

Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet

From a life fleeing to labor market integration in Norway

Inés Hardoy

Dr.polit., forsker I ved Institutt for samfunnsforskning
ines.hardoy@samfunnsforskning.no

Tao Zhang

Dr.polit., forsker ved Frischsenteret
tao.zhang@frisch.uio.no

SAMMENDRAG

Vi undersøker om deltakelse på ordinære arbeidsmarkedstiltak øker flyktningenes sjanser for å få arbeid, utdanning eller trygd. Studien omfatter perioden 1992–2015 og vi gjør separate analyser for perioden før og etter innføring av introduksjonsprogrammet. Resultatene tyder på sterkere effekter av arbeidsmarkedstiltak før enn etter innføring av introduksjonsprogrammet. Spesielt gjelder dette AMO, noe som kan ha sammenheng med økt tilbud av språkopplæring og mulighet for å ta ordinær utdanning i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Effekten av tiltak på sjansene for å komme i arbeid er beskjeden. Det er også klare tegn på at deltakelse på tiltak bidrar til å redusere trygdeavhengighet før innføringen av introduksjonsprogrammet, men ikke etter.

Nøkkelord

flyktninger, arbeidsmarkedstiltak, effektevaluering, varighetsanalyse

ABSTRACT

We investigate whether participation in ordinary labor market programs increases the chances that refugees get work, start an education or receive social security. The study covers the period from 1992 to 2015, and we carry out separate analyses for the period before and after the ‘Introductory program’ was launched. The results indicate stronger effects of labor market measures before rather than after the Introductory program. This is particularly true for training courses, which may be related to the increased provision of language training and the opportunity to take ordinary education in connection with the Introductory program. The effect of programs on the opportunities to get to work is modest. There are also clear indications that participation in measures helps to reduce social security dependency before the introduction of the introductory program, but not after.

Keywords

refugees, labor market programs, effect evaluation, duration analysis

INNLEDNING

Vi vet lite om effekter av arbeidsmarkedspolitik rettet mot flyktninger og deres familiegjenforente, både i Norge og generelt i Europa,¹ til tross for de store flyktningbølgene vi har opplevd med jevne mellomrom de siste tiårene. Utviklingen i verden tyder på at nye bølger også vil komme i tiden framover. Dermed er det viktig å lære av erfaringene, slik at vi blir bedre i stand til å håndtere situasjonen og ta imot flyktninger på en effektiv måte.

Det er noen kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet som gjør at kompetanseheving for personer som står utenfor arbeidsmarkedet generelt og flyktninger spesielt, er viktig. Norge har en sammenpresset lønnsstruktur, spesielt på bunnen av lønnsstigen. Det betyr at lønnsnivået for lavtlønnede er relativt høyt i Norge. En følge av dette er høye krav til produktivitet, noe som kan gjøre det krevende å komme inn på det norske arbeidsmarkedet for dem med de dårligste kvalifikasjonene. Videre er det moderne arbeidslivet kjennetegnet ved rask omstillingstakt og robotisering, noe som kan representerer en utfordring for flyktninger med lav kompetanse, enten det er i form av lav eller manglende utdanning, eller manglende språkkunnskaper (Acemoglu & Restrepo 2017; Dauth, Findeisen, Sidekum & Woessner 2017; Michaels & Graetz 2018). Det vil derfor være en sentral oppgave å heve kompetansen blant flyktninger, og spesielt blant dem med kort botid. Å tilby arbeidsmarkedstiltak som hever flyktningenes kompetanse og gjør dem mer attraktive for potensielle arbeidsgivere, er derfor viktig.

Hensikten med denne studien er å undersøke om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak øker flyktningenes og deres familiegjenforentes sjanser for å få arbeid i det ordinære

1. Prosjektet «Flyktningers sysselsetting og trygdebruk over tid» er finansiert av IMDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi er veldig takknemlig for tilliten og for kommentarene deres. Spesielt takk til Hanne Kavli, Eivind Hageberg, Inger Cathrine Kann og Therese Dokken for veldig nyttige kommentarer.

arbeidsmarkedet i perioden 1992–2015. Introduksjonsprogrammet og aktive arbeidsmarkedstiltak er de mest omfattende offentlige satsingene for å hjelpe flyktninger og deres gjensforente familie til å komme i arbeid. Vi beregner den totale effekten av deltakelse på ulike typer tiltak på ulike utfall (jobb, utdanning og trygd), og skiller mellom effektene mens tiltaket pågår, og etter av tiltakene er avsluttet. Siden introduksjonsprogrammet er en omfattende satsing for å integrere flyktninger i det norske samfunnet og arbeidslivet, sammenligner vi effekten av arbeidsmarkedstiltak på de tre utfallene i perioden før introduksjonsprogrammet ble innført med effekten etter at ordningen var innført. Denne studien er den første som forsøker å identifisere den kausale effekten av arbeidsmarkedstiltak for flyktninger.

HVEM ER DE OG HVORDAN TILPASSER DE SEG I NORGE PÅ ARBEIDSMARKEDET

Antallet flyktninger i Norge har økt markant siden begynnelsen av 1980-tallet. En stor del av flyktningene har kommet fra såkalte ikke-vestlige land. Unntaket er flyktningstrømmen fra Øst-Europa i begynnelsen og slutten av 1990-tallet – som var et resultat av krisene på Balkan. I dag har 4,3 prosent av Norges befolkning flyktningbakgrunn, og flyktninger utgjør 30,6 prosent av alle innvandrere, ifølge tall fra SSB.

Sammenliknet med andre innvandrere har flyktninger større utfordringer med å tilpasse seg arbeidsmarkedet. Mens nærmere 80 prosent av arbeidsinnvandrerne var sysselsatt i 2017, var den tilsvarende andelen for flyktninger 45 prosent (Olsen 2018b). Mange sliter med å skaffe seg varig arbeid, og bruken av trygdeytelser er mer utbredt blant noen grupper av flyktninger enn andre og den varierer med botid (Bratsberg, Raaum & Røed 2017; Olsen 2018a). I gjennomsnitt har flyktninger lavere utdanning enn andre innvandrere, og mange har manglede utdanning. Arbeidsledigheten er om lag tre ganger så høy blant innvandrere som i befolkningen for øvrig, og aller høyest er ledigheten blant innvandrere fra flyktningland. Dette gapet har vært nokså stabilt over tid. Videre viser Bratsberg mfl. (2017) at det er klare tegn på en arbeidsmarkedsintegrering de første årene etter ankomst, men at integrasjonsprosessen reverseres etter bare 5–10 år. Etter den tiden blir det økende sysselsettingsforskjeller mellom innvandrere og norskfødte, og økende trygdeavhengighet blant innvandrere.

Den svake arbeidsmarkedstilknytningen blant flyktninger og deres familiegjenforente kan forklares på ulike måter. Utdanning og yrkeserfaring påvirker tilpasningen på arbeidsmarkedet. En del flyktninger kommer til Norge med utdanningskompetanse som ikke er direkte overførbart til det norske arbeidsmarkedet. I tillegg kommer noen flyktninger fra land hvor utdanningssystemet er av lav kvalitet. Både lite overførbart utdanning og utdanning med lav kvalitet vil kunne føre til at produktiviteten blir lav, og kan redusere sysselsettingsmulighetene. Samtidig viser tidligere forskning at innvandrere (inkludert flyktninger) er overkvalifiserte for de jobbene de gjør (Hardoy & Schøne 2014), og at det å ta utdanning i Norge er assosiert med bedre resultater på arbeidsmarkedet selv om utdanningen er på et lavere nivå enn eventuell utdanning som innvandrerne bringer med seg fra hjemlandet (Bratsberg mfl. 2017). Det er også slik at jo fortere flyktninger tilegner seg kunnskaper om

språk og kultur i det landet de kommer til, jo større er sannsynligheten for at de kommer i jobb. Dette er fordi både språkferdigheter og kulturforståelse øker den enkeltes kompetanse og produktivitet, noe som i neste omgang vil gjøre han eller henne mer attraktiv for arbeidsgivere.

