å være sysselsatt i løpet av et år.

FN-flyktninger: Tabell 3.2 viser resultatene fra analysen av integrasjonsforløpet til FN-flyktingene. Forløpet estimeres her med faste effekter for ankomstkohort (syntetisk panel). I det følgende refererer vi til dette som modell 1.

Tabell 3.2. Estimerte botidseffekter på sysselsetting. FN-flyktninger, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste kohorteffekter

Modell 1 ¹⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.251***	0.248***	0.179***	0.099***
	(0.017)	(0.023)	(0.011)	(0.028)
Botid 2/100	-2.947***	-2.103***	-1.203***	0.360
	(0.309)	(0.399)	(0.230)	(0.479)
Botid 3/10000	10.785***	5.008**	2.828*	-5.586*
	(1.658)	(1.962)	(1.181)	(2.429)
Alder¹⁾				
26–30	-0.031	0.039*	-0.007	0.027
	(0.034)	(0.017)	(0.008)	(0.025)
31–35	-0.054*	0.030	-0.027	0.044**
	(0.023)	(0.023)	(0.028)	(0.019)
36–40	-0.129**	-0.041	-0.060*	0.018
	(0.035)	(0.025)	(0.025)	(0.032)
41–45	-0.190***	-0.118***	-0.148***	-0.049*
	(0.035)	(0.022)	(0.035)	(0.023)
46–50	-0.283***	-0.255***	-0.230***	-0.165***
	(0.036)	(0.025)	(0.016)	(0.030)
51–55	-0.409***	-0.347***	-0.372***	-0.198***
	(0.041)	(0.041)	(0.030)	(0.028)
Utdanning				
Videregående	0.071*	0.033	0.070**	0.064***
	(0.034)	(0.033)	(0.023)	(0.013)
UoH	0.088**	0.005	0.137***	0.021
	(0.027)	(0.017)	(0.009)	(0.016)
Utdanning blank	0.034	-0.029*	-0.002	-0.058*
	(0.027)	(0.015)	(0.023)	(0.025)

Modell 1 ⁱ⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Familieforhold				
Gift	0.054**	0.086***	0.027	0.042**
	(0.017)	(0.017)	(0.017)	(0.015)
1–2 barn	0.000	0.022	-0.041**	-0.031*
	(0.015)	(0.022)	(0.011)	(0.015)
Flere enn 2 barn	-0.077***	-0.003	-0.122***	-0.059*
	(0.013)	(0.025)	(0.016)	(0.032)
Fødeland i				
Afrika	-0.126**	-0.009	-0.103	0.264**
	(0.033)	(0.095)	(0.055)	(0.092)
Asia	-0.206***	0.033	-0.228**	0.283**
	(0.040)	(0.084)	(0.064)	(0.099)
Arb.mark 1	0.083***	0.087***	0.067***	0.056***
	(0.013)	(0.015)	(0.008)	(0.010)
Arb.mark 2	-0.054*	0.029	-0.088	0.007
	(0.026)	(0.061)	(0.044)	(0.036)
Arb.mark 3	-0.001	-0.002	-0.036***	-0.001
	(0.010)	(0.005)	(0.007)	(0.006)
Konstantⁱⁱⁱ⁾	0.084	-0.223**	-0.091	-0.428***
	(0.056)	(0.083)	(0.067)	(0.123)
Obs.	24017	19061	20021	20495
R2	0.166	0.268	0.180	0.294

- i) Modell 1 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er sysselsetting = 1, når årsinntekt > 1G og 0 ellers. Det kontrolleres for årlige ankomstkohorter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på ankomstkohort. Signifikansnivå: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1
- ii) Referanse kategorier i modell 1 er for alder: 18–25, utdanning: grunnskole 1–9/10 år, gift: ikke gift, barn: ikke barn, fødeland: Europa
- iii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen når alle uavhengige variabler er 0 (= referanse kategori) for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

Tabell 3.3. Estimerte botidseffekter på sysselsetting. FN-flyktninger, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført. Modeller med faste individeffekter

Modell ⁱ⁾	Menn				Kvinner			
	2		3 ⁱⁱⁱ⁾		2		3 ⁱⁱⁱ⁾	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.259***	0.260***	0.255***	0.266***	0.167***	0.104***	0.155***	0.101***
	(0.016)	(0.012)	(0.019)	(0.020)	(0.016)	(0.011)	(0.018)	(0.016)
Botid 2/100	-2.958***	-2.069***	-2.924***	-2.481***	-1.241***	0.381*	-0.892***	0.188
	(0.221)	(0.234)	(0.270)	(0.388)	(0.227)	(0.209)	(0.249)	(0.298)
Botid 3/10000	10.827***	4.771***	10.535***	7.454***	3.020***	-5.693***	1.173	-3.962**
	(1.077)	(1.295)	(1.321)	(2.102)	(1.126)	(1.192)	(1.236)	(1.680)
<hr/>								
Arb.mark 1	0.088***	0.058***	0.082***	0.068***	0.063***	0.019	0.054***	0.030
	(0.0148)	(0.0180)	(0.0182)	(0.0251)	(0.0132)	(0.0157)	(0.0143)	(0.0202)
Arb.mark 2	-0.022	-0.033	-0.006	-0.187***	-0.043	0.024	-0.056	0.0054
	(0.041)	(0.038)	(0.050)	(0.062)	(0.039)	(0.036)	(0.041)	(0.052)
Arb.mark 3	-0.015	-0.027***	-0.012	-0.027**	-0.014	-0.014*	-0.020*	-0.015
	(0.010)	(0.008)	(0.013)	(0.012)	(0.011)	(0.008)	(0.012)	(0.011)
Konstantⁱⁱ⁾	-0.174***	-0.252***	-0.188**	-0.270***	-0.233***	-0.200***	-0.296***	-0.200***
	(0.065)	(0.028)	(0.081)	(0.046)	(0.067)	(0.025)	(0.074)	(0.036)
Obs.	24017	19061	16077	7033	20021	20495	15498	9216
R2	0.519	0.587	0.500	0.544	0.554	0.614	0.540	0.598

i) Modell 2 og 3 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er sysselsetting = 1 når årsinntekt > 1G og 0 ellers. Det kontrolleres for individfaste effekter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene er klustret på individnivå. Signifikansnivå: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

ii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen, når alle uavhengige variabler er 0 (= referansekategori), for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

iii) Modell 3 estimeres for flyktninger fra Afrika ellers, Iran og Irak.

Tabell 3.3. viser resultatene fra to spesifikasjoner av analysene der de tilsvarende integrasjonsforløpene estimeres med faste individeffekter. Heretter refererer vi til disse som modell 2 og 3. Forskjellen mellom dem er at mens alle flyktningene inkluderes i den første (modell 2), inkluderes bare flyktninger fra

noen hovedland i den siste (modell 3). For å bli inkludert i spesifikasjon 3 skal individene komme fra land som er relativt godt representert både før og etter 2003 i hele gruppen av flyktinger. Dette gjør vi for å undersøke om mer enhetlig sammensetning av gruppene, fra før til etter, påvirker anslagene på botidseffekten. Alle de tre modellene analyseres separat for kvinner og menn som ankom før og etter 2003. De detaljerte spesifikasjonene av modellene er nærmere forklart i noten til tabellene.

En tilnærmet tolkning av konstantleddene i disse tre modellene er at de gir uttrykk for nivået til den avhengige variabelen (sysselsettingssannsynlighet) ved botid lik null, for et gjennomsnittsindivid i den gruppen som analyseres.⁴⁰

I analysen med kohorteffekter (tabell 3.2) blir det også kontrollert for en rekke observerbare individegenskaper som alle er målt ved ankomsten til Norge. De estimerte koeffisientene knyttet til disse forklaringsvariablene angir hvordan forskjeller i slike egenskaper kan endre nivået på sysselsettingssannsynligheten, ved faste skift i beliggenheten av integrasjonsforløpet (for gitte verdier av botid). Størrelsen på skiftene måles i prosentpoeng i forhold til en referansekategori. Aldersvariabelen er for eksempel definert ved femårs-intervaller, med de yngste, 18–25, som referanse. Resultatene for de andre aldersgruppene er altså målt i forhold til denne gruppen. Tolkningen av den estimerte koeffisienten for aldersgruppen 31–35 er, for eksempel, at flyktingene i denne gruppen har 5,4 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være sysselsatt enn dem som er mellom 18 og 25 år.

Verdien av koeffisientene tyder på at det er en negativ sammenheng mellom økende alder og sannsynligheten for å være sysselsatt, men at denne har blitt noe svakere etter at intro ble etablert. Dette mønsteret gjelder for begge kjønn, men er mest uttrykt blant de mannlige FN-flyktingene.

Utdanningsvariablene er definert i fire kategorier etter om flyktingene har fullført grunnskole, videregående skole eller en høyere utdanning på bachelor- eller masternivå – eller om det mangler opplysninger om utdanning ved ankomsten. Grunnskole er her referansekategori. For dem som kom før 2003, er det både blant kvinner og blant menn en positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og sannsynlighet for å være sysselsatt. Etter 2003 ser denne sammenhengen ut til å bli borte for de mannlige FN-flyktingene, mens den bare gjør seg gjeldende mellom grunnskolenivå og videregående nivå for de kvinnelige.

40 I disse fast-effekt-modellene predikeres verdien av konstantleddet på grunnlag av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for de avhengige og uavhengige variablene som inngår i modellene.

Når det gjelder familieforhold, er det en positiv korrelasjon mellom å være gift og å være sysselsatt, mens det motsatte er tilfellet med hensyn til det å ha barn, og da spesielt for kvinner. For mennene slår den negative sammenhengen mellom barn og sysselsetting ut først ved flere enn to barn, og den gjør seg bare gjeldende for dem som kom før innføringen av intro.

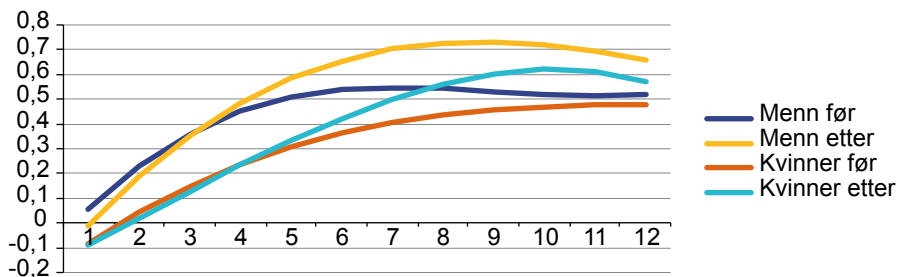
Siden FN-flyktninger er relativt få og de er spredt på mange på fødeland, har vi gruppert denne variabelen på verdensregion med Europa som referansekategori. Før 2003 ser det ut til at de som kommer fra Asia, har et relativt lavt sysselsetningsnivå sammenlignet med dem som kommer fra Afrika og særlig Europa, men denne sammenhengen gjør seg ikke gjeldende i perioden etter 2003.

Botidsvariablene og variablene som indikerer tilstanden i de lokale arbeidsmarkedene der flyktningene bor, inngår i analysene av alle modellene 1–3. Vi kommenterer derfor disse under ett.

De tre botidsvariablene bestemmer formen på sammenhengen mellom botid og sysselsetting over integrasjonsforløpet. Analysene av de tre modellene gir ganske like resultater når det gjelder endringer i denne formen fra perioden før til perioden etter innføringen av intro, altså i verdiene på de estimerte koeffisientene som definerer botidskurven.

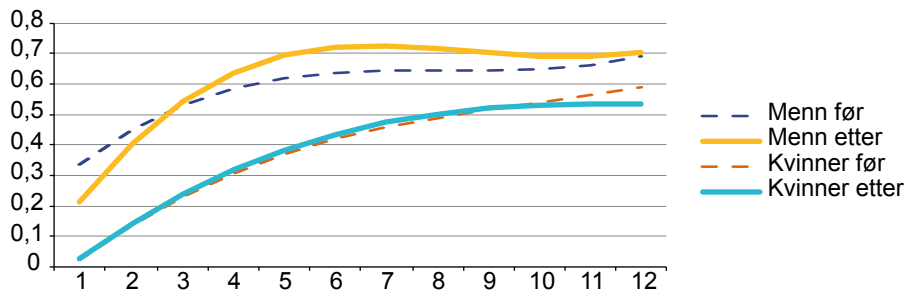
Figur 3.7. Botidseffekt på sysselsetting, flyktninger med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført, etter kjønn og oppholdsgrunnlag

A: FN-flyktninger



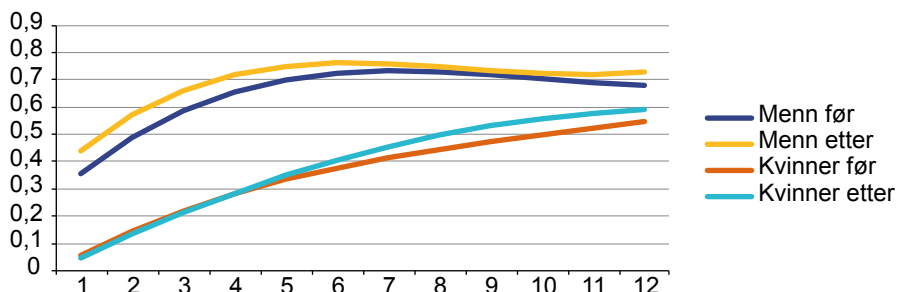
Note: Beregningene er basert på de estimerte koeffisientene i modell 2, tabell 3.3.

B: Asyl



Note: Beregningene er basert på de estimerte koeffisientene i modell 2, tabell V3.2.

C: Familie



Note: Beregningene er basert på de estimerte koeffisientene i modell 2, tabell 3.5.

Figur 3.7 A beskriver sammenhengen for menn og kvinner basert på resultatene i modell 2 (tabell 3.3). Det vesentlige som skjer fra før til etter innføringen av intro, er at den positive sammenhengen mellom botid og sysselsetting varer lenger. Siden kurven starter på omtrent samme sted, flater kurven til dem som kom etter 2003 dermed ut på et høyere nivå enn kurven til dem som ankom før.

Mot slutten av forløpet ser botidseffekten ut til å bli negativ for dem som kom etter intro. Beskrivelsene av de kohortspesifikke gjennomsnittsførløpene (figur 3.3) kan imidlertid tyde på at de tidlige ankomne flyktningene har en mer negativ sysselsettingsutvikling i denne fasen enn dem som kommer senere.

I analysene av modell 1–3 blir FN-flyktningenes gjennomsnittlige integrasjonsforløp korrigert for sammensetningseffekter og for variasjoner i konjunkturer og konkurranseforhold i lokale arbeidsmarkeder. Formen på integrasjonsforløpene som da fremkommer (predikeres), indikerer, i likhet med de rene gjennomsnittsførløpene, at intro er et overskuddsprosjekt for denne gruppen av flyktninger. Dette er fordi innlåsingseffekten er omtrent lik null i den tidlige fasen, mens intro gjennomføres, og fordi den senere sysselsettingsutviklingen er betydelig mer positiv for dem som fikk rett og plikt til å delta i dette kvalifiseringstiltaket ved ankomsten til Norge.

Forskjellen mellom integrasjonsforløpene før og etter innføringen av intro er imidlertid ikke statistisk signifikante for noen verdier av botid, hverken når det gjelder helningen på kurvene (botidseffekten), eller når det gjelder nivået på sysselsettingen, for gitte verdier av botid.⁴¹ Dette gjelder for modellene 1–3 og for både menn og kvinner. Så selv om dette mønsteret gjør seg gjeldende for hele befolkningen av FN-flyktninger som kom til Norge i de periodene som analyseres, kan vi ikke med stor grad av sikkerhet si at det vil gjelde for nye ankomstkohorter fra denne gruppen.

Når det gjelder variablene som måler ulike sider ved det lokale arbeidsmarkedet, finner vi gjennomgående positiv sammenheng mellom andelen sysselsatte fra Afrika, Asia og Latin-Amerika (Arb.mark 1) og flyktningenes sannsynlighet for å være i jobb. Dagpengemottagere per sysselsatt (Arb.mark 2), som skal måle den generelle konjunktursituasjonen, gir stort sett ikke signifikante resultater. Indikatoren for nivået på konkurransen fra arbeidsinnvandring (Arb.mark 3) er negativt korrelert med flyktningenes sysselsetting, og (ofte) statistisk signifikant.

Asylsøkere: Tabell 3.4 og 3.5 viser, etter samme mønster som for FN-flyktningene, resultatene fra den statistiske analysen av sysselsettingsforløpet til menn og kvinner som har fått oppholdstillatelse i Norge etter å ha søkt asyl.

41 Det predikerte nivået for sysselsettingen før (F) og etter (E) intro er gitt ved: $S(\text{Botid})^F = k_0^F + k_1^F \text{Botid} + k_2^F \text{Botid}^2 + k_3^F \text{Botid}^3$ og $S(\text{Botid})^E = k_0^E + k_1^E \text{Botid} + k_2^E \text{Botid}^2 + k_3^E \text{Botid}^3$. Det predikerte nivået på botidseffekten før (F) og etter (E) er gitt ved: $S'(\text{Botid})^F = k_1^F + 2k_2^F \text{Botid} + 3k_3^F \text{Botid}^2$ og $S'(\text{Botid})^E = k_1^E + 2k_2^E \text{Botid} + 3k_3^E \text{Botid}^2$, der k_i^F og k_i^E ($i = 0-3$) symboliserer de estimerte koeffisientverdiene for flyktninger som kom henholdsvis før (F) og etter (E) at intro var innført. Utsagnet om statistisk signifikans er basert på at vi for gitte verdier av botid vurderer med en t-test om differansene $S(\text{Botid})^E - (\text{Botid})^F$ og $S'(\text{Botid})^E - S'(\text{Botid})^F$ er signifikant forskjellige fra 0.

