



**IMDi**

Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

# Effektstudie av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak

En matchet analyse av effekten av integreringsmottak og  
norskopplæring i mottak



# **Effektstudie av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak**

En matchet analyse av effekten av integreringsmottak og norskopplæring i mottak

**imdi.no**

ISBN: 978-82-8246-190-0

Utgitt: 02.04.2025

## **Forfattere og bidragsytere:**

Gaute Simensen og Xavier Taylor Larsen

# Innholdsfortegnelse

|           |                                                                  |           |
|-----------|------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Bakgrunn og formål</b>                                        | <b>4</b>  |
|           | Bakgrunn                                                         | 4         |
|           | Tidlig kvalifisering i mottak                                    | 5         |
|           | Formål                                                           | 6         |
| <b>2.</b> | <b>Funn i tidligere forskning på feltet</b>                      | <b>6</b>  |
|           | Effektforskning i en norsk kontekst                              | 6         |
|           | Konsekvenser av ventetid i mottak                                | 7         |
|           | Integreringsmottak og tidlig kvalifisering i mottak              | 8         |
|           | Årsaksmekanismer                                                 | 9         |
| <b>3.</b> | <b>Metode og data</b>                                            | <b>9</b>  |
|           | Effekter i samfunnsvitenskapen                                   | 10        |
|           | Årsaksforhold og forskningsdesign                                | 10        |
|           | Coarsened exact matching                                         | 11        |
|           | Estimeringsmetode                                                | 12        |
|           | Data                                                             | 13        |
|           | Resultater av matchingen                                         | 14        |
|           | Usikkerheter                                                     | 15        |
| <b>4.</b> | <b>Resultater</b>                                                | <b>16</b> |
|           | Effekten av integreringsmottak på avslutningsårsak               | 16        |
|           | Effekten av integreringsmottak på tid i introduksjonsprogram     | 17        |
|           | Effekten av integreringsmottak på norskprøveresultater           | 18        |
|           | Effekten av antall timer asylnorsk på avslutningsårsak           | 18        |
|           | Effekten av antall timer asylnorsk på tid i introduksjonsprogram | 19        |
|           | Effekten av antall timer asylnorsk på norskprøveresultater       | 20        |
|           | Hvor mange timer norskopplæring er tilstrekkelig?                | 20        |
| <b>5.</b> | <b>Hva ligger bak effektene?</b>                                 | <b>24</b> |
|           | Empirisk materiale                                               | 25        |

|           |                                                            |           |
|-----------|------------------------------------------------------------|-----------|
|           | Analytisk tilnærming                                       | 25        |
|           | Kritisk-realistisk tematisk analyse                        | 26        |
|           | Forklaringer på integreringsmottakenes effekt              | 27        |
|           | Utfordringer og rammebetingelser for integreringsmottakene | 30        |
| <b>6.</b> | <b>Konklusjoner</b>                                        | <b>32</b> |
|           | Statistisk analyse                                         | 32        |
|           | Kvalitativ analyse                                         | 33        |
|           | Anbefalinger                                               | 33        |
| <b>7.</b> | <b>Referanser</b>                                          | <b>34</b> |

# 1. Bakgrunn og formål

## Bakgrunn

Innvandrerens økonomiske selvstendighet og integrering i det norske samfunnet er definert som formålet med integreringsloven (Integreringsloven, 2020), og som overordnede politiske mål i den forrige regjeringens integreringsstrategi (Kunnskapsdepartementet, 2018) og i den nåværende regjeringens stortingsmelding om integreringspolitikken (Meld. St. 17 (2023-2024)).

Arbeid er en forutsetning for økonomisk selvforsørgelse og fremmer inkludering også på andre samfunnsområder. Økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant innvandrere er derfor både nåværende (Meld. St. 17 (2023-2024) og forrige (Kunnskapsdepartementet, 2019) regjeringens hovedmål i integreringspolitikken.

Samtidig står innvandrere, og særlig innvandrere med flyktningbakgrunn, lengre fra arbeidsmarkedet enn befolkningen for øvrig. I 4. kvartal 2023 var 68,2 prosent av innvandrere mellom 20 og 66 år sysselsatt. Til sammenligning var 79,8 prosent av den øvrige befolkningen sysselsatt. Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner etter landbakgrunn. Høyest sysselsettingsandel finner vi blant innvandrere fra Norden hvor 80,5 prosent var sysselsatt. Den laveste sysselsettingsandelen finner vi grunnet krigen i Ukraina blant innvandrere fra Europa utenfor EU/EFTA/UK med 51,5 prosent. Utenom disse ligger landbakgrunn Afrika lavest med en sysselsettingsgrad på 61,6 prosent (SSB, 2024).