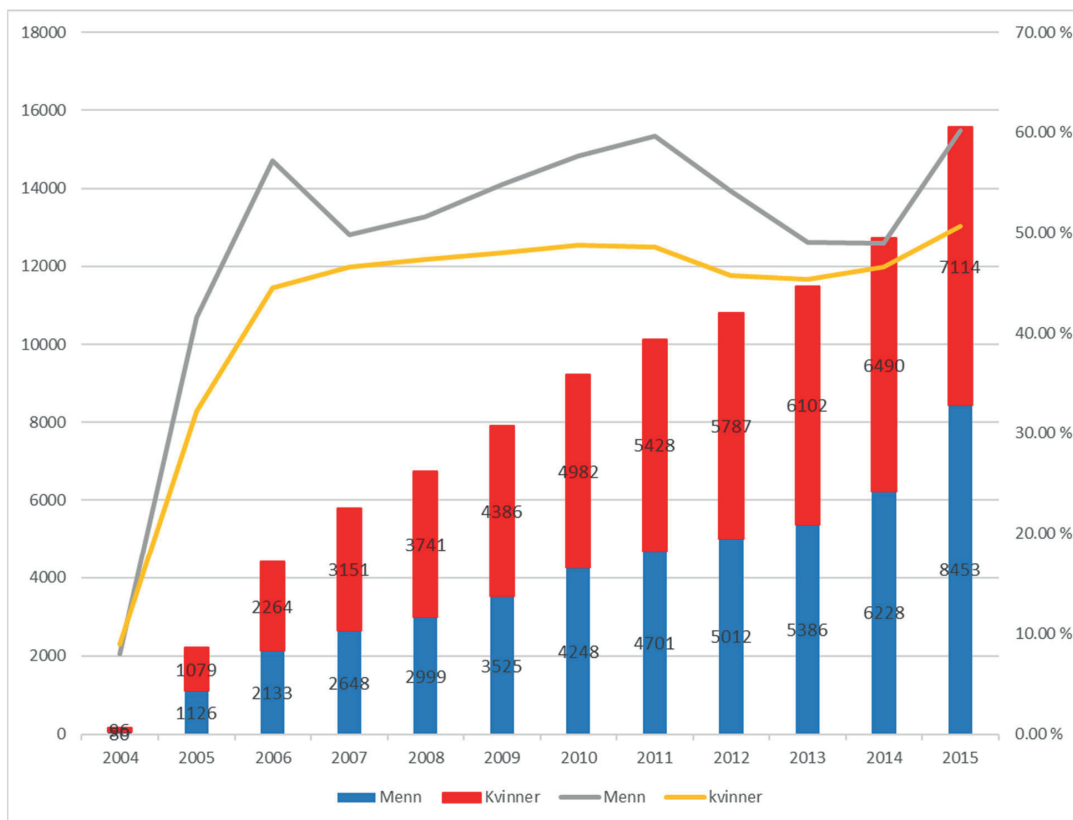
Generelt kommer innvandrere inn i mindre stabile jobber enn majoritetsbefolkningen, de er mer følsomme overfor nedgangstider, har høyere sjanse for å miste jobben ved nedbemanning og de har en større tendens til å jobbe i bedrifter som går konkurs (se for eksempel Bratsberg mfl. 2017). Ikke minst er flyktninger en gruppe der mange har opplevd traumer og fysiske og psykiske lidelser av ulik art. Noen av lidelsene og helseproblemene kan komme til overflaten umiddelbart etter ankomst, mens andre kan oppstå etter en viss tid, noen ganger kanskje ved at de utløses av senere hendelser. Alt dette kan bidra til at flyktningene har større sannsynlighet for å bli inaktive på arbeidsmarkedet og trygdeavhengige. Til sist kan det nevnes at det er grunn til å tro at sannsynligheten for at flyktningene deltar i arbeidsmarkedet er større dersom det «lønner seg å jobbe». Mange flyktninger har lav kompetanse og også lav lønn, slik at lønnsinntekten kan være lavere enn eventuelle trygdeytelser. Dette kan innebære at flyktninger har særlig risiko for å havne i «inaktivitetsfella».²

ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK RETTET MOT FLYKTNINGER

For å motvirke de negative konsekvensene av arbeidsløshet og inaktivitet fører Norge en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Ideen er at ved at arbeidsledige øker kompetansen sin gjennom å delta på arbeidsmarkedstiltak, vil deres produktivitet og forventede lønn i arbeidsmarkedet øke. Målet er at arbeidsmarkedstiltak skal kvalifisere og/eller gi arbeidstrening slik at de arbeidsledige lettere kan komme i jobb eller begynne på en utdanning. Redusert tilstrømning til andre og kanskje mer absorberende tilstander i trygdesystemet, som uførhet, er også en ønsket effekt av en vellykket arbeidsmarkedspolitikk.

Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, også kalt introduksjonsprogrammet (intro), er det viktigste offentlige tiltaket for flyktninger. Etter introduksjonsloven har alle flyktninger og deres familiegjenforente mellom 18 og 55 år rett og plikt til å delta i intro innen to år etter at de har blitt bosatt. Dette gjelder fra 1. september 2004 for alle som kom til kommunen de skal bo i 1. september 2003 eller senere. Loven åpner for at de som «ikke har behov for grunnleggende kvalifisering», kan unntas. Dette kan være personer som går rett inn i lønnet arbeid eller ordinær utdanning, eller personer som av medisinske eller sosiale grunner ikke er i stand til å dra nytte av programmet. I tillegg kan man ta permisjon fra intro i tilfelle sykdom (får sykepenger) eller ved fødsel (får fødselspermisjon).

2. Med 'inaktivitet' menes at man er hverken i jobb eller i utdanning

**Figur 1.**

Deltakere i det norske introduksjonsprogrammet. Flyktninger og familiegjennforente, 2004–2015

I figur 1 har vi tatt utgangspunkt i alle personer som var registrert med introduksjonsstønnad (kode 232) minst en gang i løpet av året. Søylene i figur 1 viser antall deltakere, delt etter kjønn, i introduksjonsprogram for flyktninger og familiegjennforente i perioden 2004–2015 og har venstre aksene som referanse. Andelen av alle i målgruppen i prosent er vist med kurvene, og har høyre vertikale akse som referanse. Antallet og andelen som deltar i intro, har økt de siste 10 årene. Ifølge våre beregninger deltok ca 30 prosent av flyktningene og deres familiegjennforente på intro i 2005. Andelen har ligget på mellom 50 og 60 prosent siden 2006, og noe høyere for menn enn kvinner, slik figur 1 viser. Våre beregninger er noen lavere enn i Joyce (2017). Dette kan skyldes at ikke alle som deltar på intro, er flyktninger. Andelen flyktninger og familiegjennforente som deltar på intro, har ligget på mellom 50 og 60 prosent av alle fra starten av perioden.

Innføringen av intro førte til en harmonisering av inntektssikringen og krav om hel-dagsprogram og individuell plan i kommunene. Ordningen medfører rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.³ Opplæringen er gratis og utgjør til sammen 600 timer (550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap). Det kan søkes om ytterligere 2400

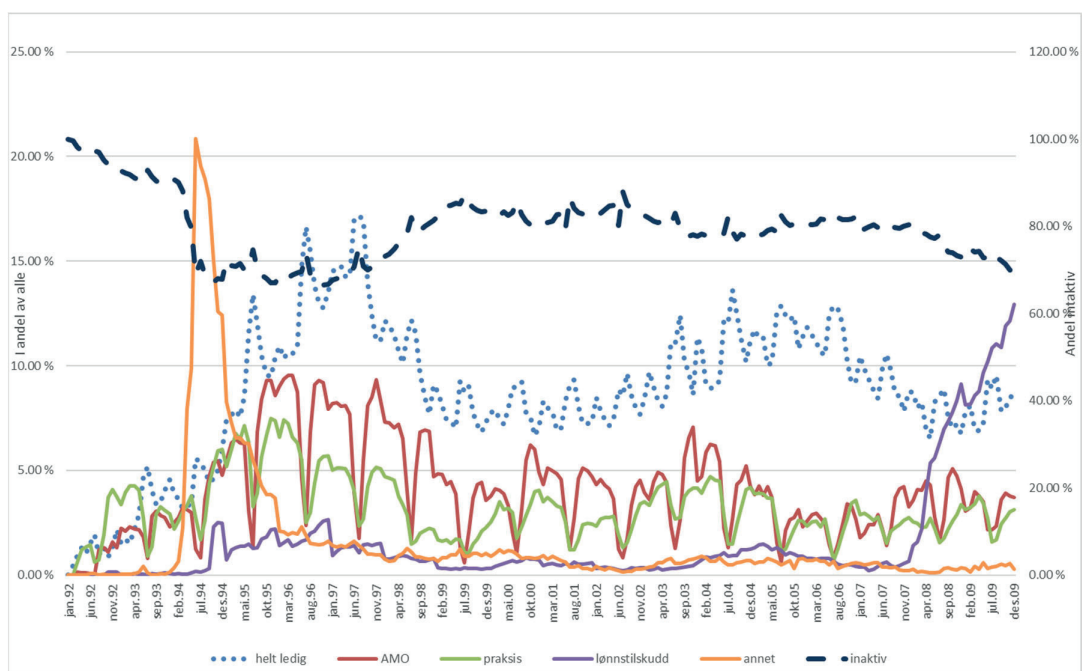
3. Retten gjelder gratis opplæring innen de tre første årene etter ankomst. Opplæringen er pliktig dersom man ønsker permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.

behovsprøvd timer som må tas ut innen fem år.⁴ Kommunene mottar statlig tilskudd og har plikt til å gi et tilbud til personer som er bosatt i kommunen etter avtale med IMDi. Programmet skal være helårig og på fulltid. Selve innholdet i introduksjonsprogrammet er det langt på vei opp til kommunene selv å bestemme. De aller fleste deltakerne mottar norskopplæring. I tillegg inneholder programmet i varierende grad arbeidsmarkedstiltak. Dette kan omfatte både språkpraksis, arbeidspraksis, yrkesforberedende tiltak, veiledning og oppfølging. Deltakelse i intro gir individuell rett til introduksjonsstønad, som utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G). Ved ubegrunnet fravær reduseres stønaden. Deltakere under 25 år har rett til 2/3 stønad. Forutsatt at full deltakelse i programmet opprettholdes, reduseres ikke introduksjonsstønaden på grunn av lønnsinntekter (som ikke inngår i programmet) eller som følge av formue.