Tabell 3.4. Estimerte botidseffekter på sysselsetting. Asylsøkere, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) at introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste kohorteffekter

Modell 1 ⁱ⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.165*** (0.023)	0.277*** (0.015)	0.152*** (0.012)	0.142*** (0.011)
Botid 2/100	-2.101*** (0.339)	-3.391*** (0.310)	-1.308*** (0.088)	-1.057*** (0.208)
Botid 3/10000	8.449*** (1.499)	12.945*** (1.637)	4.417*** (0.456)	2.461* (1.075)
Alder ⁱⁱ⁾				
26–30	-0.025* (0.012)	0.021** (0.008)	0.004 (0.020)	0.021** (0.007)
31–35	-0.084*** (0.007)	-0.023** (0.009)	-0.002 (0.019)	0.026** (0.010)
36–40	-0.126*** (0.008)	-0.049*** (0.012)	-0.028 (0.026)	0.029 (0.019)
41–45	-0.193*** (0.017)	-0.141*** (0.014)	-0.097** (0.035)	-0.005 (0.012)
46–50	-0.327*** (0.016)	-0.226*** (0.012)	-0.236*** (0.024)	-0.090*** (0.011)
51–55	-0.417*** (0.022)	-0.335*** (0.023)	-0.362*** (0.031)	-0.236*** (0.030)
Utdanning				
Videregående	0.055*** (0.010)	0.045*** (0.011)	0.080*** (0.014)	0.080*** (0.016)
UoH	0.071*** (0.010)	0.056*** (0.010)	0.147*** (0.017)	0.085*** (0.009)
Utdanning blank	-0.014 (0.015)	0.022* (0.010)	0.016 (0.013)	-0.003 (0.009)
Familieforhold				
Gift	0.032** (0.008)	-0.024* (0.012)	0.032 (0.024)	0.002 (0.005)
1–2 barn	0.004 (0.021)	0.050*** (0.005)	-0.068** (0.019)	-0.096*** (0.009)
Flere enn 2 barn	-0.089*** (0.020)	-0.015** (0.005)	-0.119*** (0.032)	-0.101*** (0.002)

Modell 1 ⁰	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Fødeland				
Kosovo	0.196***	0.155***	0.208***	0.278***
	(0.017)	(0.024)	(0.016)	(0.037)
Europa ellers	0.258***	0.031	0.416***	0.202***
	(0.026)	(0.024)	(0.039)	(0.027)
Eritrea	0.184*	0.143***	0.408***	0.254***
	(0.075)	(0.016)	(0.041)	(0.028)
Etiopia	0.211***	0.166***	0.413***	0.326***
	(0.025)	(0.012)	(0.042)	(0.034)
Afrika ellers	0.139***	0.093***	0.285***	0.240***
	(0.026)	(0.017)	(0.042)	(0.024)
Afghanistan	0.134***	0.166***	0.153***	0.107***
	(0.014)	(0.021)	(0.013)	(0.011)
Iran	0.067**	0.012	0.102***	0.064***
	(0.020)	(0.020)	(0.022)	(0.013)
Irak	0.133**	0.070***	0.224***	0.200***
	(0.033)	(0.020)	(0.027)	(0.020)
Syria	0.069*	0.128	0.149**	0.138***
	(0.031)	(0.084)	(0.043)	(0.023)
Asia ellers	0.216***	0.019	0.285***	0.166***
	(0.016)	(0.022)	(0.032)	(0.029)
Arb.mark 1				
Arb.mark 1	0.083***	0.098***	0.080***	0.064***
	(0.014)	(0.010)	(0.011)	(0.012)
Arb.mark 2	-0.019	-0.028	0.056	0.034
	(0.015)	(0.023)	(0.034)	(0.044)
Arb.mark 3	-0.019*	-0.012**	-0.033**	-0.017***
	(0.009)	(0.004)	(0.009)	(0.004)
Konstant ⁱⁱⁱ⁾	0.182**	-0.067**	-0.267***	-0.202***
	(0.059)	(0.026)	(0.049)	(0.029)
Obs.	104940	108281	45275	72114
R2	0.099	0.184	0.190	0.190

- i) Modell 1 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er sysselsetting = 1, når årsinntekt > 1G og 0 ellers. Det kontrolleres for årlige ankomstkohorter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på ankomstkohort. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
- ii) Referanse kategorier i modell 1 er for alder: 18–25, utdanning: grunnskole 1–10 år, gift: ikke gift, barn: ikke barn, fødeland: Europa
- iii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen når alle uavhengige variabler er 0 (= referanse kategori) for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

Tabell 3.5. Estimerte botidseffekter på sysselsetting. Asylsøkere, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført. Modeller med faste individeffekter

Modell i)	Menn				Kvinner			
	2		3 ⁱⁱⁱ⁾		2		3 ⁱⁱⁱ⁾	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.172***	0.287***	0.182***	0.250***	0.146***	0.146***	0.146***	0.093***
	(0.009)	(0.005)	(0.010)	(0.007)	(0.012)	(0.006)	(0.014)	(0.008)
Botid 2/100	-2.128***	-3.453***	-2.119***	-2.752***	-1.198***	-1.067***	-1.247***	-0.435***
	(0.122)	(0.099)	(0.143)	(0.132)	(0.168)	(0.113)	(0.193)	(0.150)
Botid 3/10000	8.612***	13.251***	8.260***	9.982***	3.938***	2.506***	4.155***	0.284
	(0.594)	(0.560)	(0.693)	(0.733)	(0.819)	(0.645)	(0.945)	(0.853)
Arb.mark 1	0.066***	0.083***	0.066***	0.088***	0.069***	0.030***	0.068***	0.028**
	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.008)	(0.010)	(0.008)	(0.012)	(0.011)
Arb.mark 2	-0.061***	-0.029*	-0.049***	-0.009	-0.031	0.009	-0.046	0.014
	(0.014)	(0.016)	(0.015)	(0.022)	(0.025)	(0.019)	(0.029)	(0.028)
Arb.mark 3	-0.031***	-0.025***	-0.034***	-0.031***	-0.035***	-0.024***	-0.033***	-0.020***
	(0.005)	(0.003)	(0.006)	(0.004)	(0.009)	(0.004)	(0.010)	(0.006)
Konstantⁱⁱ⁾	0.186***	-0.041***	0.114***	-0.043**	-0.115**	-0.110***	-0.136**	-0.100***
	(0.033)	(0.013)	(0.037)	(0.017)	(0.050)	(0.014)	(0.058)	(0.020)
Obs.	104940	108281	83482	61002	45275	72114	30819	35369
R2	0.466	0.562	0.461	0.544	0.554	0.589	0.569	0.565

i) Modell 2 og 3 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er sysselsetting = 1 når årsinntekt > 1G og 0 ellers. Det kontrolleres for individfaste effekter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på individnivå. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

ii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen, når alle uavhengige variabler er 0, for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

iii) Modell 3 estimeres for flykninger fra Europa ellers, Somalia, Afghanistan, Irak og Iran.

Modellene 1–3 er spesifisert på samme måte som for FN-flyktningene, med det unntak at fødelandsvariabelen i modell 1 er definert med betydelig flere enkeltland.

Resultatene fra analysen av modell 1 viser, i likhet med for FN-flyktningene, en negativ korrelasjonen mellom økende alder og sysselsettingssannsynlighet. Når det gjelder utdanningsnivå, er korrelasjonene klart positive i begge perioder, for både menn og kvinner. Familieforhold og sysselsetting ser også ut til å variere etter omtrent samme mønster for asylsøkerne som for FN-flyktningene. Å ha barn virker generelt negativt på kvinnenens sannsynlighet for å være i arbeid. Det å ha mange barn virker også negativt for mennenes sysselsetting. Referansegruppen for fødeland er Somalia, som både for menn og kvinner har signifikant lavere sysselsettingsnivå enn alle de andre landgruppene. Denne forskjellen er spesielt stor blant de kvinnelige asylsøkerne. De som kommer fra Etiopia, Eritrea og Europa, ser ut til å ha det høyeste sysselsettingsnivået blant asylsøkerne.

Med hensyn til variablene som definerer botidseffekten, gir de tre modellene igjen en relativt entydig beskrivelse av endringene fra før til etter 2003.

I figur 3.7 B presenteres sammenhengen mellom botid og sysselsetting for mannlige og kvinnelige asylsøkere. Kurvene er utledet fra resultatene i modell 2 (tabell 3.5). For mennene er de vesentlige endringene fra før til etter innføringen av intro at botidskurven stiger raskere fra start, men at den så flater sterkere ut. Denne tidlige forskjellen i botidseffekt er statistisk signifikant. Fra tre år etter at de ble bosatt, har de som fikk rett til intro, dermed et noe høyere sysselsettingsnivå enn dem som ikke fikk denne retten ved ankomsten. Denne forskjellen i sysselsettingsnivå mellom integrasjonsforløpene er imidlertid bare statistisk signifikant helt i starten. Da ligger de som ankom etter intro, på et vesentlig lavere nivå enn dem som kom før. Også når det gjelder forskjellen i botidseffekt mellom dem som kom før og etter intro.

I figur 3.7 B er botidskurvene til kvinnelige asylsøkere som kom henholdsvis før og etter 2003, omtrent sammenfallende. For de kvinnelige asylsøkerne er det ikke noen signifikante forskjeller mellom sysselsettingsforløpene til dem som kom før og dem som kom etter at intro ble innført. Dette gjelder med hensyn til både formen og nivået på sammenhengen og uavhengig om kurven estimeres med modell 1, 2 eller 3.

Når sysselsettingsforløpet til asylsøkerne korrigeres for sammensetningseffekter og tilstanden i de lokale arbeidsmarkedene der de bor, bekreftes inntrykket fra

de rene gjennomsnittsforløpene av at intro ikke er et overskuddsprosjekt for denne gruppen. Dette gjelder særlig for de mannlige asylsøkerne, som har en signifikant innlåsingseffekt i den tidlige fasen.

Når det gjelder variablene som måler forskjellige sider ved situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet, finner vi gjennomgående en klart positiv – og signifikant – sammenheng mellom andelen sysselsatte fra Afrika, Asia og Latin-Amerika (Arb.mark 1) og asylsøkernes sannsynlighet for å være i jobb. Det motsatte er tilfellet med hensyn til den variabelen som måler tilstedeværelsen av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa (Arb.mark 3). For de mannlige asylsøkerne finner vi også en positiv sammenheng mellom den lokale konjunktursituasjonen og sysselsettingsnivå (NB Arb.mark 2).⁴²

Familieinnvandrere: Tabell V3.1 og V3.2 (Vedlegg tabeller) viser, etter samme mønster som for FN-flyktingene og asylsøkerne, resultatene fra den statistiske analysen av hvordan sysselsettingen utvikler seg med botid, for menn og kvinner som har fått oppholdstillatelse i Norge etter familiegjenforening med primærflyktninger.⁴³

Modellene 1–3, er spesifisert på samme måte som for asylsøkerne, med det unntak at Eritrea på grunn av få observasjoner ikke defineres som egen verdi for fødelandsvariabelen. Også for familieinnvandrere er det en negativ sammenheng mellom alder ved ankomsten til Norge og sannsynligheten for å være i arbeid. Den positive sammenhengen mellom utdanningsnivå og sysselsetting gjør seg også gjeldende i denne gruppen. Likeledes er resultatene knyttet til familieforhold sammenfallende med mønsteret vi finner for FN-flyktninger og asylsøkere. Familieinnvandrere fra Europa og Etiopia har høy sannsynlighet for å være i arbeid sammenlignet med familieinnvandrere i andre landgrupper. Når det gjelder indikatorene for situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet, finner vi også gjennomgående det samme mønsteret som for de andre flyktinggruppene. Dette gjelder først og fremst for kvinnene, som utgjør en klar majoritet i denne gruppen.

Figur 3.7 C viser hvordan sysselsettingen utvikler seg med botid, for menn og kvinner som kom før og etter etableringen av intro, basert på resultatene i modell 2. Kurvene er tilnærmet sammenfallende, og det er ingen signifikante forskjeller i sysselsettingsnivåer mellom før- og etter-gruppene for noen verdier

42 Merk at Arb.mark 2 er høy når konjunkturen er lav, og omvendt.

43 Siden individer i denne gruppen hadde rett og plikt til intro hvis de kom etter 2003, inkluderes bare dem som kom maksimum fem år etter den flyktingen som søkte om gjenforening med dem.

av botid. Dette gjelder for menn og kvinner og uavhengig av om modell 1, 2 eller 3 legges til grunn for sammenligningene.

Utdanning

Den avhengige variabelen er her sannsynligheten for å være under utdanning i løpet av et år. Individene blir definert som under utdanning hvis de er registrert som deltagere på et ordinært utdanningsprogram.

For alle flyktninggruppene presenterer vi resultatene etter samme mønster som for sysselsettingsanalysen. Med unntak av den avhengige variabelen er modell 1 og 2 spesifisert på samme måte som i analysen av sysselsetting (tabell 3.2–3.5). Alder ved ankomsten til Norge viser seg å være av stor betydning for deltagelse i utdanning. Vi prioriterer derfor å presentere resultatene fra en separat analyse av de to yngste aldersgruppene, som omfatter personer som var i alderen 18–30 år ved ankomst, fremfor å presentere en separat analyse av hovedlandene. Denne spesifikasjonen blir referert til som modell 3 når vi presenterer analysen av utdanning.

FN-flyktninger: Tabell 3.6 og 3.7 viser resultater for henholdsvis mannlige og kvinnelige FN-flyktninger. Koeffisientene for aldersgruppene i modell 1 viser at sannsynligheten for å ta utdanning i løpet av de første tolv årene i Norge synker med alder ved ankomsten. Det kan virke som at denne sammenhengen blir sterkere for dem som kom etter at intro var innført. Det er en positiv korrelasjon mellom at flyktningene er utdannet på universitets- eller høyskolenivå ved ankomsten, og det at de senere tar utdanning i Norge. Dette kan være relatert til et behov for å få godkjent og tilpasset en utenlandsk utdanningen til de kravene som gjelder i det norske arbeidsmarkedet. For dem som har videregående utdanning ved ankomst, ser det ut til å være en slik positiv sammenheng i perioden etter at intro ble innført. Det å være gift og å ha barn reduserer sannsynligheten for utdanning. Dette gjelder imidlertid først og fremst for kvinner.

Tabell 3.6. Estimerte botidseffekter på deltagelse i ordinær utdanning. FN-flyktninger, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) at introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste kohorteffekter

Modell 1 ⁱ⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.013	0.208***	0.100***	0.213***
	(0.016)	(0.020)	(0.011)	(0.011)
Botid 2/100	-0.605**	-3.668***	-1.659***	-3.414***
	(0.187)	(0.367)	(0.159)	(0.176)
Botid 3/10000	3.300**	16.943***	7.429***	14.635***
	(0.893)	(2.150)	(0.655)	(0.977)
Alder ⁱⁱ⁾				
26–30	-0.093***	-0.138***	-0.081***	-0.085***
	(0.023)	(0.017)	(0.019)	(0.012)
31–35	-0.129***	-0.155***	-0.087***	-0.114***
	(0.013)	(0.013)	(0.021)	(0.009)
36–40	-0.151***	-0.191***	-0.119***	-0.122***
	(0.026)	(0.013)	(0.019)	(0.012)
41–45	-0.168***	-0.203***	-0.124***	-0.168***
	(0.021)	(0.015)	(0.019)	(0.009)
46–50	-0.179***	-0.235***	-0.167***	-0.207***
	(0.023)	(0.010)	(0.019)	(0.009)
51–55	-0.221***	-0.256***	-0.196***	-0.233***
	(0.026)	(0.017)	(0.020)	(0.014)
Utdanning				
Videregående	0.026	0.056*	0.008	0.067*
	(0.017)	(0.027)	(0.019)	(0.029)
UoH	0.085***	0.080***	0.097***	0.079***
	(0.020)	(0.012)	(0.015)	(0.012)
Utdanning blank	0.053**	0.035	0.025	0.036
	(0.017)	(0.035)	(0.013)	(0.026)

Modell 1 ⁱ⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Familieforhold				
Gift	-0.019	-0.051***	-0.028*	-0.034**
	(0.016)	(0.011)	(0.011)	(0.012)
1–2 barn	-0.014	-0.014	-0.114***	-0.090***
	(0.014)	(0.015)	(0.015)	(0.020)
Flere enn 2 barn	-0.026	-0.001	-0.148***	-0.097***
	(0.020)	(0.013)		
Fødeland				
Afrika	0.212***	0.255***	0.101***	0.090
	(0.022)	(0.044)	(0.019)	(0.066)
Asia	0.077***	0.154***	0.052***	0.072
	(0.010)	(0.036)	(0.012)	(0.074)
Arb.mark 1				
Arb.mark 2	-0.012	0.015	-0.011	-0.000
	(0.016)	(0.010)	(0.009)	(0.015)
Arb.mark 3	0.050	0.075**	0.093*	0.032
	(0.035)	(0.030)	(0.039)	(0.031)
Arb.mark 3	-0.011	-0.015***	-0.007	-0.007
	(0.009)	(0.004)	(0.008)	(0.006)
Konstantⁱⁱⁱ⁾	0.239***	-0.085	0.137**	-0.015
	(0.055)	(0.077)	(0.043)	(0.087)
Obs.	24213	19187	20157	20598
R2	0.120	0.138	0.129	0.129

- i) Modell 1 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er deltagelse i utdanning = 1 hvis registrert med pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), og 0 ellers. Det kontrolleres for årlige ankomstkohorter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på ankomstkohort. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
- ii) Referanse kategorier i modell 1 er for alder: 18–25, utdanning: grunnskole 1–10 år, gift: ikke gift, barn: ikke barn, fødeland: Europa
- iii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen når alle uavhengige variabler er 0 (= referanse kategori) for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

Tabell 3.7. Estimerte botidseffekter på deltagelse i ordinær utdanning. FN-flyktninger, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) at introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste individeffekter

Modell ⁱ⁾	Menn				Kvinner			
	2		3 ⁱⁱⁱ⁾		2		3 ⁱⁱⁱ⁾	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.004	0.206***	0.006	0.299***	0.088***	0.211***	0.116***	0.284***
	(0.011)	(0.011)	(0.020)	(0.018)	(0.012)	(0.010)	(0.020)	(0.016)
Botid 2/100	-0.622***	-3.693***	-0.920***	-5.315***	-1.650***	-3.428***	-2.163***	-4.608***
	(0.172)	(0.206)	(0.297)	(0.344)	(0.199)	(0.203)	(0.319)	(0.324)
Botid 3/10000	3.361***	17.117***	4.946***	24.546***	7.413***	14.731***	9.863***	20.008***
	(0.845)	(1.127)	(1.476)	(1.892)	(0.988)	(1.141)	(1.587)	(1.822)
Arb.mark 1	-0.034***	0.024*	-0.043**	0.038*	-0.031***	-0.011	-0.026*	-0.004
	(0.011)	(0.014)	(0.018)	(0.021)	(0.010)	(0.012)	(0.016)	(0.018)
Arb.mark 2	0.0387	0.0514*	0.0791	0.109**	0.0697***	0.0185	0.131***	0.021
	(0.027)	(0.031)	(0.049)	(0.047)	(0.024)	(0.031)	(0.039)	(0.049)
Arb.mark 3	0.009	-0.009	0.014	-0.009	0.012	-0.004	0.009	-0.002
	(0.008)	(0.006)	(0.013)	(0.010)	(0.008)	(0.006)	(0.012)	(0.009)
Konstantⁱⁱ⁾	0.313***	-0.022	0.476***	-0.055	0.105**	-0.082***	0.151**	-0.120***
	(0.047)	(0.025)	(0.082)	(0.041)	(0.047)	(0.023)	(0.074)	(0.035)
Obs.	24213	19187	10836	9037	20157	20598	10454	10703
R2	0.417	0.427	0.427	0.444	0.396	0.397	0.411	0.412

i) Modell 2 og 3 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er deltagelse i utdanning = 1 hvis registrert med pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), og 0 ellers. Det kontrolleres for individfaste effekter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på individnivå. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

ii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen, når alle uavhengige variabler er 0 (= referansekategori), for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

iii) Modell 3 estimeres for flykninger fra Afrika ellers, Iran og Irak.