Svake norskferdigheter og avstand mellom flyktningenes medbrakte kompetanse og behovene som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet er blant de viktigste barrierene for vellykket integrering (Meld. St. 17 (2023-2024)). Kvalifisering til arbeid gjennom tiltak for å minske denne avstanden er kjernen i norsk integreringspolitikk. Store ressurser benyttes til integrerings- og kvalifiseringstiltak rettet mot flyktninger og andre innvandrergrupper; som introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og ulike tiltak gjennom NAV. Felles for disse er at de retter seg mot flyktninger etter at de har blitt bosatt.

Det tilbys også ulike kvalifiserende tilbud til beboere i asylmottak. Mange asylsøkere deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og et begrenset antall personer deltar i norskopplæring etter at de har fått innvilget opphold før bosetting. Personer med høy sannsynlighet for å få innvilget opphold, eller som har fått innvilget opphold, kan søke seg plass integreringsmottak og delta i et fulltidsprogram. Utover dette tilbyr noen få vertskommuner for mottak andre integreringsfremmende tiltak. De fleste mottaksbeboere har mulighet til å delta i aktiviteter som tilbys av frivillige aktører, men omfanget av dette er svært varierende, og vi har begrenset med kunnskap om hva som tilbys hvor og når. De fleste mottaksbeboere deltar i begrenset grad i ett eller flere av tilbudene som er nevnt over, men bare en liten andel av mottaksbeboere har en høy grad av deltakelse i tilbudene.

Halvparten av mottaksbeboerne påbegynner opplæring i norsk og samfunnskunnskap og bare halvparten av disse fullfører det obligatoriske timetallet. Majoriteten av mottaksbeboerne får derfor i begrenset grad kvalifiserende tiltak i løpet av oppholdet i mottak. 12,2 prosent av ordinære mottaksbeboere gjennomførte fra 2016 til 2024 minst 175 timer norsk. 40,1 prosent er registrert med minst en norsktime og av dem som har minst en norsktimer er det kun 30,4 prosent som fullfører 175 timer.

Regjeringen viser i stortingsmeldingen om integrering (Meld. St. 17 (2023-2024)) til at den ønsker å satse på asylmottak som integreringsarena. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, tilbud om standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende elementer, samt integreringsmottakene trekkes frem som eksisterende tidlige kvalifiseringstiltak i mottak. Regjeringen har som satsingspunkt at den vil *'jobbe for å starte kvalifisering for arbeid allerede i asylmottak'* (Meld. St. 17 (2023-2024)), s. 63).

## Tidlig kvalifisering i mottak

Bruken av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak reguleres gjennom integreringslovens § 5, 6 og 7 og integreringsforskriften § 1 og 2.

Asylsøkere over 18 år har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap når de bor i asylmottak. Vertskommunen for mottak skal tilby 175 timer norskopplæring og 25 timer opplæring i samfunnskunnskap. Omtrent halvparten av asylsøkerne i analyseperioden påbegynner opplæringen, og bare halvparten av disse fullfører opplæringen. Vertskommunene skal i tillegg kartlegge kompetansen til alle som får innvilget opphold, og kan også tilby andre integreringsfremmende tiltak til disse personene.

Asylsøkere som har høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse, samt personer som allerede har fått opphold kan søke seg til integreringsmottak. Kvalifiseringstilbudet gis som fulltidsprogram og består av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, karriere- og yrkesveiledning, praksis og andre tiltak innrettet mot å gi flyktningen språkkunnskaper, kompetanse og kjennskap til det norske samfunn for å gi et best mulig grunnlag for arbeidsmarkedsdeltakelse etter bosetting.

Ordningen med integreringsmottak ble etablert i 2016. IMDi, UDI, Kompetanse Norge og Avdir utarbeidet retningslinjer for hvordan klynger bestående av vertskommune, driftsoperatør for mottak, regionalt karrieresenter og lokalt NAV kontor kunne samarbeide for å tilby et fulltidsprogram for mottaksbeboere. Det ble etablert integreringsmottak i Bodø, Kristiansand, Larvik, Oslo og Steinkjer. Etter at mottaket i Steinkjer ble nedlagt høsten 2024 er det nå kun mottaket i Kristiansand som gjenstår.