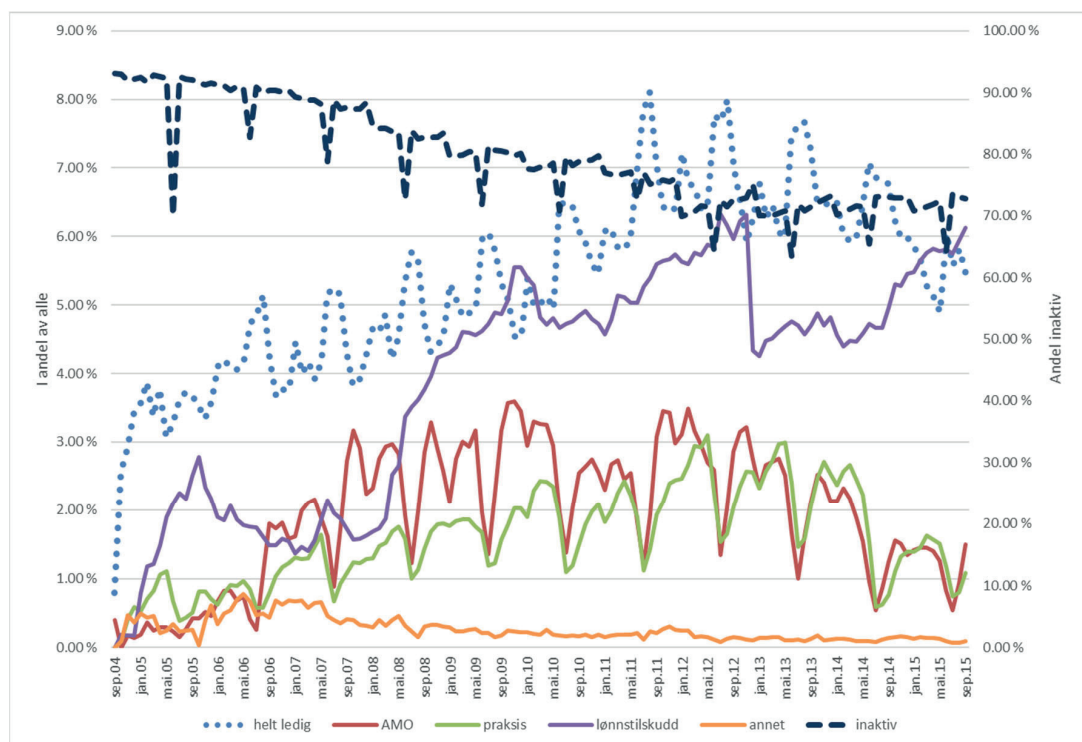
Innføringen av intro mye å si for deltakelse i ordinære arbeidsmarkedstiltak. Før intro ble elementer av tilbudet med intro fanget opp av ordinære arbeidsmarkedstiltak. Etter innføringen av intro ble innholdet og strukturen endret, den ble mer systematisert, og forventet forløp ble individualisert og kartlagt. Vi viser hvordan tiltaksdeltakelsen har endret seg med innføringen av introduksjonsprogrammet i figur 2 og 3. Figur 2 viser andel deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak og helt ledige (referanse er venstre akse) og inaktive (referanse høyre akse) blant flytninger som kom til Norge i perioden 1992–2002. Vi følger dem fram til 2009 eller til en permanent overgang finner sted.⁵ Andel arbeidsledige har variert fra 5 til over 15 prosent. Deltakelsen i opplæring (AMO) og arbeidspraksis har vært stabil og syklisk over hele perioden. Det mest påfallende i figur 2 er økningen i lønns-tilskudd mot slutten av perioden, fra under 5 prosent fram til 2007 til nærmere 15 prosent i slutten av perioden. Dette kan tyde på at lønnstilskudd brukes etter at andre tiltak er prøvd eller etter at en del av integreringsprosessen er gjennomgått. Videre viser også figur 2 at mellom 70 og 80 prosent er inaktive i perioden og slik har det vært for det meste av perioden fra 2004 til 2009.

Figur 3 viser deltakelse i arbeidsmarkedstiltak for flyktninger som kom til Norge i perioden etter innføring av introduksjonsprogrammet. Vi følger dem fram til 2015 eller til en permanent tilstand finner sted. For perioden etter intro ser vi lavere deltakelse i tiltak og også lavere ledighet blant flykninger og deres familiegjenforente i forhold til før intro: Opp- læring (AMO) og arbeidspraksis har ligget på mellom 2–3 prosent, mens lønnstilskudd har vært økende og på opp til 6 prosent i deler av perioden. Andelen inaktive har vært synkende, men likevel ligget på et veldig høyt nivå (over 70 prosent) mesteparten av perioden fra 2004 til 2015.

4. Det har skjedd stadig endringer i rett- og plikt- betingelsene i retning av en kraftig økning i antall timer de har rett til og krav til å gå opp til norskprøve (og til å bestå prøven dersom de ønsker norsk statsborgerskap).
5. Se appendiks for en utfyllende beskrivelse av tiltakene, samt av definisjon av permanente overganger. Grupperingen vi har valgt, er en standardgruppering av ordinære tiltak som brukes både i Norge og internasjonalt (se for eksempel Martin & Grubb 2001 eller Kluge 2006).



Figur 2.
Antall tiltaksdeltakere per måned. Perioden før innføring av introduksjonsprogrammet



Figur 3.
Antall tiltaksdeltakere per måned. Perioden etter innføring av introduksjonsprogrammet

Et politisk mål er at 70 prosent er i jobb eller utdanning ett år etter at de avsluttet introduksjonsprogrammet. Dette målet er oppnådd for menn, men ikke for kvinner (Enes 2016), men skyldes det intro? Intro har blitt evaluert en rekke ganger. Mellom ett og to år etter avsluttet intro var 60 prosent av deltakerne i jobb eller utdanning (Djuve & Kavli 2015). Flere studier viser at det er stor variasjon mellom kommuner når det gjelder tilbud og mål-oppnåelse. Lite tyder på at intro arrangert av NAV gir bedre resultater (Tronstad 2015), men kommuner som har samarbeid med frivillig sektor gjør det bedre (Djuve & Kavli 2015), og tett oppfølging er viktig for suksess (Rambøll 2011). Når det gjelder personlige kjennetegn, viser undersøkelsene at yngre får innpass i arbeidsmarkedet fortere enn eldre og at menn kommer raskere i jobb enn kvinner (Enes 2014). Blant dem med høyere utdanning er imidlertid kjønnsforskjellene mindre (Blom & Enes 2015).

Det er en rekke studier i Norge som har analysert effekten av å delta på arbeidsmarkedstiltak på senere sysselsetting, men det er få studier som har sett på effekten av å delta på ulike arbeidsmarkedstiltak for innvandrere, og ingen som har rettet oppmerksomheten spesielt mot flyktninger. Spesielt er det mangel på analyser som har brukt metoder som tar høyde for at individer er heterogene, ikke bare når det gjelder observerbare kjennetegn som etnisitet, utdanning, yrkeserfaring, alder og kjønn, men også når det gjelder uobserverbare kjennetegn som motivasjon, personlighet, intelligens og sosiabilitet. Røed og Raaum (2006) bruker registerdata fra perioden 1989–2002 og konkluderer med at deltakelse på tiltak bidrar til å gjøre ledighetsperioden kortere, spesielt for enkelte grupper av ledige som i utgangspunktet har størst vanskeligheter med å komme i jobb på ordinær måte, som for eksempel ikke-vestlige innvandrere. Kvinge og Djuve (2006) analyserer bruken av arbeidsmarkedstiltak overfor ikke-vestlige innvandrere som ble arbeidsledige i februar 2003, og finner at lønnstilskudd er det tiltaket som gir den klart største overgangen til arbeid for alle grupper, men at det samtidig er det tiltaket som brukes minst. Videre finner de at effekten av lønnstilskudd og arbeidspraksis var noe større for innvandrere enn for befolkningen for øvrig. De benytter en såkalt matching-metode, men kontrollerer ikke for uobserverte forskjeller. Hardoy og Zhang (2010) er blant de første som har forsøkt å analysere arbeidsmarkedstiltak for innvandrere i et dynamisk oppsett. De brukte registerdata fra en periode på over ti år. Analysene viser at arbeidsmarkedstiltak bidrar til å øke innvandreres sannsynlighet for å komme i jobb. De konkluderer med at det er signifikante innlåsningseffekter mens tiltaket pågår; det vil si at det under deltakelsen er negative effekter av tiltaket. Når tiltaket er avsluttet, observerer de derimot positive effekter på sannsynligheten for jobb. Denne positive effekten etter deltakelse avtar etter som perioden uten arbeid etter deltakelse blir lengre.

DATA, MODELLEN OG VARIABLENE

Utvalget vårt er alle flyktninger og deres familiegjenforente som kom til Norge i perioden 1992–2015 og som ble bosatt. Dataene som ligger til grunn for analysene, er koplede administrative registerdata på individnivå fra SSB. Databasen inneholder opplysninger om alle med flyktningbakgrunn, om hovedpersonen er flyktning (hovedsakelig asyltilfeller eller kvoteflyktninger) eller om det gjelder familietilknyttet flyktning (hovedsakelig familiegjen-

forente). Vi benytter opplysninger om demografiske forhold som alder, kjønn, sivil status, utdanning, bosted, botid og landbakgrunn. Disse er koplet til opplysninger fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, som har informasjon om alle registrerte jobber koplet med opplysninger om lønns- og trekkoppgaver. Vi benytter dessuten informasjon om trygdeutbetalinger, opplysninger om pensjonspoeng, informasjon fra forløpsdatabasen FD-trygd samt informasjon fra SSBs inntektsregister.⁶ Siden intro gjelder for alle de som ble bosatt fra og med september 2003 og fordi data viser at flere som ble bosatt før det også fikk anledning til å delta selv om de ikke hadde rett, har vi ekskludert flyktninger som ble bosatt i perioden fra september 2002 til september 2004 fra analysene. Vi har en periode på elleve år etter intro og elleve år før intro. Dataene har en forløpsstruktur som gjør det mulig å følge individer over tid når det gjelder lønn, sivil status og tilstander i og utenfor arbeidsmarkedet.⁷ Regionforskjell har vi gjennom bofylke.