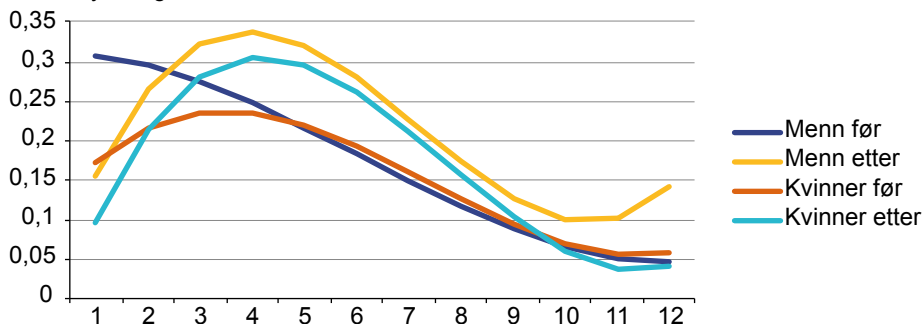
Særlig blant mennene har flyktingene fra Afrika høyere sannsynlighet for å delta i utdanning enn dem som er født i Asia og Europa.

For dem som kom før 2003, er det en negativ sammenheng mellom variabelen som indikerer hvor åpent arbeidsmarkedet er for individer fra Afrika, Asia eller Latin-Amerika (Arb.mark 1), og deltagelse i utdanning. Det er også en tendens til at flyktingene deltar mindre i utdanning når konjunktorene er gode (Arb. mark 2). Dette mønsteret er konsistent med at det å ta utdanning er et alternativ til å jobbe. Når arbeidsmarkedet er mer tilgjengelig, blir utdanning i noe større grad valgt bort.

Figur 3.8 A beskriver sammenhengen mellom sannsynligheten for deltagelse i utdanning og botid for mannlige og kvinnelige FN-flyktinger, basert på resultatene fra modell 2. Mønsteret i figuren gir inntrykk av at formen på botidskurvene endres radikalt fra før til etter innføringen av intro. Endringene er mer markerte enn dem vi fant da vi sammenlignet de rene gjennomsnittsforløpene for hele gruppen av FN-flyktinger (se figur 1.7). Dette gjelder særlig for mennene. Det ser også ut til å være en vesentlig økning i andelen som tar utdanning. Disse utslagene blir betydelig større for den gruppen som er under 31 år ved bosetning. Forskjellene i nivået på deltagelsen i utdanning er imidlertid ikke statistisk signifikante for noen verdier av botid, i noen av gruppene.

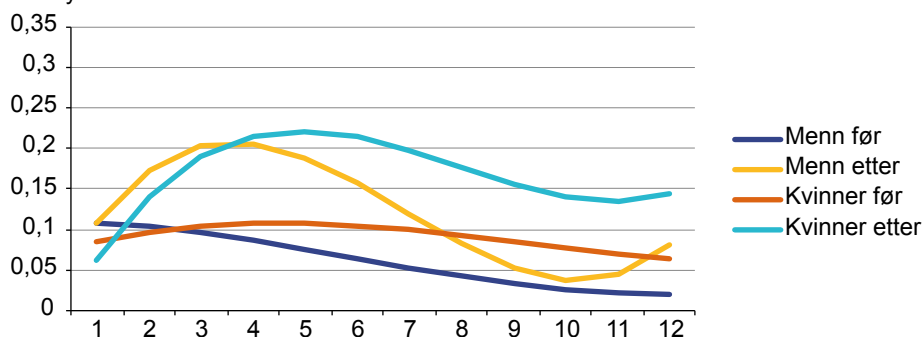
Figur 3.8. Botidseffekt på deltagelse i ordinær utdanning, flyktninger med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført, etter kjønn og oppholdsgrunnlag

A: FN-flyktninger



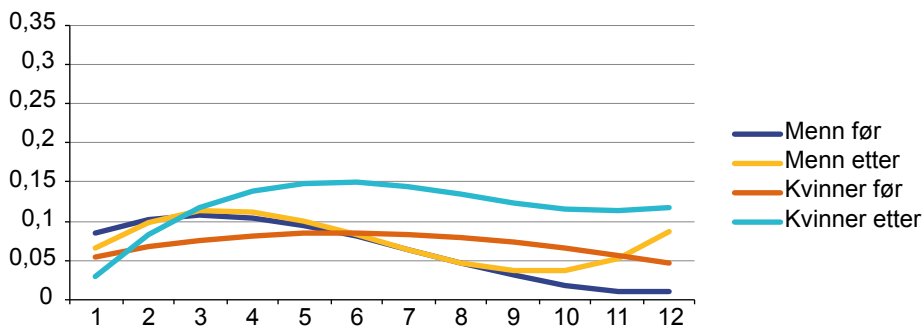
Note: Beregningene er basert på de estimerte koeffisientene i modell 2, tabell 3.7.

B: Asyl



Note: Beregningene er basert på de estimerte koeffisientene i modell 2, tabell 3.9.

C: Familie



Note: Beregningene er basert på de estimerte koeffisientene i modell 2, tabell V3.4.

Når det gjelder endringen i helningen på kurvene (botidseffekten), er det for mennene en signifikant forskjell mellom dem som kom før og dem som kom etter 2003, som gjelder i størstedelen av forløpet. Disse gjør seg gjeldende for alle menn under ett og i aldersgruppen under 31. For begge grupper av kvinner gjør slike signifikante forskjeller seg gjeldende bare i startfasen av integrasjonsforløpet.⁴⁴

Asylsøkere: Tabell 3.8 og 3.9 viser resultatene fra analyser av det samme settet av modeller for gruppen av asylsøkere som for FN-flyktningene. Fra de estimerte koeffisientene i modell 1 kan vi utlede at den negative sammenhengen mellom alder og deltagelse i ordinær utdanning også gjør seg sterkt gjeldende for denne gruppen av flyktninger. Tilsvarende som for FN-flyktningene ser denne sammenhengen ut til å bli betydelig mer negativ etter innføringen av intro. Dette kan indikere at intro bidrar til at relativt unge mennesker i sterkere grad kanaliseres til utdanning.

44 Se fotnote 41 for en forklaring av hvordan vi utleder signifikante forskjeller med hensyn til botidseffekt og nivåforskjell for gitte verdier av botid.

Tabell 3.8. Estimerte botidseffekter på deltagelse i ordinær utdanning. Asylsøkere, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) at introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste kohorteffekter

Modell 1 ⁱ⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.008 (0.008)	0.131*** (0.022)	0.023** (0.008)	0.129*** (0.007)
Botid 2/100	-0.225* (0.101)	-2.430*** (0.431)	-0.298** (0.104)	-1.922*** (0.131)
Botid 3/10000	1.169** (0.437)	11.714*** (2.391)	1.020* (0.490)	8.050*** (0.671)
Alderⁱⁱ⁾				
26–30	-0.034*** (0.008)	-0.087*** (0.013)	-0.035** (0.010)	-0.070*** (0.008)
31–35	-0.047*** (0.009)	-0.109*** (0.015)	-0.049*** (0.010)	-0.098*** (0.009)
36–40	-0.057*** (0.010)	-0.129*** (0.019)	-0.067*** (0.011)	-0.110*** (0.010)
41–45	-0.068*** (0.009)	-0.142*** (0.018)	-0.079*** (0.014)	-0.135*** (0.008)
46–50	-0.076*** (0.014)	-0.149*** (0.021)	-0.098*** (0.017)	-0.168*** (0.011)
51–55	-0.085*** (0.015)	-0.163*** (0.022)	-0.124*** (0.020)	-0.191*** (0.007)
Utdanning				
Videregående	0.016*** (0.004)	0.041*** (0.006)	0.021** (0.005)	0.045*** (0.013)
UoH	0.062*** (0.006)	0.074*** (0.009)	0.061*** (0.009)	0.047*** (0.003)
Utdanning blank	0.012** (0.004)	0.026** (0.009)	0.020 (0.015)	0.004 (0.007)
Familieforhold				
Gift	-0.019*** (0.004)	-0.020** (0.006)	-0.033*** (0.005)	-0.026*** (0.005)
1–2 barn	0.004 (0.005)	-0.006 (0.003)	-0.031*** (0.005)	-0.048*** (0.005)
Flere enn 2 barn	0.009 (0.006)	-0.000 (0.004)	-0.019* (0.008)	-0.043*** (0.005)

Modell 1 ⁱ⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Fødeland				
Kosovo	-0.089*** (0.006)	-0.039* (0.020)	-0.016*** (0.004)	0.009 (0.014)
Europa ellers	-0.055*** (0.011)	-0.007 (0.009)	0.024* (0.010)	0.037*** (0.008)
Eritrea	0.054 (0.058)	0.076*** (0.010)	0.035 (0.033)	0.074*** (0.010)
Etiopia	0.079*** (0.013)	0.124*** (0.012)	0.063*** (0.009)	0.065*** (0.011)
Afrika ellers	0.046*** (0.011)	0.068*** (0.012)	0.097*** (0.013)	0.146*** (0.008)
Afghanistan	-0.010* (0.005)	0.031* (0.015)	0.076* (0.035)	0.078*** (0.018)
Iran	-0.056*** (0.007)	-0.021** (0.008)	0.009 (0.005)	0.036*** (0.009)
Irak	0.040 (0.024)	0.077*** (0.011)	0.112*** (0.017)	0.137*** (0.024)
Syria	-0.032** (0.009)	-0.004 (0.010)	0.073 (0.051)	0.042** (0.014)
Asia ellers	-0.040*** (0.009)	-0.005 (0.009)	0.031*** (0.006)	0.066*** (0.010)
Arb.mark 1				
	-0.013** (0.004)	-0.0108** (0.003)	-0.015 (0.008)	0.007 (0.004)
Arb.mark 2				
	0.021* (0.099)	0.004 (0.012)	0.023** (0.008)	0.001 (0.008)
Arb.mark 3				
	-0.006*** (0.001)	0.001 (0.001)	-0.002 (0.002)	-0.003* (0.002)
Konstantⁱⁱⁱ⁾				
	0.139*** (0.022)	0.040 (0.021)	0.081** (0.028)	-0.007 (0.009)
Obs.	107764	109499	45946	72724
R2	0.043	0.070	0.046	0.073

- i) Modell 1 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er deltagelse i utdanning = 1 hvis registrert med pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) og 0 ellers. Det kontrolleres for årlige ankomstkohorter og observasjonstidspunkt med dummyvariable for grupperte kalenderår: 98–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på ankomstkohort. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
- ii) Referanse kategorier i modell 1 er for alder: 18–25, utdanning: grunnskole 1–9/10 år, gift: ikke gift, barn: ikke barn, fødeland: Somalia. Alle variabler er målt ved ankomst til Norge
- iii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen når alle uavhengige variabler er 0 (= referanse kategori) for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

Tabell 3.9. Estimerte botidseffekter på deltagelse i ordinær utdanning. Asylsøkere, 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) at introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste individeffekter

Modell ⁱ⁾	Menn				Kvinner			
	2		3 ⁱⁱⁱ⁾		2		3 ⁱⁱⁱ⁾	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Botid	-0.000	0.131***	0.005	0.169***	0.018**	0.127***	0.035***	0.148***
	(0.005)	(0.004)	(0.007)	(0.006)	(0.008)	(0.005)	(0.012)	(0.007)
Botid 2/100	-0.189**	-2.438***	-0.331***	-3.073***	-0.291**	-1.924***	-0.440**	-2.145***
	(0.077)	(0.074)	(0.112)	(0.108)	(0.118)	(0.095)	(0.175)	(0.141)
Botid 3/10000	1.058***	11.775***	1.727***	14.677***	1.011*	8.083***	1.616*	8.852***
	(0.369)	(0.411)	(0.543)	(0.605)	(0.584)	(0.542)	(0.872)	(0.809)
Arb.mark 1	-0.018***	-0.006	-0.022***	-0.007	-0.019***	-0.003	-0.026***	-0.007
	(0.003)	(0.004)	(0.004)	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.008)	(0.007)
Arb.mark 2	0.019**	-0.015	0.028***	-0.003	0.033**	-0.032**	0.053***	-0.028
	(0.007)	(0.011)	(0.012)	(0.015)	(0.014)	(0.014)	(0.020)	(0.021)
Arb.mark 3	0.002	-0.000	0.004	-0.004	0.004	-0.001	-0.005	-0.006*
	(0.003)	(0.002)	(0.004)	(0.003)	(0.005)	(0.003)	(0.008)	(0.004)
Konstant ⁱⁱ⁾	0.118***	0.001	0.143***	-0.009	0.067**	-0.051***	0.021	-0.062***
	(0.017)	(0.009)	(0.025)	(0.013)	(0.029)	(0.010)	(0.047)	(0.015)
Obs.	107764	109499	58579	62548	45946	72724	25151	41259
R2	0.310	0.414	0.348	0.437	0.282	0.368	0.288	0.386

- i) Modell 2 og 3 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er deltagelse i utdanning = 1 hvis registrert med pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) og 0 ellers. Det kontrolleres for individfaste effekter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på individnivå. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
- ii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen, når alle uavhengige variabler er 0 (= referansekategori), for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.
- iii) Modell 3 flykninger fra Europa ellers, Somalia, Afghanistan, Irak og Iran.

Det er en klar positiv sammenheng mellom utdanningsnivået ved ankomsten til Norge og tilbøyeligheten til å ta mer utdanning i Norge. Når det gjelder familieforhold, så deltar gifte mindre i utdanning enn ugifte, og kvinners deltagelse er negativt relatert til antall barn. Går vi til fødeland, ser vi at etiopiske asylsøkere, av begge kjønn, tar relativt mye utdanning, og det samme gjør kvinnelige asylsøkere fra Irak.

Det mønsteret som utledes for asylsøkeren med hensyn til korrelasjonen mellom utdanning og situasjonen i de lokale arbeidsmarkedene, har også klare felles trekk med det vi fant for FN-flyktingene.

Figur 3.8 A beskriver sammenhengen mellom sannsynligheten for å ta utdanning og botid for mannlige og kvinnelige asylsøkere basert på resultatene fra modell 2 i tabell 3.9. Mønsteret i figuren indikerer at endringene, når det gjelder både formen på botidskurvene og nivået på utdanningsaktiviteten, er betydelige fra før til etter innføringen av intro. Også for denne gruppen av flyktinger blir utslagene større for dem som var yngre enn 31 år da de ble bosatt i Norge.

I perioden etter intro ble innført, når deltagelsen i utdanning sitt høyeste nivå fire–syv år etter ankomsten. Da ligger den på et nivå som er mer enn det dobbelte av det som gjelder for de asylsøkerne som kom før 2003. I hele gruppen av mannlige asylsøkere er denne nivåforskjellen statistisk signifikant for botid lik 2–5 (1–5 %). Det samme gjelder for botid 2–4 blant dem som er yngre enn 31 ved ankomsten til Norge.

Blant kvinnene er denne nivåforskjellen bare statistisk signifikant for de yngste aldersgruppene med botid lik 2–4 (10 %). For både mennene og kvinnene er forskjellen i helningen på før- og etter-kurvene statistisk signifikante i startfasen av botidsforløpet, både for hele gruppen under og blant dem som var yngre enn 31 da de kom til Norge (1–5 %).

Familieinnvandrere: Tabell V3.3 og V3.2 viser resultatene fra analysen av modell 1–3 for personer som har fått opphold fordi de er i familie med en primærflykting. Den negative sammenhengen mellom alder ved ankomst og sannsynligheten for å starte på en utdanning gjør seg gjeldende også for denne gruppen. For kvinnene er sannsynligheten for å ta utdanning lavere for dem som er gift og har barn, og da særlig flere barn. Dette mønsteret gjelder til en viss grad også for menn, men systematikken er mindre entydig.⁴⁵ Når det gjelder fødeland, finner vi få signifikante resultater for mennene. Blant kvinnene har de

45 Det at vi finner relativt få signifikante resultater i denne gruppen, kan delvis tilskrives at det er relativt få observasjoner av enkeltindivider i denne gruppen, der rundt 80 prosent er kvinner (tabell X).

som kommer fra Afghanistan, Iran og Syria, relativt høy tilbøyelighet til å ta utdanning i løpet av de første tolv årene i Norge.

Figur 3.8 C viser sammenhengen mellom botid og utdanningsaktivitet. For mennene gir mønsteret i figuren inntrykk av at integrasjonsforløpet har endret seg svært lite fra før til etter 2003, og betydelig mindre enn det vi fant i gjennomsnitt for hele gruppen (figur 1.5 C). For kvinnene indikerer derimot formen på og beliggenheten til kurvene at deres utdanningstilbøyelighet med unntak av de to første årene etter ankomst har økt betydelig i hele botidsforløpet. Hverken for menn eller kvinner er det imidlertid signifikante forskjeller mellom før og etter innføringen av intro i kurvenes helninger eller i det nivået de angir for utdanningsaktiviteten. Dette gjelder for hele det utledete botidsforløpet.

Inntekt og trygd

De avhengige variablene er her henholdsvis logaritmen til årsinntekt⁴⁶ og sannsynligheten for å være avhengig av trygd. Vi analyserer disse integrasjonsforløpene med modell 2 slik som denne er beskrevet i tilknytning til analysene av sysselsetting og deltagelse i utdanning⁴⁷. Den eneste forskjellen i spesifikasjonene er at de avhengige variablene skiftes fra sysselsetting og utdanning til årsinntekt og trygd. Resultatene med hensyn til trygdeavhengighet presenteres i figur V3.1 og for årsinntekt i figur V3.2. Slik inntektsvariabelen er definert, kan man tolke helningen på kurven som prosentendring i inntekten ved et års endring i botid.

Som nevnt i innledningen til avsnittet er det en nær sammenheng mellom botidsforløpene for sysselsetting, trygd og inntekt. Det er derfor ikke overraskende at resultatene som fremkommer i analysene av trygd, fremstår som et speilbilde av resultatene fra analysen av sysselsetting. Likeledes følger forskjeller i inntektsutviklingen over botid mellom kvinner og menn og etter oppholdsgrunnlag et lignende mønster som det vi fant i analysen av sysselsetting. Analysene av botidskurvene for inntekt og trygd kan dermed betraktes som en utdyping av sysselsettingsanalysen.

Når det gjelder trygd, finner vi for mannlige asylsøkere at forskjellen i nivået på avhengigheten, mellom dem som kom før og dem som kom etter 2003, er statistisk signifikant i den tidligste fasen av integrasjonsforløpet. Dvs. i den delen av forløpet der vi også finner en innlåsningseffekt for sysselsetting. De tilsvarende forskjellene i botidseffekt er også signifikante for asylsøkerne i denne tidlige

46 Vi har definert inntektsvariabelen slik at de som har 0 i selvstendig inntekt, blir inkludert i beregningen.

47 Se beskrivelsen av modell 2 i noten til tabell 3.3 og 3.5.

fasen, og dette gjelder også for de mannlige FN-flyktingene. Det vil si at trygdeavhengigheten faller betydelig raskere med botid for de flyktingene som ble bosatt etter at intro var innført.

3.5 Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet har vi analysert integrasjonsforløpet til flyktinger som ble bosatt i Norge før og etter at introduksjonsordningen (intro) for flyktinger ble innført. Et viktig mål med ordningen er at den, gjennom å tilføre flyktingene grunnleggende kompetanse, skal øke deres langsiktige muligheter til å forsørge seg selv ved eget arbeid og til å delta i ordinær utdanning.

Analysene som gjennomføres, er deskriptive og gir ikke grunnlag for å trekke kausale konklusjoner om sammenhengen mellom intro og senere utfall. Resultatene kan gi (systematiske) indikasjoner på om formen på flyktingenes integrasjonsforløp (botidseffekten) er endret fra perioden før til perioden etter at intro ble etablert, men ikke fastslå at endringene er en effekt av intro. Det underliggende spørsmålet vi vil belyse er allikevel om innføringen av intro har endret vilkårene for flyktingenes integrasjon i Norge.

På grunnlag av norske registerdata har vi fulgt flyktingers utvikling med botid når det gjelder sysselsetting, deltagelse i utdanning, årsinntekt og bruk av trygd, i opptil tolv år etter at de kom til Norge. Søkelyset har vært på å beskrive forskjeller i formen på disse forløpene mellom individene som kom før (1997–2002) og etter (2004–2012) at deltagelse i intro ble en rett og plikt for nyankomne flyktinger.

Det er grunn til å tro at vilkårene for integrasjon i arbeid og utdanning varierer mellom flyktinger som får opphold på ulikt grunnlag. Dette har sammenheng med mange forhold som, blant annet, kan knyttet til flukten og til selve bosetningsprosessen. Analysene av integrasjonsforløpene gjøres derfor separat for FN-flyktinger, asylsøkere og familieinnvandrere.

Utdanning kan bedre flyktingenes muligheter i arbeidsmarkedet på lengre sikt. I perioder kan imidlertid det å delta i utdanning være et alternativ til å få seg en jobb og dermed en selvstendig inntekt. Hvordan flyktingenes årsinntekt og trygdeavhengighet endres med botid, er i stor grad en refleks av de samme prosessene som påvirker deres sysselsetting. I presentasjonen av resultatene legger vi derfor mest vekt på analysene av sysselsetting og deltagelse i utdanning.

mens vi beskriver resultatene for trygd og inntekt mer i relasjon til botidsforløpet for sysselsetting.

Både det rene gjennomsnittsførløpet for sysselsetting (figur 1.4) og regresjonsanalysen tyder også på at intro gir innlåsingeffekter i de første årene etter at flyktingene kommer til Norge. Det ser imidlertid ut til å være betydelige variasjoner mellom flyktinggruppene både med hensyn til størrelsen på disse effektene og når det gjelder utviklingen i senere stadier av integrasjonsforløpet.

Asylsøkere er den overlegen største gruppen av flyktinger både før og etter innføringen av intro. I gjennomsnitt starter både de mannlige og de kvinnelige asylsøkerne som kom etter 2003, på et betydelig lavere sysselsettingsnivå enn dem som kom før. Etter fire til fem i Norge har de som fikk rett til intro ved bosetning, nådd igjen dem som ikke fikk det. I årene som følger etter dette, er sysselsettingsnivået tilnærmet det samme for asylsøkerne som kom før og asylsøkerne som kom etter 2003. For mennene viser de sammenfallende sysselsettingsforløpene en synkende tendens fra seks til åtte år etter ankomsten, mens de omtrent samtidig flater ut for kvinnene, men da på et lavere nivå. Dette mønsteret gjør seg gjeldende også etter at de rene gjennomsnittsførløpene er korrigert for at asylsøkere med ulik botid er forskjellige med hensyn til individuelle egenskaper og møter ulike betingelser i de lokale arbeidsmarkedene der de bor. Denne beskrivelsen av utviklingen i asylsøkernes sysselsetting er i stor grad sammenfallende med den som gis for hele gruppen av flyktinger, i Bratsberg et al. (2017), og generelt for innvandrere fra land utenfor OECD, i Bratsberg et al. (2010).

Det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået til de FN-flyktingene som fikk rett til intro ved bosetning, starter bare litt under nivået til dem som ikke fikk dette tilbudet. En vesentlig årsak til dette er at andelen sysselsatte blant dem som kom før 2003, er svært lav i det først året etter ankomsten. Det er dermed ikke rom for at de flyktingene som kommer etter 2003, starter særlig lavere. Når de har vært omtrent fem år i Norge, går de som kom etter 2003, forbi dem som kom før, og denne forskjellen øker sterk i de påfølgende årene. Etter tolv års botid har FN-flyktingene som fikk rett til intro, i gjennomsnitt rundt 20 prosentpoeng høyere sysselsettingsrate enn dem som ikke fikk denne rettigheten da de kom til Norge. De mannlige FN-flyktingene som kom før 2003, viser den samme tendensen til nedgang i sysselsettingen som hele gruppen av mannlige asylsøkere. Og i likhet med de kvinnelige asylsøkerne har de kvinnelige FN-flyktingene som ikke fikk intro, et sysselsettingsnivå som flater ut på et relativt lavt nivå.

Også for FN -flyktningene gjør omtrent det samme mønsteret seg gjeldende, før og etter at gjennomsnittsutviklingen er kontrollert for sammensetningseffekter og variasjoner i lokale arbeidsmarkedsforhold. Det er en tendens til at sysselsettingen til dem som fikk rett til intro, begynner å synke igjen fra ti år etter ankomsten til Norge. Formen på denne delen av forløpet er imidlertid basert på dem som kom i 2004 og 2005. Sammenligningen av de gjennomsnittlige sysselsettingsforløpene til forskjellige ankomstkohorter tyder på at denne gruppen av FN-flyktninger, fra rundt åtte år etter ankomsten, hadde en avtagende utvikling som ikke ser ut til å gjøre seg gjeldende for dem som kom senere.

Det må imidlertid påpekes at selv om sysselsettingsnivåene til de FN-flyktningene som kom etter innføringen av intro, i senere stadier av integrasjonsforløpet er betydelig høyere enn for dem som kom før, er forskjellene ikke statistisk signifikante. Det innebærer at vi ikke, med tilstrekkelig grad av sikkerhet, kan konkludere med at mønsteret er et uttrykk for at vilkårene for FN-flyktingenes integrasjon er endret fra perioden før til perioden etter at intro ble innført. Eller med andre ord, selv om mønstrene gjelder for hele den befolkningen (ikke utvalg) av FN-flyktninger som er analysert, er det usikkert om de vil gjelde for ny kohorter som kommer til Norge.

Både blant FN-flyktninger og blant asylsøkere speiler integrasjonsforløpene for trygdeavhengighet og årsinntekt, i stor grad, forløpet for sysselsetting. I startfasen er de asylsøkerne som kommer etter innføringen av intro, betydelig mer avhengig av trygd og har en lavere inntekt enn dem som kommer før 2003. På senere stadier blir integrasjonsforløpet for disse indikatorene omtrent sammenfallende for asylsøkerne som kommer før og etter 2003. For FN-flyktningene er de tilsvarende forskjellene små i startfasen, for så å bli relativt store i favør av de flyktningene som fikk rett til intro ved ankomsten til Norge.

For asylsøkerne er innlåsingeffekten altså relativt stor, når den måles med disse indikatorene, og den senere utviklingen ser ikke ut til å kompensere for denne kostnaden i form av lavere trygdebruk eller vesentlig høyere sysselsetting og inntekt blant dem som fikk tilbud om intro. For FN-flyktningene indikerer integrasjonsforløpene det motsatte bildet: Det er lave innlåsingeffekter, men tilsynelatende stor gevinst i form av en betydelig mer positiv utvikling med økende botid for dem som fikk tilbud om intro.

Når det gjelder integrasjonsforløpene for deltagelse i ordinær utdanning, gir analysene et litt annet bilde av forskjellene mellom flyktninggruppene. Blant asylsøkerne er det fire til åtte år etter ankomsten til Norge en sterk økning i andelen som deltar i utdanning fra den gruppen som kom før innføringen av

intro, til den gruppen som kom etter. Dette mønsteret gjør seg gjeldende både i gjennomsnitt og etter kontroll for individuelle egenskaper og varierende arbeidsmarkedsbetingelser (i regresjonsanalysene). Forskjellene mellom gruppene er signifikante når det gjelder både nivå på deltagelsen og helningene på integrasjonsforløpene (botidseffekten). For asylsøkerne er den tidlige innlåsningseffekten altså liten, når den måles med deltagelse i utdanning, mens utvikling i senere stadier av integrasjonsforløpet er betydelig mer positiv for dem som fikk intro. Når det gjelder FN-flyktingene tyder regresjonsanalysene også på at formen på integrasjonsforløpet med hensyn til deltagelse i utdanning endres fra før til etter 2003. I hvilken grad dette gir seg utslag i at flere deltar i det ordinære utdanningssystemet, er mindre klart.

4 Introduksjonsordningen og sysselsetting, utdanning, årsinntekt og trygdeavhengighet

4.1 Innledning

I dette avsnittet har vi ambisjon om å studere effekten av introduksjonsordningen (intro) på utfall i arbeidsmarkedet, bruk av velferdsytelser og deltagelse i ordinær utdanning. Dette kapittelet skiller seg fra de øvrige ved at vi her har en ambisjon om å studere effekter av intro. Det vil si at vi ønsker å undersøke kausale sammenhenger mellom intro og senere utfall for individene. Analysene gjøres for gruppen som kom til Norge som primærflyktninger.⁴⁸ I Norge er det en rekke eksempler på studier som har analysert effekter av ulike offentlige arbeidsmarkedstiltak på overgang til jobb. Men som litteraturoversikten viser, så finnes det svært få studier som har analysert *effekter* av intro på overganger til utdanning og arbeid. En viktig grunn til dette er at det er vanskelig å finne den typen variasjon i individers tilgang til intro som kan brukes til en slik analyse. For å trekke kausale konklusjoner om sammenhengen mellom intro og for eksempel overgang til jobb i det ordinære arbeidsmarkedet trenger vi ideelt sett at det er tilnærmet tilfeldig hvem som får tilbud om intro, og hvem som ikke gjør det.

For dette formålet benytter vi her variasjonen i flyktningenes tilgang til intro som henger sammen med ankomsttidspunktet deres. Som beskrevet i innledningskapittelet var det slik at fra og med 1. september 2004 fikk alle som ble bosatt etter 1. september 2003 og ellers fylte vilkårene i introduksjonsloven § 2, rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Dersom det er tilnærmet tilfeldig om innvandrerne som ankommer rundt 1. september, kom før eller etter 1. september 2003, så vil denne regelen nærmest tilfeldig føre til at noen innvandrere har en rett og plikt til intro, mens andre ikke har det. Og videre: Dersom det er tilfeldig hvilken side av 1. september man ankommer, så vil disse to før- og etter-gruppene (eller kontroll- og tiltaksgruppene) av flyktninger være like langs

48 Gruppen familiegjenforente er altså ikke inkludert i denne gruppen i dette kapittelet.

alle andre dimensjoner enn tilgangen til intro. Da vil eventuelle forskjeller i utfall kunne tilskrives effekten av intro.⁴⁹

Etter å ha inspisert datamaterialet, og dermed hvordan regelverket praktiseres, har vi imidlertid måttet dempe forventningene til at det kan avdekkes rene kausale sammenhenger ved hjelp av denne strategien. I det neste avsnittet vil vi presentere deskriptiv statistikk som viser at ordningen har vært praktisert slik at det er vanskelig å konstruere «rene» tiltaks- og kontrollgrupper.

Vi velger derfor å presentere resultater fra sammenligning av tiltaks- og kontrollgrupper som er bedre tilpasset den faktiske praktiseringen av regelverket. Ut fra målet om å trekke kausale konklusjoner er disse gruppene imidlertid mindre ideelt definert enn dem vi hadde kunnet konstruere hvis regelverket ble strengt praktisert. Det blir dermed usikkert om sammenhengene som utledes, er kausale. Vi skal gå nærmere inn på dette i de neste avsnittene.

4.2 Data, utvalg og metode

Vi benytter registerdata som vi tidligere har beskrevet i kapittel 1. De avhengige utfallsvariablene er

- i. sannsynligheten for å være sysselsatt
- ii. sannsynligheten for å være under utdanning
- iii. årsinntekt
- iv. trygdeavhengighet

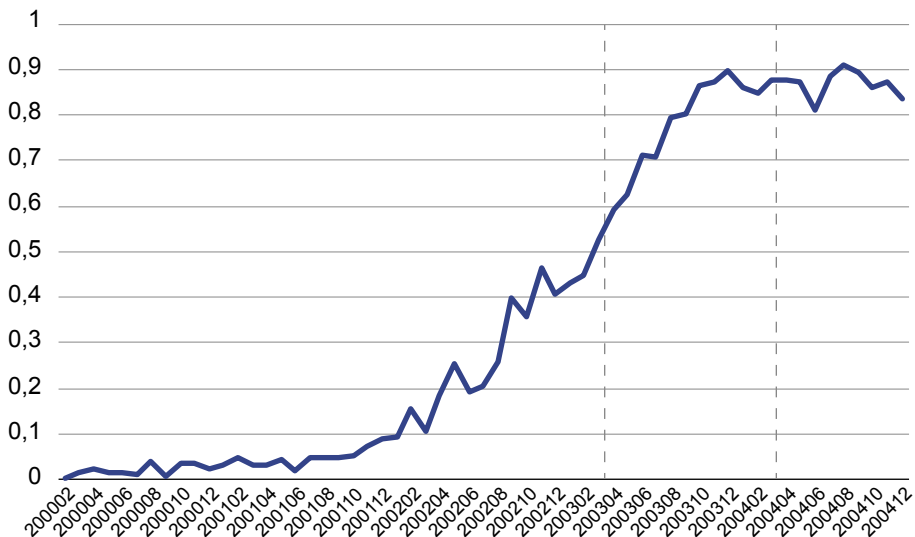
Sysselsatt er en binær variabel som tar verdien 1 dersom summen av den årlige inntekt fra lønn og/eller næringsinntekt overstiger 1 G, og 0 ellers. G er grunnbeløpet i folketrygden, som justeres hvert år med konsumprisindeksen. *Under utdanning* er også en binær variabel som tar verdien 1 dersom innvandreren er registrert i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) med pågående utdanning, og 0 ellers. Årsinntekt er sum av lønnsinntekt og næringsinntekt. Personer med 0 i årsinntekt inkluderes også i analysene. Vi benytter en logaritmisk transformasjon av årsinntekt. Da kan endringer tolkes som prosentvise endringer i årsinn-

49 I en tidligere fase av prosjektet hadde vi også tenkt å analysere effekter av intro for familiejenforente og bruke femårsregelen for familiejenforening (se forklaring i kapittel 1). Dessverre viste dataene at det ikke er noe klart skille i sannsynligheten for å delta på intro rundt denne grensen. Vi prøvde ut ulike analyser, blant annet å lage et bredere vindu rundt grensen. Men å lage et bredere vindu for denne gruppen reiser store seleksjonsproblemer siden ankomst for den familiejenforente delvis er avhengig av referansepersonens inntektskapasitet, som kan antas å øke med botid i Norge. Vi måtte derfor konkludere med at femårsregelen ikke egnet seg til å analysere effekten av intro.

tekt.⁵⁰ Årsinntekt deflateres med konsumprisindeksen, med baseår 2015. *Trygdeavhengighet* er på sin side en indikator som tar verdien 1 dersom personen har inntekter fra trygder og offentlige overføringer som overstiger inntekt fra sysselsetting. Vi benytter samme definisjon som vi presenterte i kapittel 1.

Analyseutvalget vi skisserte i innledningen (ankomst før eller etter 1. september 2003), er i utgangspunktet velegnet til en såkalt «Regression discontinuity»-design (RD-design). Tanken bak RD-design er at det er tilnærmet tilfeldig om du ankommer rett før eller rett etter et gitt tidspunkt, i vårt tilfelle 1. september 2003. En slik tilfeldighet vil føre til at de to gruppene er tilnærmet like med hensyn til alle observerte og uobserverte kjennetegn som er av betydning for utfallet. Da kan eventuelle forskjeller i utfall tilskrives den eneste forskjellen mellom gruppene, i vår tilfelle tilgang til intro. Datainspeksjon viser likevel at 1. september-regelen ikke følges strengt. Figur 1 viser andel flyktninger som deltar på intro, etter ankomstmåned. Andelen stiger og er høy i god tid før 1. september 2003, og det synes heller ikke å være en diskontinuitet rundt 1. september 2003. En slik diskontinuitet er en forutsetning for å benytte RD-metoden.

Figur 4.1. Andel flyktninger som deltar på intro, etter ankomstmåned



Note: Utvalget består av flyktninger som var i aldersgruppen 18–55 da de ankom Norge, og som også var bosatt 12 år etter ankomst.

50 Formelen vi benytter, er $e = \ln(\text{årsinntekt} + ((\text{årsinntekt}^2 + 1)^{0.5}))$. Denne formelen har noen gunstige egenskaper sammenlignet med den enklere konstruksjonen $\ln(x+1)$.

Dette mønsteret er grunnen til at vi må lage to alternative utvalg:

- i. flyktninger som kom seks måneder før eller seks måneder etter 1. september 2003⁵¹
- ii. flyktninger som kom i 2004 eller i 2002

I det første utvalget fungerer de som kom etter 1. september, som tiltaksgruppe, altså de som (i størst grad) fikk et tilbud om intro, mens de som kom før, fungerer som kontrollgruppe, altså de som ikke (eller i mindre grad) fikk et slikt tilbud. I det andre utvalget er de flyktningene som ankom i 2004, tiltaksgruppe, mens de som kom i 2002, fungerer som kontrollgruppe. Det er ingen teoretisk begrunnelse for å sette grensene slik vi gjør, for de to utvalgene. Grensene er satt ut fra en avveining mellom å skaffe nok antall observasjoner og å ikke lage vinduene «for brede» slik at sammensetningsforskjellene mellom de to gruppene blir for store. Vi understreker at valgene av disse to utvalgene ikke er ideelle, og at vi gjør det fordi regelverket ikke praktiseres strengt nok til at vi kan benytte RD-design. Hadde praktiseringen av regelverket vært strengere rundt 1. september 2003, ville vi valgt et RD-design.⁵² Vi presenterer utvalgene nærmere i resultatavsnittet.

Praktiseringen av regelverket har gjort det vanskelig å gjennomføre en ideell effektevaluering. Vi har derfor måttet bruke mindre rendyrkede metoder og lage analyseutvalg som er tilpasset praktiseringen av regelverket, som vist over. Disse tilpasningene gjør også at resultatene må tolkes med noe større varsomhet. Utvalg i) og ii) har ulike styrker og svakheter. Utvalg i) består av tiltaks- og kontrollgrupper som er relativt like med hensyn til observerte – og uobserverte – kjennetegn, men forskjellen i andelen som deltar på intro, er relativt liten. Utvalg ii) består av flyktninger som i utgangspunktet er mer ulike med hensyn til kjennetegn, men det er større forskjell i andelen som deltar på intro.

Avvik fra det ideale RD-designet (som ville vært at ingen deltar av dem som kom før 1. september, mens alle deltar av dem som kom etter) gjør også at det er behov for å kontrollere for sammensetningsforskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppene i i) og ii). Dersom 1. september-regelen hadde blitt praktisert strengt, hadde det ikke vært behov for dette, men når vi nå sammenligner grupper av flyktninger som ankommer flere måneder på hver side av 1. september, er det større grunn til å tro at disse er forskjellige med hensyn til egen-

51 Flyktninger som kom seks måneder etter 1. september 2003, inkluderer dem som kom fra og med 1. september 2003.

52 Vi har eksperimentert med ulike RD-design, også såkalt «Fuzzy-RD-design», men resultatene fra alle disse estimeringene viste at denne metoden ikke var egnet slik regelverket praktiseres.

skaper som har betydning for utfallene vi studerer. Vi møter dette problemet med å kontrollere for observerte forskjeller mellom de to gruppene.