I analysene har vi som mål å identifisere den kausale effekten av ulike arbeidsmarkedstiltak for flyktninger, på senere utfall på arbeidsmarkedet. Utfallene vi fokuserer på er arbeid, utdanning og trygd. Vi skiller mellom perioden før og etter innføring av introduksjonsprogrammet, siden det markerer en større satsing for å hjelpe flyktninger til å integreres i arbeidsmarkedet. Modellapparatet vi bruker, er en såkalt blandet proporsjonal konkurrerende hasardmodell. Modellen er beskrevet i detalj i Gaure, Røed & Zhang (2007) og er benyttet i flere empiriske studier (se for eksempel Hardoy & Zhang 2010 og Røed & Raaum 2006).⁸

Vi estimerer effekten både mens man deltar på tiltak, og etter at man har deltatt på tiltak, hver for seg. Vi konsentrerer oss om ordinære arbeidsmarkedstiltak og anser deltakelse i attføringstiltak, senere omdøpt til tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, som en overgang til midlertidig trygdeytelse/arbeidsavklaringspenger. Ettersom omfanget av og innholdet i aktive arbeidsmarkedstiltak har blitt endret gjennom analyseperioden, – hovedsakelig for å tilpasse tiltakene til konjunkturutviklingen og arbeidsledighetsutviklingen –, konsentrerer vi oss her om fire hovedtyper av tiltak som har et veldefinert og konsistent innhold gjennom hele analyseperioden. Disse er *opplæring*, *lønnstilskudd*, *sysselsettingstiltak* (lite brukt etter 2004) og *arbeidspraksis*. Opplæring er klasseromskurs, lønnstilskudd og sysselsettingstiltak er arbeidstrening i henholdsvis privat og offentlig sektor, og arbeidspraksis er en kombinasjon av opplæring og arbeidstrening. I tillegg har vi en restkategori, *andre tiltak*, som omfatter tiltak som ikke kan grupperes i hovedkategoriene.

Som nevnt ovenfor gjennomfører vi separate analyser i perioden før og etter innføring av intro og ser bort fra perioden september 2002 til september 2004. Det må gjøres oppmerksom på at eventuelle forskjeller i effekten av arbeidsmarkedstiltak før og etter innføring av

6. Tabell 1 i vedlegget viser variablene som er brukt i analysene.

7. Antall barn/youngste barns alder/barn etter bosetting i Norge har betydning for kvinnelige deltakere både under opplæringsløpet og i senere overgang til lønnet arbeid. Vi har dessverre ikke med disse variablene.

8. Vedlegg B inneholder en formell gjennomgang av modellen. Metoden er kritisert på grunnlag av at proporsjonalitetsantakelsene sjelden vil holde i praksis. Det er imidlertid vist at proporsjonalitetsantagelsen ikke er nødvendig dersom man har tilgang til tidsvarierende observerte kjennetegn og at desto flere tidsvarierende forklaringsvariabler det kan kontrolleres for i analysen, jo større er sannsynligheten for å identifisere kausale sammenhenger (Raaum & Røed 2006).

intro ikke nødvendigvis skyldes kun effekten av introduksjonsprogrammet. Andre mekanismer som kan påvirke flyktningenes tilpasning på arbeidsmarkedet, kan også gjøre seg gjeldende. I tillegg til rett og plikt til introduksjonsprogrammet inneholder introduksjonsloven rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Til å begynne med var opplæringen i norsk og samfunnsfag på 300 obligatoriske timer. Dette ble endret til 600 timer i 2012. I 2013 ble testene i norsk og samfunnsfag obligatoriske for å få oppholdstillatelse, og i 2017 ble det innført krav om at deltakerne måtte bestå testene for å få oppholdstillatelse. Den økte satstingen på norskopplæring etter 2004 vil kunne bety bedre betingelser for å nyttiggjøre seg arbeidsmarkedstiltak. Sist kan det nevnes at innføring av introduksjonsloven sammenfaller med utvidelsen av EU og den store arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa.

I forløpsanalysen studerer man varigheten av en tilstand (et forløp) fram til en overgang finner sted. I evalueringer av effekter av arbeidsmarkedstiltak studerer man vanligvis effekten av tiltaksdeltakelse (som en begivenhet) på sannsynligheten for overgang i et ledighetsforløp. I vårt tilfelle starter forløpet når flyktningene og deres familiegjenforente får status som bosatt i en kommune. I perioden som følger, skal flyktningene etablere seg i det norske samfunnet. La oss kalle denne første fasen av integreringsprosessen for *etableringsfasen*. Etableringsfasen avsluttes dersom flyktningene får arbeid, begynner på en utdanning, eller mottar trygd, sammenhengende i minst tre måneder. Myndighetene spiller en viktig rolle i etableringsfasen, og det er tiltakene som settes inn i denne fasen, vi skal studere. Formelt skal et etableringsforløp stoppe i måned t hvis personen endrer status i et visst tidsintervall, for eksempel innenfor de tre sammenhengende månedene som fulgte måned t . Forløpet er sensurert dersom etableringsfasen varer mer enn 10 år, dersom flyktning ikke opplever noen overgang fram til september 2015, eller dersom han/hun dør eller emigrerer.

Vi er hovedsakelig interessert i hva som skjer etter at etableringsforløpet tar slutt. Når etableringsfasen stopper, prøver vi gjennom flere kilder å finne ut hva slags overgang individet opplever. Vi omtaler overganger til jobb, ordinær utdanning og trygd som *absorberende overganger*.⁹ Arbeidsløshet og tiltaksdeltakelse er midlertidige hendelser i etableringsforløpet, som (muligens) påvirker senere tilpasning på arbeidsmarkedet. I dette tilfellet stopper vi ikke etableringsforløpet; vi bare definerer en overgangsvariabel for å indikere at forløpet fortsetter, men at tilstanden har endret seg. Vi har definert til sammen seks midlertidige overganger: *registrert arbeidsløshet og ikke på tiltak, opplæring, lønnstilskudd, sysselsettingstiltak, arbeidspraksis og andre tiltak*.

På grunnlag av definisjoner av etableringsfasen og overganger estimerer vi modellen nevnt ovenfor. En spesielt god egenskap ved modellen er at den fanger opp effekten av uobserverte personlige kjennetegn, i tillegg til de observerbare forklaringsvariablene man typisk inkluderer i slike analyser.¹⁰ Metoden tillater at individene kan variere med hensyn til uobserverte kjennetegn som påvirker overgangene langs ulike dimensjoner, og at disse

9. Ordet 'absorberende' uttrykker intensjonen med tiltakene, og ikke noe med varighet av utfallet. Absorberende tilstander og midlertidig tilstander er nærmere definert i vedlegg.

10. I tråd med Gaure mfl. (2007) innfører vi ingen a priori restriksjoner på antallet støttepunkter i blandingsdistribusjonen.

egenskapene kan være korrelerte. Dette er viktig for vårt formål. La oss bruke *evne* som et eksempel: Det kan tenkes at et individ som har evner som øker sjansen til å komme i jobb, også har høyere sannsynlighet for å delta på og få utbytte av arbeidsmarkedstiltak. Dersom vi ser bort fra en eventuell positiv sammenheng av denne typen, vil vi i analysen komme til å overvurdere sysselsettingseffekten av å delta på arbeidsmarkedstiltak.

I tillegg til å kontrollere for faste uobserverte kjennetegn ved hjelp av modellapparatet, kontrollerer vi for en rekke observerbare kjennetegn vi har grunn til å tro påvirker et individs tilpasning på arbeidsmarkedet. Disse er: kjønn, alder (i femårsintervaller), sivilstatus (gift/ugift), høyeste oppnådde utdanning (5 kategorier), bostedsfylke og fraflyttingsland og botid i Norge. Vi deler i tre grupper: primærflyktning, overføringsflyktninger og familiegjenforente. Dette er fordi disse gruppene skiller seg fra hverandre på ulike måter. Ikke minst har overføringsflyktninger en langt høyere tendens til å bli i Norge over tid enn det andre flyktninger har (Bratsberg, Raaum & Røed 2016). I tillegg kontrollerer modellen for sesong- og konjunktursvingninger gjennom hele analyseperioden ved å inkludere kvartalsvise ledighetsrater som forklaringsvariabler.

RESULTATER

Først gir vi en kort beskrivelse av observerte kjennetegn ved individene vi skal analysere. Deretter presenterer vi effekten av ulike ordinære arbeidsmarkedstiltak på sannsynligheten for å oppleve en overgang til jobb, trygd eller utdanning. Effekten av å delta på tiltak deles i to: En del som gjelder effekten mens tiltaket pågår, og en del som gjelder effekten etter at tiltaket er avsluttet. Til slutt bruker vi resultatene fra disse analysene til å simulere den samlede effekten av å delta på de ulike tiltaksgruppene. Vi avslutter med oppsummering og konklusjon.

I tabell 1 presenterer vi deskriptiv statistikk. Analyseutvalget består av omtrent like mange menn som kvinner og gjennomsnittsalderen er omtrent 30 år både før og etter intro. Etter innføringen av intro har det kommet forholdsvis flere med barneskole/ukjent utdanning (47 før intro og 57 prosent etter intro). Om lag en av fem primære flytninger er FN-kvoteflyktninger, cirka en fjerdedel av alle flytningene er familietilknyttet flykninger. Videre har det skjedd endringer i hvilke land de største flyktninggruppene kommer fra. Mens det i perioden før intro kom mange fra Kosovo og Bosnia og fra Sri Lanka og Vietnam, er Eritrea, Sudan og Etiopia viktige flyktningland i perioden etter intro. Flyktingtilstrømmen fra Afghanistan, Irak og Iran har derimot vært jevn over de siste 25 årene.

Tabell 1.