For det første benytter vi en matching-variant som vektet utvalgene slik at de er like i gjennomsnitt på en rekke observerte kjennetegn, målt på tidspunkt før periodene for evaluering av utfallene (Hainmueller 2012). Vi benytter observerte kjennetegn ved personene og interaksjoner mellom disse når vi lager det balanserte utvalget. Kontrollvariablene inkluderer informasjon om sivil status (gift eller ikke), om man har barn eller ikke, alder (tre aldersgrupper: 18–24, 25–34 og 35–55) og utdanningsnivå (fire grupper: ukjent utdanning, grunnskole, videregående skole, høyere utdanning). I tillegg kontrollerer vi for fødelandsgrupper. Vi samler flyktninger i noen store landområder: Asia, Afrika og Europa. I tillegg plukker vi ut noen store avsenderland og kontrollerer for disse som egne variabler. Dette er Afghanistan, Somalia, Iran, Irak, og Russland.⁵³ Variablene for sivil status, barn, utdanning og alder ble alle målt ved ankomst til Norge. Tabell 4.2 viser variablene som benyttes. Motivasjonen for å vekte er å sørge for at tiltaks- og kontrollgruppen er så like som mulig med hensyn til individuelle egenskaper av betydning for deltagelse i utdanning og arbeid før de eventuelt gjennomfører intro (pre-perioden). Da er det lettere å tro på at eventuelle forskjeller i senere utviklingsforløp er en konsekvens av at tiltaksgruppen fikk rett til å delta i intro, mens kontrollgruppen ikke fikk dette tilbudet ved ankomsten til Norge.

For det andre kontrollerer vi i selve regresjonsanalysen for første bosetningskommune og for indikatorer på situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet der flyktningene bor når de observeres, med hensyn til arbeid, trygd og utdanning. Vi presenterer disse variablene nærmere i resultatavsnittet.

Som beskrevet i kapittel 1.3 deltok flyktningene på kvalifiseringsprogrammer i regi av kommunene også før innføringen av intro. Hensikten med analysene i dette kapittelet er å vurdere om intro har gjort at resultatene fra kommunenes innsats på dette området har blitt bedre. Ved å kontrollere for første bosetningskommune sammenligner vi flyktninger som før og etter innføringen av intro har fått, eventuelt ikke fått, tilbud om kvalifisering fra samme kommune. Dermed blir resultatene ikke påvirket av at flyktningene i kontroll- og tiltaksgruppene kan være ulikt fordelt mellom kommuner som både før og etter innføringen av intro er relativt gode eller relativt dårlige når det gjelder å kvalifisere flyktninger for arbeid og utdanning.

53 Russland er et relativt stort avsenderland i denne perioden. Dette kan forklares med at det i denne perioden var uro i noen områder i dette landet, for eksempel i Tsjetsjenia.

Utvalget vi analyserer i dette kapitlet, er alle innvandrere som kom til Norge som primærflyktninger.⁵⁴ Antall observasjoner er ikke mange nok til at vi i dette kapitlet kan presentere separate analyser for FN-flyktninger og asylsøkere. Flyktningene evalueres på ulike tidspunkter, målt etter ankomst til Norge. For analyseutvalget av flyktninger som kom seks måneder før eller seks måneder etter 1. september 2003, benytter vi utfallsvariabler målt i 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 og 2015. For analyseutvalget av flyktninger som kom i løpet av 2004 eller 2002, måler vi utfallene to, fire, seks, åtte, ti og tolv år etter ankomsten til Norge.

Vi estimerer separate analyser for hver utfallsperiode / hvert år. For å bli inkludert i analyseutvalget må personene være bosatt også i det siste evalueringsåret, og de må i utgangspunktet være i aldersgruppen som er aktuell for intro (18–55 år).⁵⁵

4.3 Resultater

Flyktninger som kom seks måneder før eller seks måneder etter 1. september 2003

Vi starter med å presentere resultater for utvalget av flyktninger som kom seks måneder før eller seks måneder etter 1. september 2003. Tabell 4.1 viser andelen som deltar på intro i disse to gruppene. Deltagelse på intro er her definert som at personen en eller annen gang i løpet av perioden 2005–2015 er registrert som deltager i intro.

Tabell 4.1. Prosentandel som deltar i intro. Tiltaks- og kontrollgruppe

Gruppe	Prosentandel i intro
Ankomst 6 måneder etter 1. september 2003	85
Ankomst 6 måneder før 1. september 2003	67

Gruppen som ankom etter 1. september 2003, kaller vi tiltaksgruppen, og gruppen som ankom før 1. september 2003, kaller vi kontrollgruppen. Tabell 1 viser at andelen som deltar på intro, er forskjellig mellom de to gruppene. Til-

⁵⁴ Rent teknisk betyr dette at vi inkluderer alle innvandrere som kommer til Norge med innvandringsgrunn: «FLU», det vil si flukt.

⁵⁵ Begrunnelsen om at personene også må være bosatt det siste evalueringsåret, vil fjerne permanente utvandrere. I kapittel 3 er det ikke brukt et like strengt kriterium, men i evalueringsstudier kan det være gunstig å begrense seg til dem som er bosatt i hele observasjonsperioden.

taksgruppen deltar som forventet i større grad, men forskjellen mellom gruppene er ikke kjempestor (85 vs. 67 prosent). At forskjellen ikke er større, er ikke overraskende, når vi har sett figur 1. Slik deltagelsen på intro er, blir det en avveining mellom å lage mest mulig like grupper og å lage grupper som i størst mulig grad blir utsatt for forskjellige regimer (deltagelse i intro eller ikke).

Tabell 4.2 viser gjennomsnittstall for de observerte kjennetegnene som det kontrolleres for i analysen. Vi ser at det er noen forskjeller mellom de to gruppene for noen av variablene. Tiltaksgruppen har en lavere andel kvinner, den har en lavere andel som er gift, og den har en større andel i den yngste aldersgruppen. Det er relativt små forskjeller når det gjelder utdanning. Når det gjelder fødeland og landgrupper, så er det også noen forskjeller. Andelene fra Somalia og Afghanistan varierer en del mellom de to gruppene. I begge gruppene er det relativt store andeler fra Russland, spesielt i kontrollgruppen.

Disse forskjellene i gjennomsnittsverdier mellom gruppene illustrerer behovet for å kontrollere for slike kjennetegn i regresjonsanalysen.

Tabell 4.2. Gjennomsnittsverdier for tiltaks- og kontrollgruppen. Målt som andeler

	Tiltak	Kontroll
Kvinne	0,29	0,36
Gift	0,55	0,62
Har barn	0,64	0,62
Alder:		
18–24	0,32	0,27
25–34	0,42	0,44
35–55	0,26	0,29
Utdanning:		
Ukjent utdanning	0,21	0,17
Grunnskole	0,51	0,52
Videregående skole	0,13	0,13
Høyere utdanning	0,15	0,18
Landbakgrunn:		
Europa	0,04	0,03
Afrika	0,21	0,17
Asia	0,12	0,11
Somalia	0,16	0,30
Afghanistan	0,31	0,11
Iran	0,06	0,08
Russland	0,10	0,15
N	1857	1583

Tabell 4.3 viser gjennomsnittsverdier for alle de avhengige utfallsvariablene i de ulike observasjonsårene.

Tabell 4.3. Gjennomsnittsverdier (andeler) for utfallsvariablene. Utvalg: flyktninger som kom 6 måneder før (kontroll) eller etter (tiltak) 1. september 2003

	År						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	N
Syssetsetting							
Tiltak	0,19	0,63	0,67	0,64	0,63	0,62	1857
Kontroll	0,27	0,62	0,63	0,60	0,57	0,54	1583
Utdanning							
Tiltak	0,14	0,19	0,16	0,12	0,09	0,07	1857
Kontroll	0,20	0,18	0,16	0,11	0,07	0,07	1583
Årsinntekt							
Tiltak	5,33	9,78	10,09	9,80	9,48	9,22	1857
Kontroll	6,06	9,38	9,49	9,07	8,69	8,29	1583
Trygdeavhengighet							
Tiltak	0,85	0,34	0,34	0,36	0,36	0,37	1857
Kontroll	0,76	0,35	0,38	0,40	0,42	0,45	1583

Tabell 4.4 viser resultater fra lineær regresjonsanalyse der den avhengige variabelen er sannsynligheten for å være sysselsatt i årene 2005–2015.⁵⁶

⁵⁶ I alle analysene der den avhengige variabelen er binær (sysselsatt, utdanning, trygdeavhengighet), har vi valgt å bruke lineære sannsynlighetsmodeller. Siden de avhengige variablene er binære, kunne man benytte ikke-lineære estimeringsmetoder (probit- eller logit-modeller). Stikkprøver viser at valg av metode spiller liten rolle for våre resultater.

Tabell 4.4. Introduksjonsordningen og sysselsetting. Lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: sysselsetting (0/1)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-0,116*** (0,0154)	-0,0314* (0,0173)	-0,00328 (0,0172)	0,00224 (0,0175)	0,0240 (0,0177)	0,0275 (0,0178)
N	3419	3419	3409	3419	3419	3419
R2-justert	0,192	0,131	0,114	0,123	0,128	0,133

Note: I alle regresjonene kontrollerer vi for bosetningskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Til tross for at forskjellen i andel som deltar på intro ikke er stor mellom de to gruppene, ser vi fra tabell 4.4 at sysselsettingssannsynligheten er klart forskjellig på kort sikt. Flyktninger som ankom opptil seks måneder etter 1. september, har en klart lavere sysselsettingssannsynlighet i 2005 og 2007. I 2005 og 2007 er forskjellen henholdsvis 11,6 og 3 prosentpoeng. Målt i forhold til gjennomsnittlig sysselsettingsandel for kontrollgruppen i disse to årene, som var henholdsvis 27 og 62 prosent, så utgjør dette en relativ forskjell på henholdsvis 44 og 5 prosent. Dette kan nok i stor grad forklares med at gruppen som kom etter 1. september, blir mer opptatt med deltagelse i intro på heltid, og at dette ikke lar seg kombinere med ordinær sysselsetting. I årene deretter er det ingen signifikant forskjell i sannsynlighet for sysselsetting mellom de to gruppene. Mot slutten av observasjonsperioden har flyktningene i tiltaksgruppen noe høyere sannsynlighet for sysselsetting enn dem som er i kontrollgruppen, men forskjellene er ikke statistisk signifikante.

I tabell 4.5 viser vi resultatene fra analysen av hvordan sannsynligheten for å være under utdanning varierer mellom de to gruppene.

Tabell 4.5. Introduksjonsordningen og utdanning. Lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: under utdanning (0/1)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-0,0385 ^{***}	0,00759	0,00310	0,0127	0,0238 ^{**}	0,00829
	(0,0135)	(0,0140)	(0,0134)	(0,0118)	(0,00982)	(0,00937)
N	3419	3419	3419	3419	3419	3419
R2-justert	0,160	0,146	0,130	0,103	0,095	0,086

Note: I alle regresjonene kontrollerer vi for bosetningskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Som for sysselsetting finner vi en negativ sammenheng på kort sikt. Dette skyldes nok at de som ankom etter 1. september 2003, i større grad blir opptatt med å gjennomføre det heltidstilbudet som intro legger opp til, og at dette i likhet med å ha en selvstendig jobb ikke lar seg kombinere med ordinær utdanning.

I de påfølgende årene finner vi at sammenhengen blir positiv. Det betyr at tiltaksgruppen har noe høyere sannsynlighet for å være under utdanning, men bortsett fra i 2013 er ikke forskjellene statistisk signifikante. Det er verdt å minne om at sammenhengene i tabell 4.5 gjelder etter kontroll for forskjeller i observerte kjennetegn og etter kontroll for bostedskommune. Det betyr altså at vi sammenligner relativt like personer som ble bosatt i samme kommune. I tabell 4.3 viser vi at tiltaksgruppen i gjennomsnitt har noe høyere sannsynlighet for overgang til utdanning over tid. Resultatene i tabell 4.5 tyder på at noe av denne forskjellen skyldes forskjellene i sammensetningen av observerte kjennetegn mellom personer i de to gruppene, og at de bosettes i forskjellige kommuner.

Tabell 4.6 viser resultater der vi bruker årsinntekt som utfallsvariabel. Personer med 0 i årsinntekt er inkludert i analysene. Den avhengige variabelen er spesifisert som logaritmen (log) av årsinntekt, slik at koeffisientene omtrentlig kan tolkes som endringer i prosent.

Tabell 4.6. Introduksjonsordningen og årsinntekt. Lineær regresjon.
Avhengig variabel: log årsinntekt

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-1,515***	-0,124	0,0132	0,170	0,161	0,258
	(0,196)	(0,170)	(0,170)	(0,181)	(0,195)	(0,203)
N	3416	3416	3398	3413	3415	3415
R2-justert	0,170	0,118	0,124	0,127	0,125	0,134

Note: I alle regresjonene kontrollerer vi for bostedskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

På kort sikt er det som forventet en klar negativ sammenheng mellom rett til intro og årsinntekt. Denne negative sammenhengen dempes og forsvinner over tid. På lengre sikt finner vi ingen statistisk signifikant sammenheng mellom intro og årsinntekt. Forskjellene blir etter hvert positive og relativt store i favør av tiltaksgruppen, men anslagene er svært usikre.

Til slutt analyserer vi sammenhengen mellom intro og trygdeavhengighet, som er definert ved at personen har høyere inntekt fra offentlige overføringer enn fra egen inntekt fra arbeid (lønn og næringsinntekt).

Tabell 4.7. Introduksjonsordningen og trygdeavhengighet. Lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: relativ trygdebruk (0/1)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	0,127 ^{***}	0,0349 ^{**}	0,00398	0,0123	-0,00803	-0,0271
	(0,0144)	(0,0170)	(0,0173)	(0,0174)	(0,0175)	(0,0177)
N	3419	3419	3409	3419	3419	3419
R2-justert	0,209	0,126	0,120	0,124	0,123	0,139

Note: I alle regresjonene kontrollerer vi for bosetningskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

På kort sikt indikerer resultatene at det er en positiv sammenheng mellom rett til intro og trygdeavhengighet. Dette henger nært sammen med forklaringene over, nemlig at flyktninger med rett til intro i større grad er opptatt med intro i denne perioden. Den positive sammenhengen dempes og forsvinner med årene, og i de siste observasjonsårene er det en negativ, men ikke signifikant sammenheng mellom rett til intro og trygdeavhengighet. Tendensen er altså at flyktningene med rett til intro «tar igjen» flyktninger uten rett til intro, og på sikt er det ingen målbar forskjell mellom dem.

I tabell 4.8 og 4.9 presenterer vi resultatene fra separate analyser for henholdsvis menn og kvinner med hensyn til alle de avhengige utfallsvariablene.

Tabell 4.8. Introduksjonsordningen og sysselsetting, utdanning, årsinntekt og trygdeavhengighet. Mannlige flyktninger

Sysselsetting						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-0,146 ^{***}	-0,0234	0,00820	0,0155	0,0271	0,0349
	(0,0200)	(0,0193)	(0,0198)	(0,0210)	(0,0213)	(0,0217)
N	2322	2322	2314	2322	2322	2322
R2-justert	0,224	0,147	0,143	0,158	0,161	0,159
Utdanning						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-0,0446 ^{***}	-0,000454	-0,00685	0,000368	0,0178	0,00685
	(0,0166)	(0,0167)	(0,0156)	(0,0138)	(0,0118)	(0,0109)
N	2322	2322	2314	2322	2322	2322
R2-justert	0,209	0,185	0,160	0,130	0,125	0,131
Årsinntekt						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-1,650 ^{***}	-0,104	0,0393	0,301	0,136	0,303
	(0,234)	(0,174)	(0,184)	(0,204)	(0,227)	(0,243)
N	2321	2320	2305	2316	2318	2318
R2-justert	0,201	0,122	0,154	0,176	0,155	0,152
Trygdeavhengighet						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	0,152 ^{***}	0,0263	-0,00374	0,000302	0,00236	-0,037 [*]
	(0,0185)	(0,0188)	(0,0202)	(0,0207)	(0,0209)	(0,0213)
N	2322	2322	2314	2322	2322	2322
R2-justert	0,255	0,154	0,150	0,163	0,155	0,213

Note: I alle regresjonene kontrollerer vi for bopelingskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

For menn finner vi negative sammenhenger for sysselsetting på kort sikt. Det betyr at flyktninger med rett til intro i mindre grad er sysselsatt enn flyktninger uten rett til intro. På lengre sikt finner vi ingen signifikante sammenhenger mellom intro og sysselsetting for menn. Også for utdanning finner vi en negativ sammenheng på kort sikt, og dette kan igjen forklares ved at flyktninger med rett til intro er opptatt med intro og derfor i mindre grad deltar i det ordinære utdanningssystemet. Den negative sammenhengen på kort sikt blir etterfulgt av små og ikke-signifikante sammenhenger. I hovedsak ikke-signifikante sammenhenger gjelder også for årsinntekt. Det er kun på kort sikt at det er en signifikant sammenheng, og den er som ventet negativ. Til slutt viser resultatene at det er en positiv sammenheng for trygdeavhengighet, men denne forsvinner relativt fort, og på lang sikt finner vi ingen målbar forskjell i trygdeavhengighet mellom de to gruppene. Et lite unntak gjelder for det siste observasjonsåret, hvor vi finner en liten negativ sammenheng (signifikant på 10 %).

Tabell 4.9. Introduksjonsordningen og sysselsetting, utdanning, årsinntekt og trygdeavhengighet. Kvinnelige flyktninger

Sysselsetting						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-0,0601***	-0,0424	-0,0289	-0,0224	0,0361	0,0109
	(0,0215)	(0,0338)	(0,0340)	(0,0336)	(0,0333)	(0,0339)
N	1097	1097	1095	1097	1097	1097
R2-justert	0,299	0,260	0,268	0,271	0,283	0,263
Utdanning						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-0,0202	0,0110	0,0341	0,0364	0,0380*	0,0171
	(0,0244)	(0,0275)	(0,0278)	(0,0243)	(0,0196)	(0,0197)
<i>N</i>	1097	1097	1095	1097	1097	1097
R2-justert	0,261	0,276	0,254	0,235	0,215	0,191
Årsinntekt						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
Rett til intro	-1,118***	-0,0800	0,118	0,134	0,483	0,264
	(0,343)	(0,375)	(0,365)	(0,380)	(0,394)	(0,401)
<i>N</i>	1095	1096	1093	1097	1097	1097
R2-justert	0,292	0,267	0,278	0,262	0,267	0,270
Trygdeavhengighet						
	År 2005	År 2007	År 2009	År 2011	År 2013	År 2015
	0,0720***	0,0390	0,00957	0,0270	-0,0519	-0,0177
	(0,0216)	(0,0339)	(0,0340)	(0,0337)	(0,0338)	(0,0356)
<i>N</i>	1097	1097	1095	1097	1097	1097
R2-justert	0,298	0,270	0,268	0,270	0,267	0,197

Note: I alle regresjonene kontrollerer vi for bosetningskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Tabell 8 viser resultater for kvinner. Med få unntak er bildet det samme for kvinner. For tre av fire utfallsvariabler finner vi signifikante korttidssammenhenger, men på lengre sikt er utfallene som oftest ikke statistisk signifikante. Vi kan merke oss at for noen av utfallene er størrelsen på koeffisientene relativt

store, for eksempel for årsinntekt. Men usikkerheten er for stor til at vi kan trekke sterke konklusjoner.