Individuelle kjennetegn av målgruppen delt etter før og etter innføring av Introduksjonsprogrammet

	Perioden før innføringen av intro	Perioden etter innføringen av intro
Andel menn	0,49	0,53
Gjennomsnittsalder	31,09	30,59
Utd: Barneskole/Ukj. utd.	0,47	0,57
Grunnskole	0,19	0,26
Videregående	0,20	0,70
Høyere	0,14	0,10
Asyl: Primær flyktninger	0,59	0,65
Kvoteflyktninger	0,15	0,11
Familietilknyttet	0,26	0,24
Totalt antall individer	34 155	62 800
Totalt antall månedlige observasjoner	1 442 170	1 859 763
Gjennomsnittlig forløpsvarighet (mnd)	42	30
Antall overganger (andel): Til jobb	22 200 (0,65)	24 560 (0,39)
Til utdanning	4339 (0,13)	3108 (0,50)
Til trygd	4621 (0,14)	6295 (0,10)

Ellers kan det nevnes at varigheten av forløpene er gjennomsnittlig kortere etter intro enn i før-perioden. En mer aktiv oppfølging i forbindelse med intro kan bidra til å forklare dette mønsteret. I gjennomsnitt var flyktninger kontinuerlig i etableringsfasen i 3,5 år i perioden før intro og i 2,3 år i perioden etter. Samtidig er det som forventet mange flere i etter-perioden som ikke opplever en overgang, og som blir dermed sensurert: 47 prosent i perioden etter mot 5 prosent i perioden før intro (se tabell 2). Dette skyldes i all hovedsak at mange i etter-perioden har vært kort tid i Norge, derfor er andelene i de ulike overgangene også lavere. Av de som opplever en overgang, er andelen som går over til jobb, henholdsvis 71 og 72 prosent i perioden før og etter intro.

Tabell 2.

Effekter på overgang til jobb, utdanning og trygd, mens tiltak pågår og etter at tiltak er ferdig. Estimater og standardfeil. Før og etter innføring av intro

	Til jobb			
	Før intro		Etter intro	
<i>På tiltak</i>	Est	se	est	se
AMO	0,7023*	0,0284	0,8419*	0,0360
Annet tiltak	0,4722*	0,0501	0,8007*	0,0901
Lønnstilskudd	0,9396*	0,0449	-0,0603	0,0402
Arbeidspraksis	0,9817*	0,0290	1,2247*	0,0354
Sysselsetting	1,1456*	0,1110		
Etter tiltak				
Etter AMO	0,8441*	0,0248	0,6899*	0,0312
Etter annet tiltak	0,2983*	0,0262	0,2727*	0,0541
Etter lønnstilskudd	0,6406*	0,0409	-0,0155	0,0378
Etter praksis	0,6546*	0,0236	0,8309*	0,0324
Etter sysselsetting	0,4098*	0,0947		
Til utdanning				
<i>På tiltak</i>				
AMO	0,4933*	0,0725	-1,2024*	0,2108
Annet tiltak	0,3455*	0,1085	-0,5020	0,3570
Lønnstilskudd	-0,3539*	0,1363	-1,9254*	0,1923
Arbeidspraksis	-1,1114*	0,1010	-1,8121*	0,2225
Sysselsetting	-1,9283*	0,7287		
Etter tiltak				
Etter AMO	2,9369*	0,0442	1,7407*	0,0584
Etter annet tiltak	0,2748*	0,0551	0,7305*	0,1201
Etter lønnstilskudd	-0,0240	0,1004	-0,4794*	0,0878
Etter praksis	0,0198	0,0524	0,2902*	0,0769
Etter sysselsetting	-0,0191	0,2570		
Til trygd				
<i>På tiltak</i>				
AMO	-0,0601	0,0841	0,5455*	0,0673
Annet tiltak	0,6428*	0,1338	1,2877*	0,1485
Lønnstilskudd	0,9099*	0,1023	1,4123*	0,0436
Arbeidspraksis	0,4749*	0,0833	0,5822*	0,0708
Sysselsetting	0,2054	0,5326		
Etter tiltak				
Etter AMO	0,2093*	0,0576	0,1206*	0,0453
Etter annet tiltak	-0,0850	0,0605	0,2618*	0,0750
Etter lønnstilskudd	0,3405*	0,0868	0,6298*	0,0444
Etter praksis	0,0105	0,0499	-0,1720*	0,0498
Etter sysselsetting	-0,0531	0,2211		

NB: * indikerer signifikans på 5 %.

Tabell 2 viser resultatene fra regresjonene om effektene av tiltakene. Vi gjør separate analyser for hvert utfall for perioden før og etter intro, dvs. seks separate analyser.¹¹ Mens flyktninger deltar på tiltak, øker sjansene for å oppleve en overgang til jobb. Vi finner altså ingen såkalt innlåsnings-effekt. Dette gjelder alle tiltak før intro og alle bortsett fra lønnstilskudd etter intro. En mulig tolkning er at dette er et uttrykk for at arbeidsmarkedstiltak er, i større grad enn for befolkningen for øvrig, flyktningers første møte med arbeidslivet i Norge, og dermed er det i større grad der jobbmulighetene vil oppstå. Denne gruppen har begrensede muligheter på arbeidsmarkedet og for flere ville alternativet være å stå utenfor arbeidsmarkedet. Mange av dem har svake norskferdigheter, veldig begrenset sosialt nettverk og lite eller ingen erfaring i det norske arbeidsmarkedet. Mange har heller ikke fått godkjent utdanningen sin fra hjemlandet. Mønsteret er et annet når det gjelder overgang til utdanning. Sannsynligheten for at flyktingene avbryter deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak for å begynne i det ordinære utdanningssystemet, er nemlig lavere, både før og etter intro. Det er ett unntak: Før intro (men ikke etter) øker sannsynlighet for overgang til utdanning for AMO-deltakere mens de deltok på AMO. Dette kan tyde på at intro bedre dekker utdanningsbehov, slik at det ikke er nødvendig å bruke AMO når formålet er ordinær utdanning.

Ellers viser resultatene at deltakere på arbeidsrelaterede tiltak, nemlig arbeidspraksis og lønnstilskudd, avbryter for å gå over på trygd. Dette gjelder både før og etter intro. Dette kan være en indikasjon på at saksbehandlere og deltakere selv bruker ordinære arbeidsmarkedstiltak som en sorteringsmekanisme i den forstand at det kan være helseutfordringer som man ikke vet hvordan vil påvirke arbeidsevnen, og at man derfor prøver ut ordinære tiltak før flyktingene går over til tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne eller får innvilget uføretrygd.

Etter at flyktninger deltar på ordinære arbeidsmarkedstiltak, ser vi at deltakelse bidrar positivt til jobbsannsynlighet. Det er AMO og praksisplass som har de største positive effektene, både før og etter innføringen av intro. Lønnstilskudd, derimot, hadde signifikante positive effekter før, men ikke etter innføring av intro. Dette kan ha sammenheng med at før intro var det relativt få som deltok på lønnstilskudd. Økt dimensjonering kan ha den effekt at kvaliteten på tilbudet reduseres (se Calmfors, Forslund & Hemstrom 2002).

Etter at tiltaksdeltakelse er avsluttet, er sannsynligheten for å begynne i ordinær utdanning positive for alle tiltak med et element av opplæring/kvalifisering, slik det er tilfelle i arbeidspraksis og AMO, men ikke for lønnstilskudd og sysselsettingstiltak. Effekten av AMO er sterk, spesielt før intro, og kan være en indikasjon på at intro ivaretar noen av opplæringsbehovene som ble tidligere ivaretatt av tiltak.

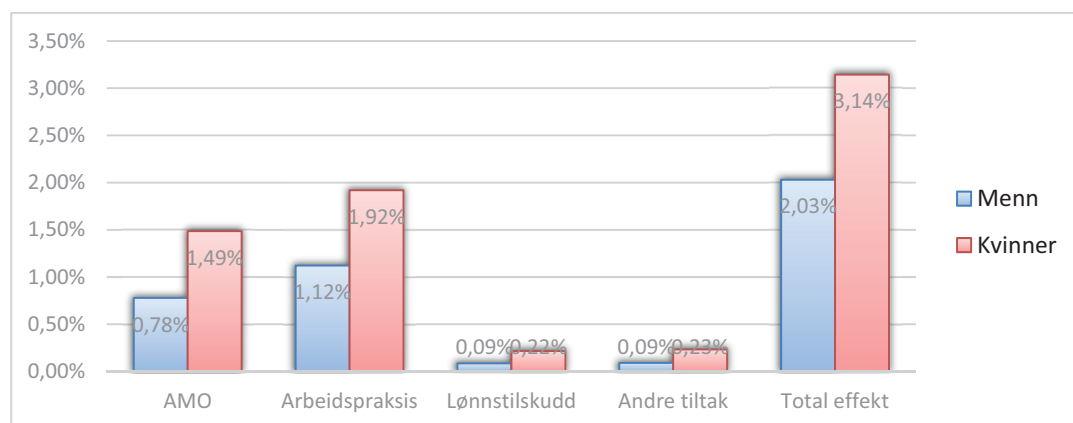
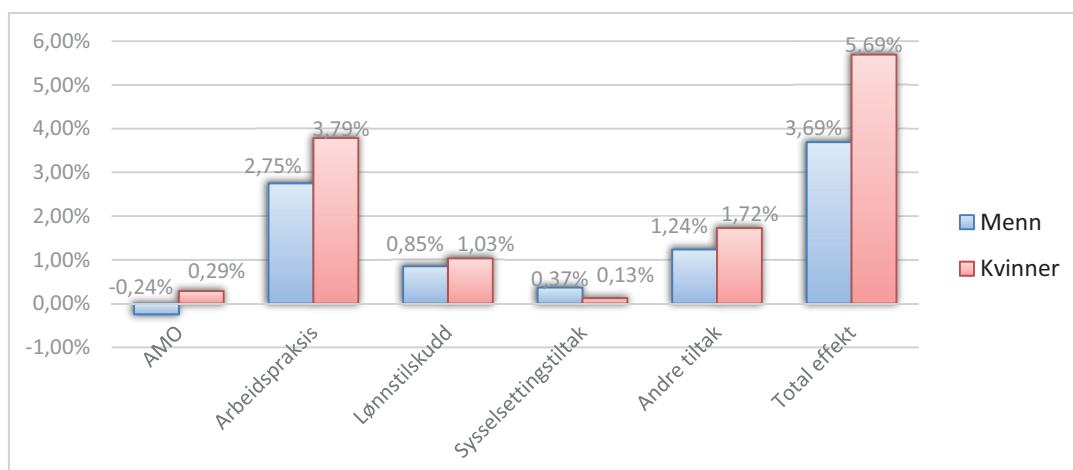
Det er også noen positive effekter på overgang til trygd etter at tiltaket er ferdig, for alle tiltakene bortsett fra arbeidspraksis. Dette tyder igjen på at tiltak fungerer som en seleksjonsprosess der både NAV og deltakere selv kan bli klar over om det er behov for tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Det er interessant å observere at arbeidspraksis ser ut til å redusere overgangen til trygd etter at tiltaket er ferdig.