Som en oppsummering av resultatene i dette avsnittet kan vi si at det generelle bildet er negative korttidseffekter på sysselsetting, deltagelse i utdanning og årslønn, og positive korttidseffekter på relativ trygdebruk. Dette kan nok i all hovedsak forklares med at tiltaksgruppen i den første perioden i større grad deltar på intro og derfor ikke er så aktive når det gjelder å søke arbeid eller utdanning. Dette mønsteret ligner på det man i evalueringslitteraturen kaller innlåsingseffekt (eller «lock-in effect» på engelsk). Det vil si at man ofte finner en negativ korttidseffekt av tiltak fordi selve deltagelsen gjør de arbeidsløse til mindre aktive jobbsøkere. På lengre sikt viser resultatene generelt små forskjeller mellom flyktningene i tiltaks- og kontrollgruppene. Dette kan delvis skyldes at forskjellen i andelen som går på intro, er relativt liten mellom de to gruppene. Det vil at forskjellen i «doseringen» ikke er særlig stor mellom gruppene som sammenlignes, men det kan også skyldes at deltagelse på intro ikke spiller en rolle for utfallene på lengre sikt. I det neste avsnittet benytter vi et utvalg hvor forskjellene i andelen som deltar på intro, er mye større mellom tiltaks- og kontrollgruppen.

Flyktninger som kom i 2004 eller i 2002

I dette avsnittet sammenligner vi primærflyktninger som kom i 2004, med dem som kom i 2002. Vi betrakter dem som kom i 2004, som tiltaksgruppen, og dem som kom i 2002, som kontrollgruppen. Det vi vinner på dette utvalget sammenlignet med det forrige, er at vi får større forskjell mellom tiltaks- og kontrollgruppen når det gjelder deltagelse på intro. Tabell 4.10 viser at forskjellen er 87 prosent versus 26 prosent.

Tabell 4.10. Prosentandel som deltar på intro. Tiltaks- og kontrollgruppe

Gruppe	Prosentandel på intro
Ankomstår 2004	87
Ankomstår 2002	26

Det vi taper, er at tiltaksgruppen og kontrollgruppen trolig er mer ulike med hensyn til observerte og uobserverte kjennetegn. Med andre ord er doseringsproblemet mindre, mens sammensetningseffekten kan være sterkere.

Vi balanserer utvalget med den samme matching-prosedyren som i forrige avsnitt, slik at tiltaks- og kontrollgruppen i gjennomsnitt er like med hensyn til det samme settet av kontrollvariabler. Vi kontrollerer også for første bosetningskommune. I forrige avsnitt evaluerte vi gruppene i samme år, det vil si 2005, 2007, 2009 osv. Heretter evaluerer vi gruppene etter like mange år i Norge, det vil si etter to år, fire år, seks år, åtte år, ti år og tolv år. Det innebærer at vi evaluerer flyktningene i ulike kalenderår, og dermed at situasjonen i arbeidsmarkedet vil variere for samme botid mellom tiltaks- og kontrollgruppen. Vi reduserer problemet ved å kontrollere for lokale arbeidsmarkedsforhold i de årene vi evaluerer flyktningen. Vi inkluderer to mål: andel sysselsatte innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika i den økonomiske regionene de er bosatt ved botid x ($x = 2, 4, 6, 8, 10, 12$), og sysselsettingsraten blant innvandrere fra Øst-Europa.⁵⁷ Den første variabelen er ment å kontrollere for variasjoner i den lokale etterspørselen etter den typen arbeidskraft som flyktningene representerer, mens den andre skal fange opp konkurranse fra innvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa.

Tabell 4.11 viser gjennomsnittsverdier for de variablene vi kontrollerer for, i balansevekten (matching-prosedyren).

57 Her refereres det til indikatorene Arb.mark 1 og Arb.mark 3, som er nærmere definert i avsnitt 3.2.

Tabell 4.11. Gjennomsnittsverdier for tiltaks- og kontrollgruppen

	Tiltak	Kontroll
Kvinne	0,42	0,34
Gift	0,58	0,62
Har barn	0,65	0,62
Alder:		
18–24	0,27	0,24
25–34	0,43	0,45
35–55	0,30	0,31
Utdanning:		
Ukjent utdanning	0,19	0,18
Grunnskole	0,52	0,38
Videregående skole	0,12	0,14
Høyere utdanning	0,17	0,20
Landbakgrunn:		
Europa	0,05	0,10
Afrika	0,23	0,11
Asia	0,15	0,11
Somalia	0,20	0,25
Afghanistan	0,09	0,12
Iran	0,04	0,09
Irak	0,09	0,17
Russland	0,15	0,06
N	2773	2878

Flyktninger som kom i 2004, er i større grad kvinner, og de har litt høyere andeler i den yngste aldergruppen og i gruppen med det laveste utdanningsnivået (grunnskole). Når det gjelder fødeland og fødelandsgrupper, så har gruppen fra 2004 en lavere andel fra Somalia, Afghanistan, Iran og Irak, og en større andel i restgruppen av land fra Afrika og Asia. De observerte forskjellene i tabell 4.11 viser at det er viktig å kontrollere for disse kjennetegnene i analysene. Til tross for denne kontrollen og til tross for at vi kontrollerer for både lokale arbeidsmarkedsforhold og første bosetningskommune, vil vi være litt mer

varsomme med den kausale tolkningen av resultatene i dette avsnittet. Det kan være seleksjon på uobserverte kjennetegn som vi ikke klarer å kontrollere for.

Tabell 4.12 viser gjennomsnittsverdier for alle de avhengige utfallsvariablene for de ulike botidene.

Tabell 4.12. Gjennomsnittsverdier (andeler) for utfallsvariablene. Utvalg: flyktninger som kom i 2004 (tiltak) eller 2002 (kontroll)

	Botid						
	2	4	6	8	10	12	N
Sysselsetting							
Tiltak	0,29	0,61	0,61	0,62	0,61	0,58	2773
Kontroll	0,34	0,52	0,64	0,56	0,54	0,54	2878
Utdanning							
Tiltak	0,19	0,19	0,16	0,12	0,08	0,07	2773
Kontroll	0,15	0,14	0,13	0,11	0,08	0,07	2878
Årsinntekt							
Tiltak	6,26	9,44	9,32	9,19	8,85	8,42	2773
Kontroll	6,44	8,44	9,41	8,71	8,24	7,91	2878
Trygdeavhengighet							
Tiltak	0,75	0,36	0,40	0,38	0,40	0,42	2773
Kontroll	0,64	0,45	0,35	0,45	0,47	0,47	2878

Tabell 4.13 viser resultater for de fire ulike utfallene for menn og kvinner samlet. Resultatene viser igjen en negativ sammenheng på kort sikt mellom å være i tiltaksgruppen og å være sysselsatt. Etter to år har de som kom i 2004, 7 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å ha en ordinær jobb enn dem som kom i 2002. Denne negative sammenheng dempes og snus til en positiv sammenheng med økende botid. Etter 10 og 12 års botid er forskjellen i sysselsetting henholdsvis 8 og 4 prosentpoeng i favør av tiltaksgruppen. Dette er kraftige sammenhenger. Målt som andel av gjennomsnittlig sysselsetting etter 10 og 12 år for kontrollgruppen (54 prosent i begge år, se tabell 4.12) så utgjør dette en forskjell på omtrent 15 og 8 prosent.

Tabell 4.13. Introduksjonsordning og sysselsetting, utdanning, årsinntekt og trygdeavhengighet. Kvinner og menn

Sysselsetting						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	-0,0670 ^{***}	-0,0100	0,0932 ^{***}	0,0853 ^{***}	0,0762 ^{***}	0,0422 [*]
	(0,0241)	(0,0299)	(0,0276)	(0,0273)	(0,0264)	(0,0256)
N	5609	5609	5609	5609	5609	5609
R2-justert	0,132	0,110	0,096	0,093	0,076	0,076
Utdanning						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	0,0120	-0,0330	-0,000176	0,0200	-0,0142	0,00770
	(0,0205)	(0,0233)	(0,0204)	(0,0181)	(0,0152)	(0,0134)
N	5609	5609	5609	5609	5609	5609
R2-justert	0,133	0,109	0,077	0,072	0,074	0,075
Årsinntekt						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	-0,127	0,345	0,857 ^{***}	1,180 ^{***}	1,007 ^{***}	0,508 [*]
	(0,295)	(0,311)	(0,289)	(0,302)	(0,303)	(0,304)
N	5599	5586	5590	5570	5592	5600
R2-justert	0,122	0,114	0,098	0,088	0,083	0,077
Trygdeavhengighet						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	0,105 ^{***}	0,0236	-0,0603 ^{**}	-0,103 ^{***}	-0,105 ^{***}	-0,0453 [*]
	(0,0239)	(0,0295)	(0,0274)	(0,0274)	(0,0264)	(0,0257)
N	5609	5609	5609	5609	5609	5609
R2-justert	0,136	0,118	0,102	0,093	0,083	0,075

Note: I alle analysene kontrollerer vi for bopsetningskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. I tillegg kontrollerer vi for den lokale sysselsettingsandelen blant flyktninger på evalueringstidspunktet og den lokale sysselsettingsandelen blant innvandrere fra Øst-Europa. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Resultatene for utdanning viser at det ikke er noen signifikante forskjeller i overgang til utdanning mellom de to gruppene av flyktninger. Forskjellene er generelt små og ikke signifikante. Her skal det legges til at forskjellene mellom de to gruppene når det gjelder overgang til utdanning, er statistisk signifikante dersom vi kun ser på gjennomsnittsforskjeller. Det vil si at vi estimerer en

regresjon uten kontroll for observerte forskjeller mellom de to gruppene. Når vi bare betrakter gjennomsnittsforskjeller, er det slik at kohorten fra 2004 har høyere overgang til utdanning enn kohorten fra 2002. Dette viser også gjennomsnittstallene i tabell 4.12, men denne sammenhengen reduseres markert etter kontroll for observerte kjennetegn ved bruk av balansevekten. Den reduseres ytterligere når vi også til slutt kontrollerer for hvilken kommune flykningene blir bosatt i.

Når det gjelder årsinntekt, så finner vi først på kort sikt en svak, ikke-signifikant negativ sammenheng som blir etterfulgt av en kraftig positiv utvikling. For botid lik 12 har tiltaksgruppen mer enn 50 prosent høyere årslønn enn kontrollgruppen.

Til slutt viser utviklingen for trygdeavhengighet som forventet først en positiv sammenheng ved at tiltaksgruppen i større grad er involvert i å delta på intro. Med tid i Norge snus utviklingen, og vi finner at tiltaksgruppen i mindre grad er trygdeavhengige enn kontrollgruppen. Forskjellen mellom de to gruppene er også statistisk signifikant. Etter tolv års botid er forskjellen i trygdeavhengighet estimert til ca. 4,5 prosentpoeng. Målt i forhold til gjennomsnittlig andel med trygdeavhengighet blant kontrollgruppen det året (47 prosent, se tabell 4.12), så utgjør dette en forskjell på omtrent 10 prosent.

Tabell 4.14 og 4.15 viser resultater fra separate analyser av de samme modellene for henholdsvis menn og kvinner.

Tabell 4.14. Introduksjonsordningen og sysselsetting, utdanning, årsinntekt og trygdeavhengighet. Mannlige flyktninger

Sysselsetting						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	-0,0830 ^{***}	-0,0146	0,0424	0,0968 ^{***}	0,0546 [*]	0,0379
	(0,0319)	(0,0356)	(0,0328)	(0,0338)	(0,0329)	(0,0317)
N	3470	3470	3470	3470	3470	3470
R2-justert	0,172	0,133	0,114	0,112	0,107	0,124
Utdanning						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	0,00491	-0,0815 ^{***}	-0,00565	-0,0123	-0,00675	0,0212
	(0,0264)	(0,0286)	(0,0242)	(0,0217)	(0,0182)	(0,0156)
N	3470	3470	3470	3470	3470	3470
R2-justert	0,166	0,145	0,125	0,096	0,123	0,100
Årsinntekt						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	-0,485	0,349	0,430	1,109 ^{***}	0,548	0,311
	(0,353)	(0,331)	(0,315)	(0,356)	(0,371)	(0,375)
N	3463	3454	3458	3449	3458	3462
R2-justert	0,155	0,142	0,122	0,115	0,118	0,120
Trygdeavhengighet						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	0,132 ^{***}	0,0358	-0,0252	-0,123 ^{***}	-0,0765 ^{**}	-0,0362
	(0,0313)	(0,0348)	(0,0328)	(0,0340)	(0,0331)	(0,0318)
N	3470	3470	3470	3470	3470	3470
R2-justert	0,183	0,144	0,123	0,121	0,111	0,125

Note: I alle analysene kontrollerer vi for bopsetningskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. I tillegg kontrollerer vi for den lokale sysselsettingsandelen blant flyktninger på evalueringstidspunktet og den lokale sysselsettingsandelen blant innvandrere fra Øst-Europa. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: ^{*} $p < 0,10$, ^{**} $p < 0,05$, ^{***} $p < 0,01$.

For menn viser resultatene for sysselsetting at det er negativ sammenheng på kort sikt, men denne endres til en positiv sammenheng med botid. Dette betyr at tiltaksgruppen (flyktninger fra 2004) har høyere sysselsettingssannsynlighet enn kontrollgruppen (flyktninger fra 2002). Den positive sammenhengen svekkes noe over tid og er ikke lenger statistisk signifikant etter tolv års botid.

Når det gjelder utdanning, finner vi generelt ingen signifikante forskjeller. Et unntak er etter fire års botid, da tiltaksgruppen har klart lavere sannsynlighet for å delta i formell utdanning. Det er grunn til å være varsom med å legge for mye i tolkningen av dette resultatet kun for dette ene året. Mønsteret for årsinntekt er velkjent fra resultatene samlet. Først er det en negativ forskjell, som så etterfølges av en positiv forskjell, men forskjellene er i de fleste årene upresist estimert. Til slutt viser resultatene for trygdeavhengighet at tiltaksgruppen har høyere sannsynlighet for trygdeavhengighet på kort sikt. Over tid snus fortegnet, og tiltaksgruppen har lavere sannsynlighet for å være trygdeavhengige.

Tabell 4.15. Introduksjonsordningen og sysselsetting, utdanning, årsinntekt og trygdeavhengighet. Kvinnelige flyktninger

Sysselsetting						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	-0,0821**	-0,00454	0,140***	0,0649	0,0942**	0,0276
	(0,0353)	(0,0506)	(0,0482)	(0,0470)	(0,0448)	(0,0436)
N	2139	2139	2139	2139	2139	2139
R2-justert	0,195	0,207	0,216	0,202	0,188	0,181
Utdanning						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	0,00622	0,0485	0,0169	0,0484	-0,0284	-0,0157
	(0,0342)	(0,0412)	(0,0374)	(0,0329)	(0,0274)	(0,0251)
N	2139	2139	2139	2139	2139	2139
R2-justert	0,212	0,203	0,170	0,163	0,147	0,163
Årsinntekt						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	-0,0756	0,188	1,148**	1,195**	1,491***	0,640
	(0,491)	(0,580)	(0,543)	(0,544)	(0,525)	(0,524)
N	2136	2132	2132	2121	2134	2138
R2-justert	0,209	0,210	0,211	0,195	0,181	0,169
Trygdeavhengighet						
	Botid 2	Botid 4	Botid 6	Botid 8	Botid 10	Botid 12
Rett til intro	0,0748**	0,00505	-0,0729	-0,0554	-0,137***	-0,0405
	(0,0365)	(0,0510)	(0,0477)	(0,0469)	(0,0450)	(0,0438)
N	2139	2139	2139	2139	2139	2139
R2-justert	0,209	0,219	0,230	0,203	0,180	0,175

Note: I alle analysene kontrollerer vi for bopsetningskommune, og analysene er vektet for å gjøre dem mest mulig like med hensyn til observerte kjennetegn ved ankomst. I tillegg kontrollerer vi for den lokale sysselsettingsandelen blant flyktninger på evalueringstidspunktet og den lokale sysselsettingsandelen blant innvandrere fra Øst-Europa. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

For kvinner er også sammenhengen for sysselsetting først negativ, så positiv. For flere av periodene er sammenhengen riktignok upresist estimert, noe som vises ved at sammenhengene ikke er statistisk signifikante. For utdanningen er sammenhengene ikke statistisk signifikante i noen av årene. Vi kan derfor ikke forkaste nullhypotesen om ingen sammenheng mellom intro og utdanning. Sam-

menhengene for årsinntekt er positive og veldig sterke for seks, åtte og ti års botid. Dette viser at tiltaksgruppen har mye høyere årslønn sammenlignet med kontrollgruppen. Men størrelsen på forskjellene er veldig store, noe som antyder at det kan være andre faktorer som spiller inn, og som vi ikke har klart å kontrollere for i våre modeller. Til slutt finner vi for trygdeavhengighet også for kvinner en positiv sammenheng på kort sikt, og en negativ sammenheng på lengre sikt.

4.4 Avslutning

I dette kapitlet har vi evaluert hvordan det å få rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen (intro) ved ankomsten til Norge har påvirket flyktingers integrasjonsforløp med hensyn til arbeid, inntekt, utdanning og bruk av velferdstjenester. Utgangspunktet for analysene er å benytte flyktingenes ankomsttidspunkt for å definere om de er i tiltaksgruppen (med rett og plikt til intro) eller i kontrollgruppen (uten rett og plikt til intro). Reglene er klare med hensyn til hvordan ankomsttidspunktet styrer hvilke flyktinger som har og hvilke som ikke har rett til deltagelse i intro. De gir dermed inntrykk av at det kan dannes veldefinerte tiltaks- og kontrollgrupper og et godt grunnlag for å evaluere effekten av intro på flyktingenes senere integrasjonsforløp.

Regelverket praktiseres imidlertid slik at det er vanskelig å gjennomføre en slik ideell effektevaluering. Vi har derfor måttet bruke mindre rendyrkede metoder og har laget to analyseutvalg som er tilpasset praktiseringen av regelverket: i) flyktinger som kom seks måneder før eller seks måneder etter 1. september 2003, og ii) flyktinger som kom i 2004 eller i 2002. Disse tilpasningene gjør også at resultatene må tolkes med noe større varsomhet. Utvalg i) og ii) har ulike styrker og svakheter. Utvalg i) består av tiltaks- og kontrollgrupper som er relativt like med hensyn til observerte – og uobserverte – kjennetegn, men forskjellen i andelen som deltar på intro, er relativt liten. Utvalg ii) består av flyktinger som i utgangspunktet er mer ulike med hensyn til kjennetegn, men det er større forskjell i andelen som deltar på intro.

For begge utvalgene finner vi at tiltaksgruppen på kort sikt har lavere sysselsettingssannsynlighet enn kontrollgruppen. Dette er naturlig siden tiltaksgruppen i større grad er opptatt med å delta på intro i den første perioden. Resultatene på lengre sikt avviker mellom utvalgene. For utvalg i) finner vi stort sett ingen statistiske forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen med hensyn til de definerte utfallene. For utvalg ii) finner vi derimot at tiltaksgruppen på lengre sikt har høyere sysselsetting og årslønn, og at de i mindre grad er trygdeavhengige.

Fra et evalueringsståsted vil vi feste størst lit til resultatene fra utvalg i), siden dette utvalget er heftet med færre problemer knyttet til observerte forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen. Ulempen med dette utvalget er at forskjellen i doseringen av tiltak (intro) er ganske liten mellom de to gruppene. Det vil nok delvis forklare at vi finner små forskjeller i utfall etter at tiltaksperioden er over.

Det ideelle ville vært en tiltaks- og kontrollgruppe der vi har større forskjeller i tiltaksdosering. Det får vi ved å benytte det andre utvalget; de som kom i 2004 og 2002. Ulempen med dette utvalget er at de observerte (og sannsynligvis de uobserverte) forskjellene mellom tiltaks- og kontrollgruppe er større. Dermed blir det vanskeligere å trekke kausale konklusjoner. Så vi velger å feste større lit til resultatene fra utvalg i), men tror at noe av grunnen til at vi generelt ikke finner signifikante forskjeller over tid, kan delvis være at forskjellen i tiltaksdeltagelse ikke er så stor. Slik sett vil det andre utvalget fungere som et supplement og en indikator på hvilken retning vi tror resultatene dreier når vi får større forskjell i dosering av tiltaksdeltagelse.

Referanser

- Abbring, J.H. og Van den Berg, G.J. (2003). The non-parametric identification of treatment effects in duration models. *Economica*, årg. 71, s. 1491–1517.
- Andersen, T.M., Damm A.P. og Åslund, O. (red.) (2017). *Nordic Economic Policy Review*. TemaNord 2017:520. København: Nordisk Ministerråd.
- Angrist, J.D. og Lavy, V. (1999). Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement. *Quarterly Journal of Economics*, årg. 114, s. 533–575.
- Angrist J.D. & Pischke, J-S. (2008). *Mostly Harmless Econometrics – An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Barth, E., Bratsberg, B. og Raaum, O. (2004). Identifying earnings assimilation of immigrants under changing macroeconomic conditions. *Scandinavian Journal of Economics*, årg. 106(1), s. 1–22.
- Barth, E., Bratsberg, B og Raaum, O. (2012). Immigrant wage profiles within and between establishments. *Labour Economics*, ISSN 0927-5371, årg. 19(4), s. 541–556. DOI: 10.1016/j.labeco.2012.05.009.
- Barth, E., Moene, K.O. og Wallerstein, M. (2003). *Likhet under press*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bevelander, P. (2016). Integrating refugees into the labor market. IZA World of Labour. DOI: 10.15185/izawol.269.
- Birkelund, G.E., Rogstad, J., Heggebø, K., Aspøy, T.M. og Bjelland, H.F. (2014). Diskriminering i arbeidslivet – Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk tidsskrift*, årg. 22, s. 352–382.
- Borjas, G.J. (1985). Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants. *Journal of Labor Economics*, årg. 3(4), s. 463–489.
- Borjas, G.J. (1995). Assimilation and changes in cohort quality revisited: What happened to immigrant earnings in the 1980s? *Journal of Labor Economics*, årg. 13(2), s. 201–245.
- Bratsberg B. og Raaum O. (2010). «Effekter av krav om forsørgerevne ved familiegjening». Rapport 4/2010, Frischsentet.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2010). When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labour Economics*, årg. 28(3), s. 633–676.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2014). Immigrants, labour market performance and social insurance. *The Economic Journal*, årg. 124, s. F644–F683.

- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2016a). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, årg. 33: s. 185–207.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2016b). Labor market integration of refugees in Norway. I F. Fasani (red.), *Refugees and Economic Migrants: Facts, policies and challenges* (s. 37–51). London: CEPR press.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. I T.M. Andersen, A.P. Damm og O. Åslund (red.), *Nordic Economic Policy Review* (s. 17–54). TemaNord 2017:520. København: Nordisk Ministerråd.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labor Market Performance. *Economica*, årg. 85, s. 124–151. DOI:10.1111/ecca.12244.
- Brinch, C. (2007). Nonparametric identification of the mixed hazards model with time-varying covariates. *Econometric Theory*, årg. 23(2), s. 349–354.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. og Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, årg. 16, s. 409–417.
- Cortes, K.E. (2004). Are refugees different from economic immigrants? Some empirical evidence on the heterogeneity of immigrant groups in the United States. *The Review of Economics and Statistics*, årg. 86, s. 465–480.
- Dale-Olsen, H., Røed, M. og Schøne, P. (2014). Makt til å diskriminere? *Søkelys på arbeidslivet*, årg. 31(4), s. 311–328.
- Djuve A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og noorskopplæring. Hva virker for hvem? Fafo-rapport 2017:31*.
- Dumont, J.-C., Liebig, T., Peschner, J., Tanay, F. og Xenogiani, T. (2016). *How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU LFS*. Working Paper 1/2106, EC og OECD.
- Fasani G., Frattini, T. og Minale, L. (2018). (The struggle for) refugee integration into the labour market: Evidence from Europe. IZA Discussion Paper 11333, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Gaure, S., Røed, K. og Zhang, T. (2007). Time and Causality: A Monte Carlo Assessment of the Timing-of-Events Approach. *Journal of Econometrics*, årg. 141, s. 1159–1195.
- Godøy, A. (2017). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*, årg. 52, s. 31–58.
- Hardoy, I. og Schøne, P. (2014). Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low? *Education Economics*, årg. 22(1), s. 48–72.
- Hardoy, I. og Zhang, T. (2011). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*. årg. 27(04), s. 343–364.

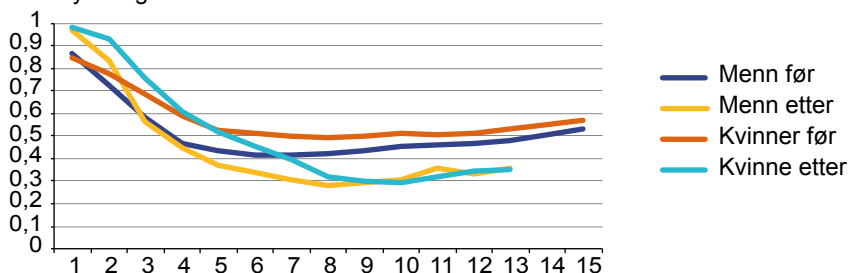
- Hahn, J., Todd, T. og Van der Klaauw, W. (2001). Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design. *Econometrica*, årg. 69, s. 201–209.
- Heinesen, E., Husted, L. og Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration* (2013) 2: 15. DOI: <https://doi.org/10.1186/2193-9039-2-15>.
- Hellevik O. (2009). Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy. *Qual Quant*, årg. 43, s. 59–74.
- Hernes, V. og Tronstad, K.R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. NIBR-rapport 2014:19. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jadad, A.R. og Enkin, M.W. (2008). Bias in randomized controlled trials. I *Randomized Controlled Trials: Questions, Answers, and Musings*, 2. utg. (s. 29–47). Blackwell Publishing / BMJ Books.
- Joona, P.A. og Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *The Scandinavian Journal of Economics*, årg. 114(2), s. 575–600.
- Kavli, H., Hagelund, A. og Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. Fafo.
- Kvinge, T. og Djuve, A.B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlig innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffekten?* Fafo-rapport 517. Fafo.
- Lechner, M., Miquel, R. og Wunsch, C. (2011). Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. *Journal of the European Economic Association*, årg. 9(4), s. 742–784.
- Lillegård, M. og Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. Rapporter 2013/55. Statistisk sentralbyrå.
- Midtbøen, A.H. (2014). Segregering og diskriminering. I L. Reisel og M. Teigen (red.), *Kjønnsdeling og etniske skiller på arbeidsmarkedet* (s. 65–85). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Midtbøen, A.H. (2016). Discrimination of the Second Generation: Evidence from a Field Experiment in Norway. *Journal of International Migration and Integration*, årg. 17, s. 253–272.
- Robertson, C.L., Savik, K., Mathiason-Moore, M., Mohamed, A. og Hoffman, S. (2016). Modeling psychological functioning in refugees. *Journal of the American Psychiatric Nurses Association*, årg. 22(3), s. 225–232.
- Ruist, J. (2018). *Tid for integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrunn och arbetsmarknadsetablering*. Rapport til Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3. Regeringskansliet, Finansdepartementet.

- Røed, K. og Raaum, O. (2006). Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, årg. 68(5), s. 541–568.
- Røed, M., Schøne, P. og von Simson, K. (2016). Økonomisk integrering – går det bedre med årene? I D. Kolsrud, M. Røed, P. Schøne og K. von Simson (red.), *Bidrag og belønning: Om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet*. ISF-rapport 2016:4. Institutt for samfunnsforskning.
- Sarvimäki M. (2011). Assimilation to a welfare state: Labour market performance and use of social benefits by immigrants to Finland. *Scandinavian Journal of Economics*, årg. 113, s. 665–688.
- Sarvimäki, M. (2017). Labor market integration of refugees in Finland. I T.M. Andersen, A.P. Damm og O. Åslund (red.), *Nordic Economic Policy Review* (s. 91–114). TemaNord 2017:520. København: Nordisk Ministerråd.
- Sarvimäki, M. og Hämmäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs. *Journal of Labor Economics*, årg. 34(2), s. 479–508.
- Schick, M., Zumwald, A., Knöpfli, B., Nickerson, A., Bryant, R.A., Schnyder, U. og Morina, N. (2016). Challenging future, challenging past: The relationship of social integration and psychological impairment in traumatized refugees. *European journal of psychotraumatology*, årg. 7(1), 28057.
- Schultz-Nielsen, M.L. (2017). Labour market integration of refugees in Denmark. I T.M. Andersen, A.P. Damm og O. Åslund (red.), *Nordic Economic Policy Review* (s. 55–90). TemaNord 2017:520. København: Nordisk Ministerråd.
- SSB (2017). 30 prosent av innvanderne har flyktningsbakgrunn. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/30-prosent-av-innvandrere-har-flyktningsbakgrunn>.
- SSB (2018). Fakta om innvandring. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>.
- Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Åslund, O. og Engdahl, M. (2018). The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training. *Economics of Education Review*, årg. 62, s. 192–204.
- Åslund, O., Forslund, A. og Liljeberg, L. (2017). Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence. I T.M. Andersen, A.P. Damm og O. Åslund (red.), *Nordic Economic Policy Review* (s. 115–158). TemaNord 2017:520. København: Nordisk Ministerråd.
- Åslund, O. og Johansen, P. (2011). Virtues of SIN: Can Intensified Public Effort Help Disadvantaged Immigrants? *Evaluation Review*, årg. 35(4), s. 399–427.
- Åslund, O. og Rooth, D. (2007). Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. *Economic Journal*, årg. 117, s. 422–448.

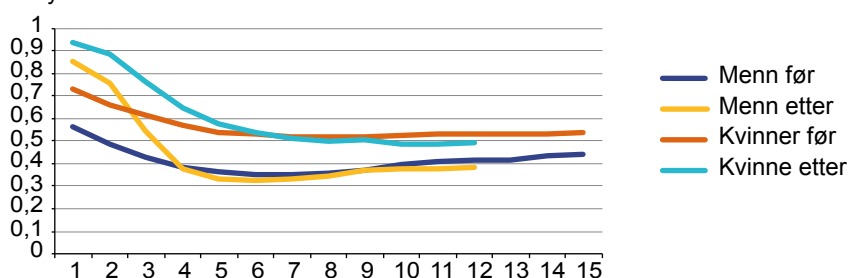
Vedlegg

Figur V1.1 Gjennomsnittlig andel trygdeavhengige flyktninger, før og etter innføringen av introduksjonsordningen, 18–55 år ved ankomst, etter botid, kjønn og oppholdsgrunnlag

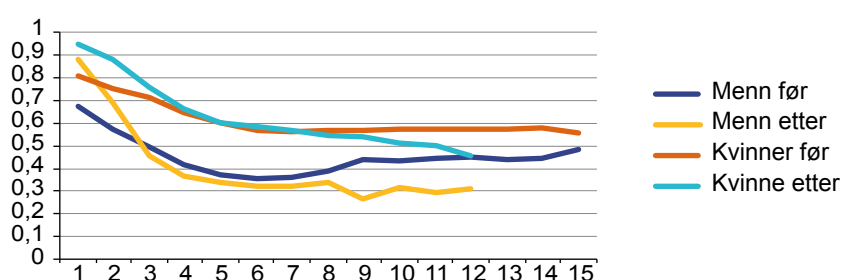
A: FN-flyktninger



B: Asyl



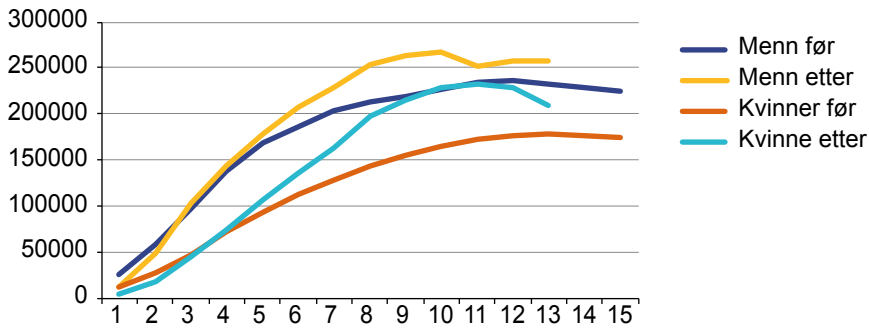
C: Familie



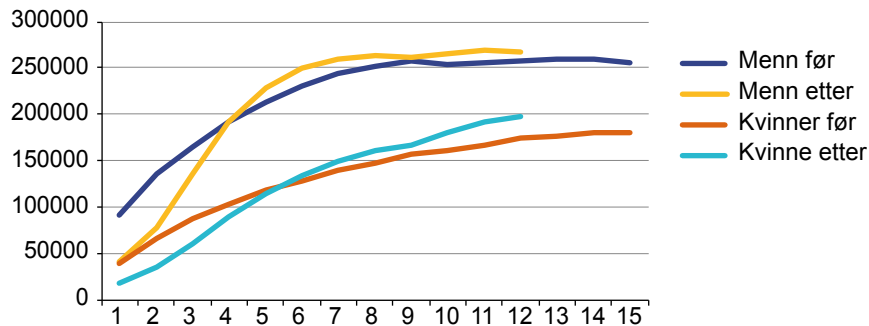
Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Individene defineres som trygdeavhengig hvis han/hun i løpet av et år mottar et større beløp i trygd enn summen av inntekt som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende. Perioden før intro er definert ved at flyktningene ble bosatt 1997–2002, perioden etter intro ved at de ble bosatt 2004–2012.

Figur V1.2 Gjennomsnittlig årsinntekt for flyktninger, før og etter innføringen av introduksjonsordningen, 18–55 år ved ankomst, etter botid, kjønn og oppholdsgrunnlag

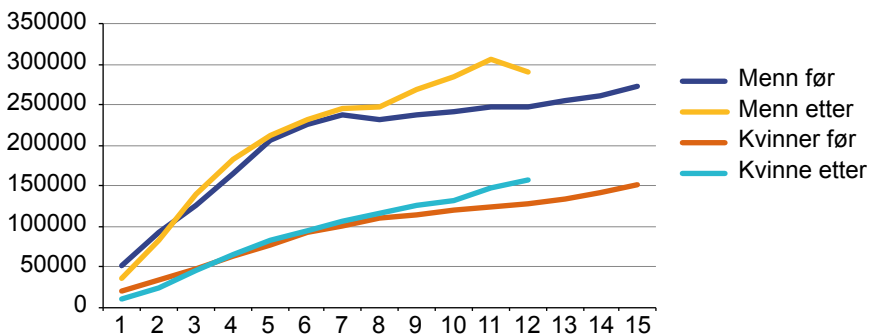
A: FN-flyktninger



B: Asyl



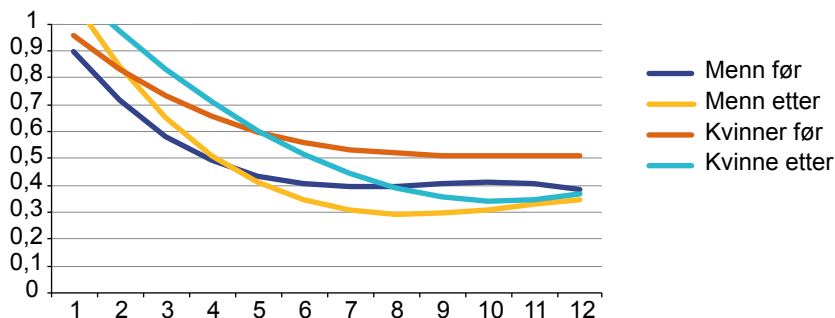
C: Familie



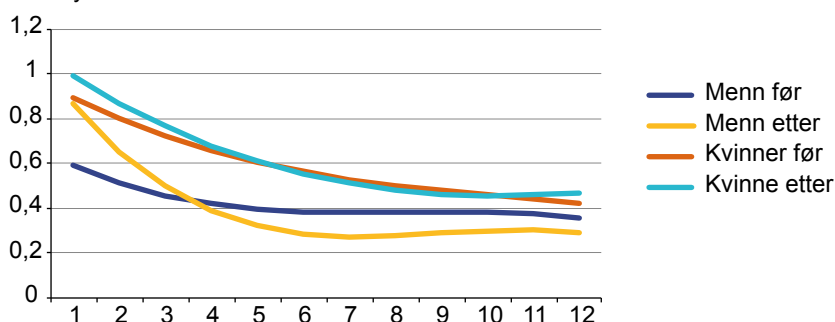
Note: Beregningene er basert på egne registerdata. Årsinntekt er summen av årslønn og næringsinntekt, deflatert med konsumprisindeksen. Perioden før intro er definert ved at flyktningene ble bosatt 1997–2002, perioden etter intro ved at de ble bosatt 2004–2012.