Fra et politisk ståsted er det ofte ønskelig å få et aggregert mål for den samlede effekten av tiltakene heller enn av effektene under og etter tiltak, hver for seg. Dette er viktig ikke minst for tiltaksutforming, men også fordi et aggregert effektanslag kan benyttes i nytte-kostnads-

11. Koeffisientene i tabell 2 kan ikke tolkes direkte som sannsynligheter.

analyser av økonomiske virkninger av tiltak både for individet og for samfunnet. Men for å komme fram til et aggregert mål, kan man ikke bare legge sammen disse to effektene.

En måte vi kan løse det på, er å bruke simuleringsteknikker. For å avlede aggregerte effekter basert på estimatene av effekter mens man er på tiltak, og effekter etter at tiltaket er avsluttet, gjør vi følgende: Vi tar utgangspunkt i alle individer i analyseutvalget og estimatene fra forløpsmodellen, inkludert estimatene for individets observerte kjennetegn (kjønn, alder, utdanning, innvandrerstatus, siviltilsand osv.), estimatene for varighet av etableringsperioden, estimatene for tiltakseffekter, og ikke minst estimatene for uobserverte heterogenitetsfordelinger. Dette brukes til å simulere forløpene. Først gjøres dette i en kontrafaktisk tilstand hvor man antar at tiltaket ikke har noen effekt på overganger. Deretter brukes samme metode for å simulere forløpene når deltakelse har den estimerte effekten. Ved å sammenlikne forløpsvarighet og/eller antall overganger ved forskjellige scenarier kan man lage et mål på totaleffekten av tiltak på varighet og overgang i etableringsforløp fram til de ulike overgangene.



Figur 4.

Simulerte effekter etter kjønn på overgang til arbeid før intro (øverst) og etter intro (nederst)

Figur 4 viser de samlede simulerte effektene. dvs. effektene mens man er på tiltak og etter tiltak, på overgang til arbeid av de ulike arbeidsmarkedstiltakene hver for seg og av alle tiltak samlet, etter kjønn og før og etter innføring av intro. Figur 4 viser at mens arbeidspraksis har positive effekter både før og etter intro, har AMO kun en positiv effekt på overgang til arbeid etter intro. Disse positive effektene er riktignok relativt beskjedne. Den største effekten er 4 prosent økning. Samlet effekt av lønnstilskudd er veldig beskjeden, før og spesielt etter innføringen av intro. Som nevnt ovenfor skiller dette seg fra tidligere funn fra både Norge og andre land som peker på at jo nærmere tiltakene er til et vanlig arbeidsforhold, jo større er sjansen for suksess.

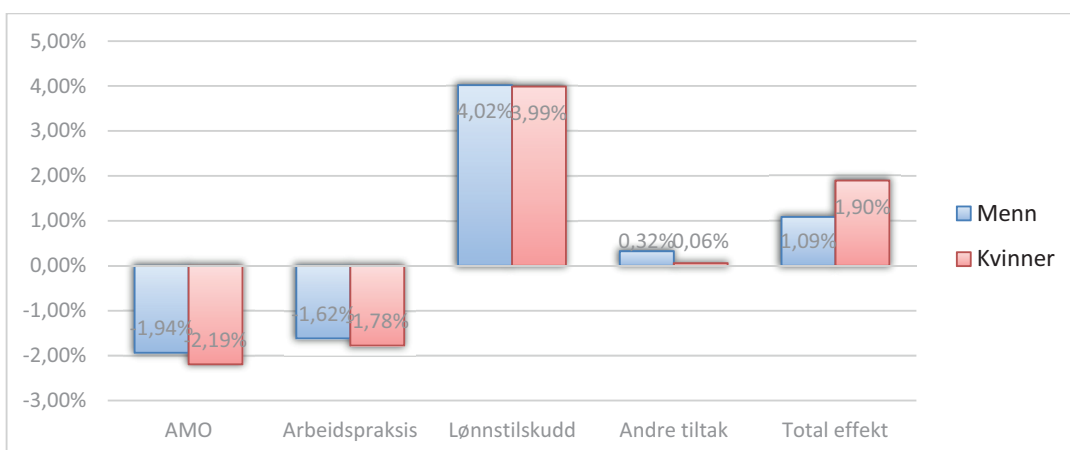
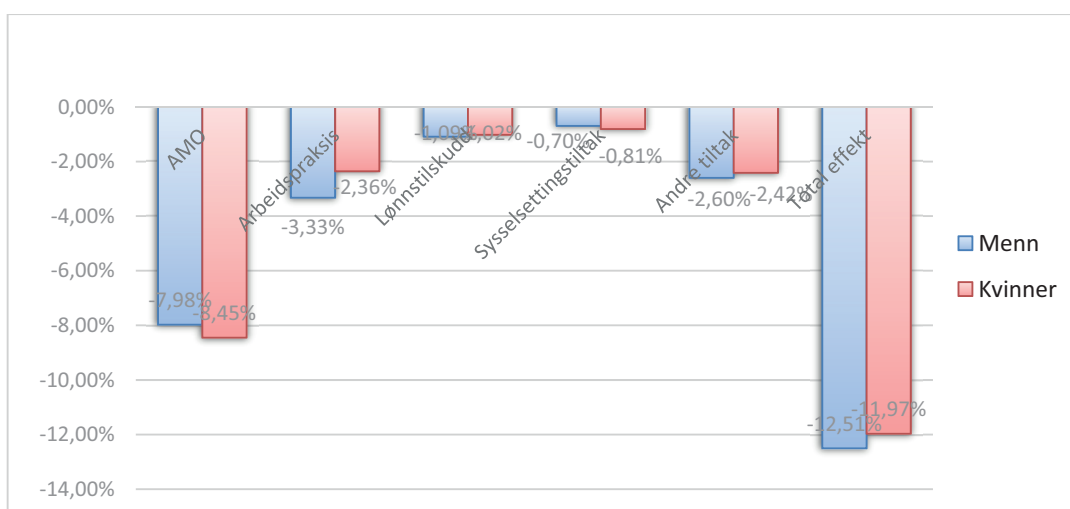
Totaleffekten, dvs. effekten av alle tiltak samlet, er positive før og etter intro og for både menn og kvinner, men den er sterkere i før- enn i etter-perioden. En mulig årsak til de svakere effekter etter intro kan være at intro gir grundig innføring i språk, samt oppfølging og individuell veiledning slik at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak blir mindre nødvendig. Vi kan heller ikke utelukke at formalkravet om fulltidsprogram i forbindelse med intro har redusert kvaliteten på tiltakene sammenliknet med før intro. Ikke minst, innføring av intro sammenfaller med utvidelsen av EU, noe som kan innebære større konkurranse om de jobbene disse to gruppene av innvandrere er kvalifiserte for.



Figur 5.

Simulerte effekter etter kjønn på overgang til ordinær utdanning. Før intro (øverst) og etter intro (nederst)

Figur 5 viser tilsvarende simulerte effekter som figur 2, men utfallet er nå utdanning. Legg merke til at skalaen er veldig forskjellig før og etter intro. Her ser vi en stor effekt av AMO-kurs i perioden før intro, nærmere 30 prosent økning for menn og litt lavere for kvinner. I perioden etter innføring av intro er effekten av AMO fortsatt positiv, men mye mindre. Dette har nok sammenheng at språkopplæring som var delvis dekket av AMO før intro, ble redusert. Det kan også tyde på at det ordinære utdanningsbehovet er bedre dekket etter intro, slik at de som skal over til ordinær utdanning, kan gjøre det uten å delta på AMO først. Sist og ikke minst, det er mulig å ta grunnskoleopplæring og videregående opplæring mens man deltar på intro. At arbeidsorienterte tiltak ikke har en positiv effekt på utdanning, er ikke overraskende. Man må huske at alternativet til å delta på tiltak er å gå over til ordinær utdanning rett etter avsluttet norsk- og samfunnsfagundervisning.



Figur 6. Simulerte effekter etter kjønn på overgang til trygd. Før intro (øverst) og etter intro (nederst)

Figur 6 viser tiltakseffektene på overgang til trygd. Her må vi huske at midlertidige trygdeordninger som arbeidsavklaringspenger, tiltak for personer med redusert arbeidsevne og andre midlertidige trygdeordninger regnes som en overgang til trygd, på lik linje med absorberende trygdeordninger. Det overordnede budskapet er at tiltak stort sett bidrar til redusert trygdebruk før intro. Som nevnt er det godt mulig at tiltakene i større grad ble brukt som en sorteringsmekanisme i perioden før intro, og at personer med større behov for oppfølging, spesielt av helsegrunner, etter innføringen av intro har blitt bedre ivaretatt i selve programmet, uten at de har måttet gå via arbeidsmarkedstiltak. Det vil kunne forklare at sannsynligheten for å gå over til trygd etter tiltak er mindre etter intro. Det er interessant å observere at lønnstilskudd ser ut til å øke overgang til trygd i perioden etter intro. Hva årsaken kan være, er usikkert.

OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Dette er den første studien som undersøker effekter av deltakelse på ordinære arbeidsmarkedstiltak på flyktningers sjanse for å komme i arbeid, starte en utdanning eller bli trygdet. Perioden vi analyserer strekker seg fra 1992 til 2015, og hasardratemodellen vi benytter, kontrollerer for både individuelle observerte og uobserverte kjennetegn, samt sesong og konjunktursvingninger i økonomien. Det er verdt å merke seg at omfanget av tiltaksdeltakelse for flyktninger og deres familiegjenforente er relativt begrenset sammenliknet med befolkningen for øvrig. I analysene har vi heller ikke klart å fange effekten av arbeidsmarkedstiltak for flyktningstrømmen de siste årene siden mange av disse fortsatt var i introduksjonsprogrammet på slutten av analysevinduet. Færre observasjoner gjør resultatene noe mer usikre.

Vi grupperer tiltak i opplæringstiltak (AMO), arbeidspraksis, lønnstilskudd og andre tiltak og studerer effektene av disse i perioden før og etter innføring av introduksjonsprogrammet i september 2004. Intro er et helårig fulltidsprogram som gir rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tillegg til arbeids- eller utdanningsrettet opplæring i varierende grad.

Resultatene viser at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for en overgang til arbeid mens tiltaket pågår. Dette kan forklares med at for flyktninger er alternativet til å delta på tiltak å forbli i etableringsfasen, noe som ofte innebærer mindre kontakt med det norske samfunnet. For mange er alternativet å ikke være aktiv på arbeidsmarkedet. Ved deltakelse på tiltak tar flyktninger og deres familiegjenforente det første steget inn i norsk arbeidsmarked. Dette bidrar sterkt til å gi dem fotfeste i arbeidslivet senere. I tillegg kan deltakelse på tiltak anses som en sorteringsperiode for å kartlegge mulighetene og begrensningene den enkelte har i møte med det norske samfunnet. Det kan også tenkes at tiltakene fungerer som et springbrett til arbeid og utdanning, siden tilbudene og mulighetene for denne gruppen kan tenkes å være mer begrenset enn for majoritetsbefolkningen.

Etter tiltak ser vi at deltakelse bidrar positivt til sannsynligheten for komme i jobb og at det spesielt gjelder AMO og praksisplass. Dette gjelder både før og etter innføringen av intro, men effekten er mer positive før intro. Unntaket er arbeidspraksis, som har større

effekt etter intro enn før. Dette tyder på at arbeidspraksis er et viktig tiltak for å gi flyktninger arbeidserfaring mens de deltar i introduksjonsprogrammet eller i etterkant, som en forberedelse til arbeidslivet. En mulig årsak til de mer positive effektene av tiltak på overgang til jobb før innføring av intro kan være at intro gir grundig innføring i språk, samt oppfølging og andre muligheter enn arbeidsmarkedstiltak slik at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak blir mindre nødvendig. Vi kan heller ikke utelukke at formalkravet om fulltidsprogram i forbindelse med intro har redusert kvaliteten på tiltakene sammenliknet med før intro. Ikke minst, innføring av intro sammenfaller med utvidelse av EU, noe som kan innebære større konkurranse om de jobbene disse to gruppene av innvandrere er kvalifisert for. Effekten på utdanning etter avsluttet tiltaksdeltakelse er positiv, men ikke så markert som effekten på jobb.

Ved hjelp av simuleringer har vi fått et mål på den samlede tiltakseffekten, det vil si effekten mens man er på tiltak, og effekten etter at tiltaket er avsluttet. Ser vi på forskjellige tiltak, ser vi at mens arbeidspraksis har positive effekter både før og etter intro, har AMO kun en positiv effekt på overgang til arbeid etter intro. Lønnstilskudd som har vært trappet opp i de siste årene, ser ikke ut til å fungere så bra for flyktninger. Dette resultatet er i strid med en bred enighet om at tiltak der opplæringen likner mest mulig på vanlig arbeid, virker best (se Card, Kluge & Weber 2017). Dette kan ha sammenheng med at før intro deltok veldig få flyktninger på lønnstilskudd. Etter intro har deltakelsen blitt trappet opp. Økt dimensjonering kan også ha påvirket kvaliteten. Også utvidelse av EU i 2004 kan ha ført til økt konkurranse om jobbene for innvandrere. Når det gjelder overgang til utdanning ser vi en kraftig positiv effekt før innføringen av intro, men ikke etter. Det er nærliggende å tenke at minst to mekanismer er i spill. Den ene er at før intro var mulighetene for norskopplæring og ordinær utdanning mer begrenset. Med intro fikk man en kompensasjon på 2G for blant annet å ta norskopplæring, men det var også mulig å ta grunnskole- og videregåendeopplæring. Dermed ble behovet for slik opplæring redusert etter intro. Det er også et klart tegn på at deltakelse på tiltak bidrar til å redusere trygdeavhengighet før innføringen av intro. Det gjelder derimot ikke for perioden etter innføringen: da finner vi at tiltak bidrar til å øke overgangen til trygdeordninger. En mulig forklaring er at tiltakene i større grad ble brukt som en sortering/seleksjonsmekanisme i perioden før intro, og at personer med større behov for oppfølging, spesielt av helsegrunner, etter innføringen av intro har blitt bedre ivaretatt i selve programmet, uten at de har måttet gå via arbeidsmarkedstiltak.

Resultatene må forstås innen rammene av målgruppen det gjelder. Veien fram til å bli integrert i det norske samfunnet etter flukt er lang. Mange flyktninger og deres familiegjenforente sliter med fysiske og psykiske plager forårsaket av livet før ankomst til Norge. Mange har også manglende kompetanse eller kompetanse som ikke er tilpasset det norske arbeidsmarkedet. Dette vanskeliggjør deltakelse på arbeidsmarkedet. Disse hindringene vil kunne reduseres gjennom deltakelse på arbeidsmarkedstiltak som er godt tilpasset arbeidsmarkedets behov. En studie som evaluerer Introduksjonsprogrammet kombinert med arbeidsmarkedstiltak i sammenheng, vil kunne gi nyttig kunnskap.

REFERANSER

- Acemoglu, D. & Restrepo P. (2017). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets NBER Working Paper No. 23285.
- Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2012). Immigrant wage profiles within and between establishments. *Labour Economis*, 19, 541–556. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.05.009>
- Blom, S. & Enes, A. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. SSB Rapporter 2015/34. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg, B., Raam, O. & Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review*. TemaNord 2017:520, 17–54.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). 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.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemstrom, M. (2002). *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*. CESifo Working Paper Series No. 675; IFAU Working Paper No. 2002:4.
- Card, D., Kluve J. & Weber A. (2017) What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16, 894–931. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
- Carling, K. & Richardson, K. (2004). The relative efficiency of labour market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, 11, 335–354. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2003.09.002>
- Dauth, W., Findeisen, S., Sidekum, J. & Woessner, N. (2017). German Robots – The Impact of Industrial Robots on Workers, CEPR Discussion Papers 12306.
- Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. & Bråten B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Enes, A.W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007–2011 – arbeid, utdanning og inntekt*. SSB Rapporter 2014/15. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Enes, A.W. (2016). Introduksjonsprogrammet for nyankomne flykninger: Kvinner og menn – Please, mind the gap! *Samfunnsspeilet*, 4/2016.
- Fazel M., Wheeler J. & Danesh J. (2005). Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: A systematic review. *The Lancet*, 365, 1309–1314. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(05\)61027-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)61027-6)
- Gaure, S., Røed, K. & Zhang, T. (2007). Time and causality: A monte carlo assessment of the timing-of-events approach. *Journal of Econometrics*, 141, 1159–1195. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2007.01.015>
- Hardoy, I. & Schøne, P. (2014). Returns to pre-immigration education for non-western immigrants: Why so low? *Education Economics*, 22, 48–72. DOI: <https://doi.org/10.1080/09645292.2010.511846>
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid : hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27, 343–363.

- Joyce, P. (2017). *Inspiration for integration – en ESO-rapport om arbeidsmarknadspolitik for nyanlända i fem länder*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:7. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Kavli, H.C., Hagelund, A. & 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. Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/ti-ars-erfaringer>
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17, 904–918. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>
- Kvinge, T. & Djuve, A.B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* FAFO-rapport 517.
- Martin, J.P. & Grubb, D. (2001). What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. IFAU Working paper. 2001/4.
- Michael, G. & Graetz, G. (2018). Robots at work. *Review of Economics and Statistics*, 100, 753–768. DOI: https://doi.org/10.1162/rest_a_00754
- OECD (2009). *Jobs for Immigrants: Labour Integration in Norway*. Paris: OECD.
- Olsen B. (2018a). *Arbeidsinnvandreres og flyktningers sysselsetting*. SSB Rapporter 2018/1. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Olsen B (2018b). *Arbeidsinnvandreres og flyktningers sysselsetting*. SSB analyse 2018/15. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Pavli A. & Maltezou, H. (2017). Health problems of newly arrived migrants and refugees in Europe. *Journal of Travel Medicine*, 24, 1–8. DOI: <https://doi.org/10.1093/jtm/tax016>
- Røed, K. & Raaum O. (2006). Do labour market programmes speed up the return to work? *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, 68, 541–68. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2006.00177.x>
- Røed, M., Schøne, P. & vonSimson, K. (2016). Økonomisk integrering – går det bedre med årene? I D. Kolsrud, M. Røed, P. Schøne & K. von Simson (red.), *Bidrag og belønning: Om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet* (kap. 3). ISF-rapport, 2016:4.
- Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner: hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning*. Rapporter 2015/2. Norsk institutt for by- og regionforskning. Hentet fra <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-2.pdf>
- Zhang, T. (2004). *Causality and Selection in Labour Market Transitions. Dissertation for the Dr.Polit Degree*. Frischsenteret, Rapport 1/2004.