Figur V3.1 Botidseffekt på trygdeavhengighet, flyktninger 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført, etter kjønn og oppholdsgrunnlag

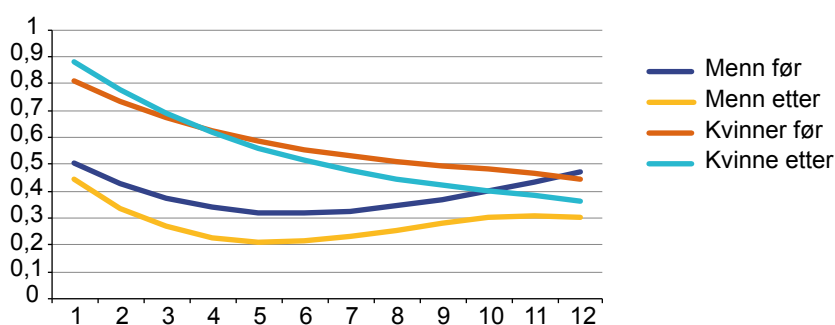
A: FN-flyktninger



B: Asyl



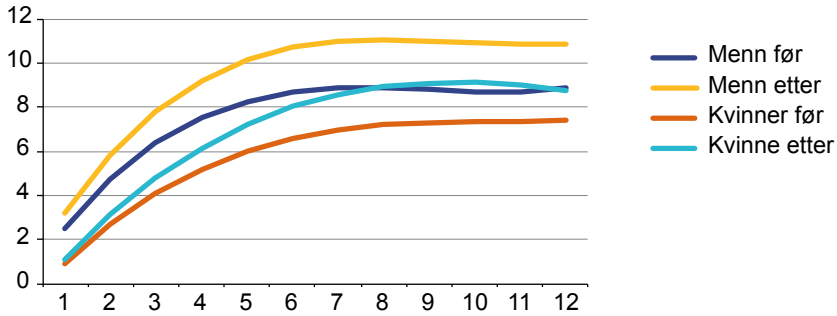
C: Familie



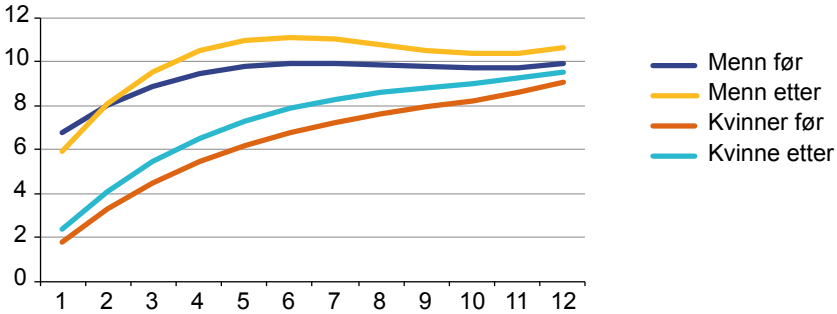
Note: Figuren er basert på estimatene fra en lineær sannsynlighetsmodell med trygdeavhengighet som avhengig variabel. Individene defineres som trygdeavhengig hvis han/hun i løpet av et år mottar et større beløp i trygd enn summen av inntekt som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende. Med unntak av den avhengige variabelen er analysen spesifisert på samme måte som modell 2 tabell 3.3

Figur V3.2 Botidseffekt på log (årsinntekt+1), flyktninger 18–55 år ved bosetning, med ankomst før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført, etter kjønn og oppholdsgrunnlag

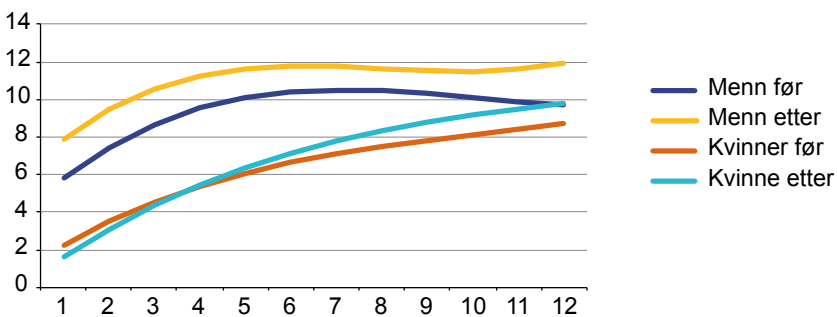
A: FN-flyktninger



B: Asyl



C: Familie



Note: Figuren er basert på estimatene fra en lineær regresjonsmodell med log (årsinntekt +1) som avhengig variabel. Årsinntekt er summen av inntekt som ansatt og/eller som selvstendig næringsdrivende. Med unntak av den avhengige variabelen er analysen spesifisert på samme måte som modell 2 tabell 3.3

Tabell V3.1. Estimerte botidseffekter på sysselsetting, familieinnvandrere, 18–55 år ved ankomst, med bosetning før (1997–2002) og etter (2004–2012) at introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste kohorteffekter

Modell 1 ¹⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.219***	0.196***	0.108***	0.092***
	(0.028)	(0.014)	(0.008)	(0.007)
Botid 2/100	-2.185***	-2.545***	-0.905***	-0.444***
	(0.425)	(0.226)	(0.127)	(0.119)
Botid 3/10000	7.356**	9.848***	3.002***	0.391
	(1.905)	(1.480)	(0.660)	(0.636)
Alder ⁱⁱ⁾				
26–30	-0.013	0.004	0.007	0.005
	(0.020)	(0.016)	(0.007)	(0.007)
31–35	-0.095**	-0.048	-0.013	-0.014
	(0.024)	(0.030)	(0.010)	(0.010)
36–40	-0.113**	-0.034	-0.012	-0.006
	(0.039)	(0.019)	(0.028)	(0.012)
41–45	-0.161***	-0.184***	-0.065***	-0.040*
	(0.039)	(0.031)	(0.015)	(0.019)
46–50	-0.376***	-0.277***	-0.134***	-0.107**
	(0.023)	(0.028)	(0.020)	(0.036)
51–55	-0.388***	-0.248***	-0.202**	-0.177***
	(0.035)	(0.025)	(0.074)	(0.025)
Utdanning				
Videregående	0.046	0.052*	0.050**	0.052***
	(0.044)	(0.026)	(0.014)	(0.010)
UoH	0.063**	0.034	0.084**	0.061***
	(0.023)	(0.021)	(0.028)	(0.017)
Utdanning blank	-0.019	-0.018	-0.014	0.021*
	(0.027)	(0.026)	(0.011)	(0.010)
Familieforhold				
Gift	0.126**	0.154***	-0.051*	0.010
	(0.037)	(0.026)	(0.024)	(0.023)
1–2 barn	-0.008	0.010	-0.090***	-0.104***
	(0.051)	(0.010)	(0.005)	(0.008)
Flere enn 2 barn	-0.129**	-0.027	-0.126***	-0.167***
	(0.039)	(0.029)	(0.013)	(0.012)

Modell 1 ⁱ⁾	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Fødeland				
Kosovo	0.224**	0.357***	0.351***	0.291***
	(0.066)	(0.036)	(0.019)	(0.024)
Europa ellers	0.271***	0.366***	0.390***	0.391***
	(0.029)	(0.021)	(0.030)	(0.015)
Eritrea	0.283***	0.314***	0.443***	0.316***
	(0.040)	(0.032)	(0.045)	(0.025)
Afrika ellers	0.192**	0.225***	0.250***	0.193***
	(0.066)	(0.035)	(0.026)	(0.017)
Afghanistan	0.106**	0.236***	0.172***	0.081***
	(0.035)	(0.036)	(0.018)	(0.010)
Iran	0.039	0.140***	0.147***	0.121***
	(0.037)	(0.017)	(0.003)	(0.011)
Irak	0.187**	0.225***	0.301***	0.207***
	(0.068)	(0.029)	(0.033)	(0.023)
Syria	0.162***	0.250***	0.069	0.157***
	(0.016)	(0.070)	(0.036)	(0.040)
Asia ellers	0.265***	0.261***	0.348***	0.214***
	(0.013)	(0.031)	(0.016)	(0.031)
Arb.mark 1				
Arb.mark 1	0.051**	0.076***	0.080***	0.076***
	(0.018)	(0.018)	(0.011)	(0.006)
Arb.mark 2				
Arb.mark 2	-0.066	0.049	0.101***	0.104**
	(0.090)	(0.065)	(0.017)	(0.038)
Arb.mark 3				
Arb.mark 3	-0.028	0.004	-0.018***	-0.018***
	(0.017)	(0.011)	(0.004)	(0.005)
Konstantⁱⁱⁱ⁾				
Konstant ⁱⁱⁱ⁾	-0.168	-0.024	-0.094*	-0.113***
	(0.109)	(0.023)	(0.042)	(0.031)
Obs.	8380	13640	41262	52772
R2	0.234	0.227	0.166	0.170

- i) Modell 1 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er sysselsetting = 1, når årsinntekt > 1G og 0 ellers. Det kontrolleres for årlige ankomstkohorter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 98–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på ankomstkohort. Signifikansnivå: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1
- ii) Referanse kategorier i modell 1 er for alder: 18–25, utdanning: grunnskole 1–9/10 år, gift: ikke gift, barn: ikke barn, fødeland: Somalia. Alle variabler er målt ved ankomst til Norge
- iii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen når alle uavhengige variabler er 0 (= referanse kategori) for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

Tabell V3.2. Estimerte botidseffekter på sysselsetting, 18–55 år ved ankomst, familieinnvandrere med bosetning før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført. Modeller med faste individeffekter

Modell ⁱ⁾	Menn				Kvinner			
	2		3 ⁱⁱⁱ⁾		2		3 ⁱⁱⁱ⁾	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.188*** (0.028)	0.195*** (0.015)	0.173*** (0.035)	0.175*** (0.022)	0.114*** (0.012)	0.099*** (0.008)	0.083*** (0.014)	0.115*** (0.010)
Botid 2/100	-2.049*** (0.396)	-2.465*** (0.261)	-1.852*** (0.492)	-2.318*** (0.381)	-0.891*** (0.169)	-0.395*** (0.138)	-0.660*** (0.201)	-0.746*** (0.183)
Botid 3/10000	6.869*** (1.943)	9.623*** (1.431)	5.747** (2.414)	8.785*** (2.138)	2.962*** (0.839)	0.077 (0.782)	2.260** (0.999)	2.155** (1.032)
Arb.mark 1	0.072** (0.029)	0.076*** (0.029)	0.065* (0.035)	0.084** (0.038)	0.065*** (0.012)	0.042*** (0.013)	0.049*** (0.013)	0.047*** (0.018)
Arb.mark 2	-0.101 (0.080)	-0.048 (0.056)	-0.136 (0.11)	0.066 (0.084)	0.060** (0.023)	0.029 (0.028)	0.034 (0.033)	0.029 (0.040)
Arb.mark 3	0.002 (0.021)	-0.007 (0.013)	0.015 (0.024)	0.014 (0.018)	-0.030*** (0.009)	-0.035*** (0.007)	-0.018* (0.011)	-0.043*** (0.009)
Konstantⁱⁱ⁾	0.138 (0.109)	0.277*** (0.041)	0.142 (0.136)	0.299*** (0.060)	-0.055 (0.049)	-0.053** (0.020)	0.033 (0.056)	-0.079*** (0.028)
Obs.	8380	13640	5307	6360	41262	52772	29381	29411
R2	0.536	0.579	0.550	0.625	0.519	0.552	0.530	0.555

i) Modell 2 og 3 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er sysselsetting = 1 når årsinntekt > 1G og 0 ellers. Det kontrolleres for individfaste effekter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998-00, 01-03, 04-06, 07-09, 10-12, 13-16. De robuste standardavvikene blir klustret på individnivå. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

ii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen, når alle uavhengige variabler er 0 (= referansekategori), for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

iii) Modell 3 estimeres for flykninger fra Kosovo, Europa ellers, Somalia, Irak og Iran.

Tabell V3.3. Estimerte botidseffekter på deltagelse i ordinær utdanning, familieinnvandrere, 18–55 år ved ankomst, med bosetning før (1997–2002) og etter (2004–2012) at introduksjonsordningen ble innført. Modell med faste kohorteffekter

Modell 1i)	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.043***	0.074***	0.024**	0.087***
	(0.010)	(0.012)	(0.006)	(0.005)
Botid 2/100	-0.799**	-1.385***	-0.217*	-1.137***
	(0.235)	(0.235)	(0.107)	(0.068)
Botid 3/10000	3.607**	7.000***	0.523	4.587***
	(1.262)	(1.305)	(0.600)	(0.338)
Alder ii)				
26–30	-0.031	-0.047**	-0.021**	-0.025**
	(0.020)	(0.017)	(0.005)	(0.008)
31–35	-0.044**	-0.045**	-0.023**	-0.036***
	(0.012)	(0.015)	(0.006)	(0.008)
36–40	-0.044**	-0.073***	-0.019**	-0.047***
	(0.011)	(0.013)	(0.006)	(0.007)
41–45	-0.067***	-0.068***	-0.036***	-0.048***
	(0.009)	(0.019)	(0.004)	(0.007)
46–50	-0.050*	-0.091***	-0.037***	-0.069***
	(0.023)	(0.017)	(0.008)	(0.011)
51–55	-0.098***	-0.080***	-0.053**	-0.093***
	(0.014)	(0.020)	(0.019)	(0.011)
Utdanning				
Videregående	-0.006	-0.017	-0.010	0.012
	(0.025)	(0.011)	(0.012)	(0.006)
UoH	0.026	0.014	0.025	0.019**
	(0.020)	(0.014)	(0.018)	(0.006)
Utdanning blank	0.002	0.045***	0.037***	0.033***
	(0.016)	(0.010)	(0.003)	(0.009)
Familieforhold				
Gift	-0.080**	-0.132***	-0.068**	-0.053***
	(0.027)	(0.023)	(0.018)	(0.015)
1–2 barn	0.013	-0.026***	-0.033***	-0.044***
	(0.013)	(0.004)	(0.005)	(0.005)
Flere enn 2 barn	0.022**	-0.036***	-0.052***	-0.059***
	(0.008)	(0.009)	(0.007)	(0.008)

Modell 1i)	Menn		Kvinner	
	Før	Etter	Før	Etter
Fødeland				
Kosovo	-0.080*** (0.008)	-0.098*** (0.015)	-0.036*** (0.004)	-0.070*** (0.011)
Europa ellers	-0.057*** (0.011)	-0.066*** (0.018)	0.015 (0.009)	-0.015 (0.010)
Etiopia	0.000 (0.011)	0.083** (0.031)	-0.036*** (0.004)	-0.070*** (0.011)
Afrika ellers	0.124 (0.071)	0.075** (0.024)	0.069** (0.021)	0.063*** (0.007)
Afghanistan	-0.021 (0.015)	0.013 (0.019)	0.077*** (0.009)	0.072*** (0.011)
Iran	-0.026 (0.016)	-0.020 (0.025)	0.023** (0.006)	0.041*** (0.009)
Irak	-0.011 (0.013)	0.044 (0.026)	0.022** (0.007)	-0.006 (0.008)
Syria	0.021 (0.041)	-0.035 (0.042)	0.105*** (0.011)	0.132*** (0.017)
Asia ellers	-0.071*** (0.012)	-0.018 (0.017)	0.025 (0.020)	-0.025 (0.022)
Arb.mark 1	-0.027** (0.007)	-0.017* (0.008)	0.006 (0.004)	0.009* (0.004)
Arb.mark 2	0.043 (0.041)	-0.024 (0.020)	0.026* (0.013)	-0.027** (0.011)
Arb.mark 3	0.000 (0.006)	-0.003 (0.004)	-0.000 (0.006)	-0.010*** (0.003)
Konstant ⁱⁱⁱ⁾	0.154** (0.052)	0.160*** (0.026)	0.066** (0.021)	0.004 (0.019)
Obs.	8594	13966	41795	53545
R2	0.058		0.110	0.039

- i) Modell 1 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er deltagelse i utdanning = 1 hvis registrert med pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), og 0 ellers. Det kontrolleres for årlige ankomstkohorter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på ankomstkohort. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
- ii) Referanse kategorier i modell 1 er for alder: 18–25, utdanning: grunnskole 1–10 år, gift: ikke gift, barn: ikke barn, fødeland: Europa.
- iii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen når alle uavhengige variabler er 0 (= referansekategori) for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

Tabell V3.4. Estimerte botidseffekter på deltagelse i utdanning, 18–55 år ved ankomst, familieinnvandrere med bosetning før (1997–2002) og etter (2004–2012) introduksjonsordningen ble innført. Modeller med faste individeffekter

Modell ⁱ⁾	Menn				Kvinner			
	1		2 ⁱⁱⁱ⁾		1		2 ⁱⁱⁱ⁾	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Botid	0.036**	0.069***	0.043*	0.085***	0.018***	0.084***	0.023***	0.096***
	(0.016)	(0.010)	(0.026)	(0.015)	(0.007)	(0.005)	(0.008)	(0.007)
Botid 2/100	-0.734***	-1.369***	-0.707**	-1.451***	-0.203*	-1.142***	-0.291**	-1.301***
	(0.238)	(0.194)	(0.353)	(0.284)	(0.104)	(0.101)	(0.133)	(0.131)
Botid 3/10000	3.324***	7.068***	2.892*	7.382***	0.459	4.625***	0.769	5.312***
	(1.153)	(1.069)	(1.710)	(1.557)	(0.530)	(0.575)	(0.676)	(0.749)
Arb.mark 1	-0.065***	-0.017	-0.087***	-0.011	0.004	0.005	0.007	0.006
	(0.019)	(0.015)	(0.032)	(0.025)	(0.006)	(0.007)	(0.009)	(0.009)
Arb.mark 2	0.046	-0.047	0.065	-0.037	0.013	-0.019	0.015	-0.022
	(0.046)	(0.032)	(0.084)	(0.052)	(0.013)	(0.016)	(0.019)	(0.021)
Arb.mark 3	0.004	-0.003	0.003	-0.024*	0.009**	-0.004	0.013**	-0.006
	(0.011)	(0.008)	(0.019)	(0.013)	(0.004)	(0.004)	(0.006)	(0.005)
Konstant ⁱⁱ⁾	0.056	0.010	0.035	-0.028	0.039*	-0.044***	0.041	-0.054***
	(0.059)	(0.026)	(0.105)	(0.040)	(0.024)	(0.013)	(0.033)	(0.017)
Obs.	8594	13966	4208	7621	41795	53545	27585	36187
R2	0.314	0.430	0.381	0.478	0.276	0.347	0.290	0.369

i) Modell 2 og 3 estimeres med lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel er deltagelse i utdanning = 1 hvis registrert med pågående utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), og 0 ellers. Det kontrolleres for individfaste effekter og observasjonstidspunkt med dummyvariabler for grupperte kalenderår: 1998–00, 01–03, 04–06, 07–09, 10–12, 13–16. De robuste standardavvikene blir klustret på individnivå. Signifikansnivå: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

ii) Verdien av konstantleddet predikeres på basis av de estimerte koeffisientene og gjennomsnittsverdiene for den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i modellene. Det kan tolkes som verdien av den avhengige variabelen, når alle uavhengige variabler er 0 (= referansekategori), for et individ med gjennomsnittlige verdier på de avhengige variablene.

iii) Modell 3 estimeres for flykninger fra Kosovo, Europa ellers, Somalia, Irak og Iran.

Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen

For å gi flyktninger grunnleggende kompetanse, og dermed en mer solid basis for å delta i arbeid og utdanning, startet myndighetene i 2004 introduksjonsordningen for flyktninger. Dette er et to- til treårig heltids kvalifiseringsprogram, der flyktingene i tillegg til å få opplæring i språk og samfunnskunnskap deltar i ulike typer aktive arbeidsmarkedstiltak. I denne rapporten gjennomgår vi tidligere forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak for flyktninger, og vi analyserer, med basis i norske registerdata, hvordan flyktningers integrasjonsforløp varierer med om de fikk eller ikke fikk tilbud om introduksjonsordningen da de kom til Norge.