VEDLEGG

Vedlegg A: Definisjoner

Tiltaksgrupperinger^{12,13}

- i) *Opplæring* (AMO): Skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøtning av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettings situasjon og har behov for kvalifisering. Arbeidsmarkeds kurs er ofte korte yrkesrettede kurs, og sammensetningen av kurs varierer ut ifra behov i arbeidsmarkedet. Varighet inntil 10 måneder.
- ii) *Lønnstilskudd*: Skal motivere arbeidsgivere til å tilsette personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på vanlige lønns- og arbeidsbetingelser. *Lønnstilskudd* ytes til ordinære private bedrifter (og til offentlige virksomheter, men i veldig liten utstrekning) i en begrenset del av tiden den arbeidssøkende er ansatt. Varighet maksimalt ett år. Her inkluderer vi også følgende tiltak av varierende og betydelig mindre omfang enn *lønnstilskudd* i perioden: *vikar plasser, jobbskaping og egenetablering*.
- iii) *Syssettingstiltak*: arbeid kun i offentlig sektor. Tiltaket har vært forbundet med forefallende arbeid og lite opplæring i relevant arbeid. Lite brukt etter 2004.
- iv) *Arbeidspraksis*: Er hovedsakelig rettet mot nyankomne på arbeidsmarkedet som trenger å prøve ut sine muligheter der. Hensikten er at deltakeren skal få arbeidserfaring og dermed styrke muligheten til å komme i arbeid. Deltakeren kan få tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging, og skal i samarbeid med arbeidsgiver utarbeide en Opplæringsplan.
- iv) Andre arbeidsmarkedstiltak.

Permanente overganger

Vi definerer de permanente overgangene på følgende måte i følgende rekkefølge:

1. *Overgang til jobb*: dersom personen får registrert et arbeidsforhold via arbeidstakerregisteret i løpet av de tre første månedene umiddelbart etter slutt måneden av ledighetsforløpet. Gyldig arbeidsforhold er definert ved et forhold som varer minst en måned, og som har en samlet lønn på mer enn 5000 kroner. Hvis vi ikke kan finne et gyldig arbeidsforhold i arbeidstakerregisteret, prøver vi å bruke lønnsopplysninger for hele året til å anslå om vedkommende er i jobb. Vi teller først hvor mange måneder det er i det kalenderåret ledighetsforløp avsluttes, og som ikke har noe registrert arbeidsforhold. Deretter deler vi årslønnen på de «uforklarte» månedene. Dersom månedslønnen beregnet på denne måten overstiger 5000 kroner, definerer vi dette som en overgang til jobb.
2. *Overgang til utdanning*: dersom personen er registrert å være under utdanning i løpet av de tre månedene som følger umiddelbart etter avsluttet ledighetsforløp; eller dersom

12. Nye betegnelser fra 2002: Opplæring tilsvarer tidligere arbeidsmarkedsopplæring; arbeidspraksis tilsvarer tidligere praksisplass/fadder.

13. Flere AMO-kurs etter hverandre er med i kategorien AMO. Vi ønsker med det å framheve kombinasjonen av tiltak som gir kompetanse, og tiltak som gir arbeidstrening.

et utdanningsløp starter før avslutningsmåned av forløpet av ledighet, men ikke slutter innen de tre månedene umiddelbart etter avsluttet ledighetsforløp.

3. *Overgang til trygd*: dersom personen er registrert på trygd som starter innen tre måneder etter avsluttet ledighetsforløp. Alle trygdeytelser er inkludert her. Eksempler på trygdeytelser er: sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, foreldrepenger, hjelpestønad, overgangsstønad, sosialhjelp (økonomisk stønad), introduksjonsstønad, uføretrygd og alderpensjon. Dersom personen er registrert på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, definerer vi også det som overgang til trygd.

Vedlegg B: Modell

Hasardraten for at et individ gjør en overgang fra original tilstand j til en eller annen tilstand k kan skrives ved:

$$(1) \quad \theta_{jk}(t | \mathbf{X}_{jkt}, v_k) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{P(t \leq T_{jk} \leq t + \Delta t, K = k | T_{jk} \geq t, \mathbf{X}_{jkt}, v_k \forall K)}{\Delta t} = \lambda_{jk}(t) \cdot \phi(\mathbf{X}_{jkt}) \cdot v_k$$

der $\lambda_{jk}(t)$ er den underliggende baseline hasardrate tilknyttet til overgang k ; $\phi(\mathbf{X}_{jkt})$ er den strukturledd, hvor vektor \mathbf{X}_{jkt} inneholder observerte kjennetegn f.eks. alder, kjønn, utdanning, innvandrersstatus, sivil status osv. og v_k skal fange opp effekten av uobserverte heterogenitet. Siden vi har diskrete tidsenhet i registerdata, måler vi forløp ved kalendermåned. La t være den underliggende kontinuerlige tidsenhet, og la d være den diskrete tidsenhet (måned). Vi kan, for eksempel, definere integrert hasard inne intervall $[d-1, d]$ som

$$\int_{d-1}^d \theta_{jk}(u | \mathbf{X}_{jkt}, v_k) du = \int_{d-1}^d \lambda_{jk}(u) \cdot \phi(\mathbf{X}_{jkt}) \cdot v_k du$$

Og la $\lambda_{jkd} = \log\left(\int_{d-1}^d \lambda_{jk}(u) du\right)$, og $\phi(\mathbf{X}_{jkt}) = \exp(\mathbf{X}_{jkt}' \beta_{jk})$, og $\mu_k = \log(v_k)$, den overgangsspesifikke sannsynlighet for intervall $[d-1, d]$ kan da skrives ved

$$(2) \quad h_{jkd} = \left(1 - \exp\left(-\sum_k \exp(\lambda_{jkd} + \mathbf{X}_{jkd}' \beta_{jk} + \mu_k)\right)\right) \times \frac{\exp(\lambda_{jkd} + \mathbf{X}_{jkd}' \beta_{jk} + \mu_k)}{\sum_k \exp(\lambda_{jkd} + \mathbf{X}_{jkd}' \beta_{jk} + \mu_k)}$$

Dvs. overgangssannsynlighet for individet fra tilstand j til tilstand k i enhver kalendermåned d har en komplementær loglog formulering. I tillegg kontrollerer vi for konjunktursituasjonen gjennom hele analyseperioden ved å inkludere kvarttalsvis utviklingen i ledighetsrate.

Effekten av tiltaksdeltakelse på overgangsrate kan defineres ved en vektor av variabler Δ_k . For enkelhets skyld antar vi at tiltakseffekten av et gitt tiltak er lik for alle individer, derfor inngår Δ_k i selve hasardsratemodellen i likhet med de andre forklaringsvariablene. Dvs.

$$(3) \quad h_{jkd} = \left(1 - \exp\left(-\sum_k \exp(\lambda_{jkd} + \sigma_{kt} + \mathbf{X}_{jkt}' \beta_{jk} + \Delta_k + \mu_k)\right)\right) \times \frac{\exp(\lambda_{jkd} + \sigma_{kt} + \mathbf{X}_{jkt}' \beta_{jk} + \Delta_k + \mu_k)}{\sum_k \exp(\lambda_{jkd} + \sigma_{kt} + \mathbf{X}_{jkt}' \beta_{jk} + \Delta_k + \mu_k)}$$

En nærmere forklaring av hvordan Δ_k er nærmere definert i den empiriske analysen. Merk at Δ_k påvirker overgangssannsynlighet proporsjonalt. μ_k skal fange opp tidsinvariant uobserverte individuelle kjennetegn. Vi bruker opplegget som beskrevet i Gaure, Røed og Zhang (2007), nemlig vi pålegger en ikke-parametrisk sannsynlighetsfordeling for μ_k , ved at fordeling av μ_k kan ta et visst antall punkter, med tilhørt sannsynlighet ρ_t . Videre antar vi at μ_k for de ulike overgangene er korrelerte. Dersom vi ser bort fra korrelasjon av uobserverte heterogenitet mellom for eksempel jobb og tiltaksdeltagelse, ville den estimerte tiltakseffekten blir sterkt undervurdert.

Ved noe manipulering og forenkling, kan likelihoodfunksjonen som skal maksimeres, skrives som

$$(4) \quad L_{ijk} = h_{ijk}(d_{jk}, v_{lk})^{y_{djk}} \cdot \prod_{s=1}^{d_{jk}-1} (1 - h_{ijk}(s, v_{lk}))^{1-y_s}$$

hvor d_{jk} er varighet av forløp; y_{djk} er sensureringsindikator som tar verdi 1 hvis forløpet er sensurert, 0 ellers; v_{lk} er vektoren av kombinasjonen av alle massepunktene av uobserverte heterogenitet for overgang k . See f.eks. Zhang (2004) side 153–159 for en detaljert beskrivelse.