Formålet med integreringsmottakene var å tilrettelegge for rask integrering gjennom tidlig kartlegging, bevisstgjøring og arbeid med norskopplæring og kvalifiserende aktiviteter. Samarbeidet mellom de ulike lokale og nasjonale aktørene skulle sikre et koordinert og helhetlig tilbud til den enkelte mottaksbeboer.

# Formål

Formålet med dette notatet er å se på effekten av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak. Vi har begrensede data på andre tidlige kvalifiseringstiltak i mottak enn hvorvidt en person har bodd i integreringsmottak eller ordinært mottak, samt antall registrerte timer norskopplæring i mottak. Studien vil derfor fokusere på disse to årsakene som drivere av integreringsutfall.

Spesifikt har vi i dette arbeidet:

- a) Estimert effekter av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak (asylnorsk og integreringsmottak):
  - a. På gjennomføringen av introduksjonsprogrammet
  - b. På avslutningsårsak i introduksjonsprogrammet
  - c. På norskprøveresultater
- b) Utforsket mulige årsaksmekanismer som kan forklare effektene vi avdekker gjennom kvalitative intervjuer med ansatte i integreringsmottak og bosettingskommuner.

IMDi har behov for kunnskap om effekten av de tiltak direktoratet regulerer og finansierer. I tillegg er det behov for kunnskap om hvordan eksisterende tiltak virker for å understøtte politikkutviklingen knyttet til satsningen på tidlig kvalifisering til arbeid i mottak. Effektstudier kan bidra til en mer kunnskapsbasert integreringsforvaltning.

## 2. Funn i tidligere forskning på feltet

### Effektforskning i en norsk kontekst

Virkemidlene norske myndigheter besitter på integreringsfeltet har vært gjenstand for en rekke studier, men få av disse studiene har vært gjennomført på en måte som er egnet til å trekke slutninger om årsaksforhold. Det er paradoksalt at virkemiddelbruken i liten grad baseres på, eller er gjenstand for, effektevalueringer egnet for å avdekke årsaksforhold mellom tiltak og utfall. Se for eksempel IMDi (2018) og FHI (2023) for utdypende diskusjon av denne problemstillingen.

Kavli et al. (2007) analyserte individuelt matchede personer som har og ikke har deltatt i introduksjonsprogram og fant en positiv og signifikant effekt av deltakelse i introduksjonsprogram på sannsynligheten for å være i arbeid og/eller i utdanning. Røed et al. (2019) har gjennomført en lignende studie av introduksjonsordningen i stort, hvor de sammenlignet flyktninger som ble bosatt rett før og rett etter introduksjonsordningen ble iverksatt i et regresjonsdiskontinuitetsdesign. Studien fant positive effekter av deltakelse i introduksjonsordningen på sysselsetting både når sammenligningsgruppene ligger nært (6 måneder) og lengre (12 måneder) fra hverandre, men kun sistnevnte ga signifikante resultater over tid.

Det er også pilotert randomiserte kontrollstudier på bruken av morsmålsassistent i norskopplæringen (Tøge et al., 2022) som fant moderate effekter på både selvopplevd mestring og norskprøveresultater.

Mangelen på effektstudier trekkes ofte frem som påfallende i evalueringer og analyser av integreringsvirkemidlene både i Norge (Ekeland, 2012, s. 15; Hernes og Tronstad, 2014, s. 128; Djuve og Kavli, 2015, s. 10; Djuve, et al., 2017, s. 49; Guribye og Espegren, 2019, s. 11; Hernes et al., 2019, s. 16; Høgestøl, 2022, 2. 84) og internasjonalt (Goodman og Wright, 2015; Hardoy og Zhang, 2019).

Universalitet i målgruppen (Djuve og Kavli, 2015), etiske, juridiske og politiske hindringer for differensiert innføring, behov for politisk handlekraft og manglende forståelse for nødvendigheten av eksperimentering (Gopinathan og Fretheim, 2023) vektlegges som noen av de viktigste hindrene for å kunne gjennomføre gode effektstudier på integreringsfeltet. I tillegg er ofte tiltakene sammensatte og differensierte slik at det er krevende å identifisere ett enkelt tiltak; det er ofte stor seleksjonsbias (selvseleksjon, utfallsmaksimerende seleksjon) inn i tiltaksgruppene; datakvaliteten er til dels svak med mange avhengigheter og utydelig dataforvaltning; og bruken av effektstudier implementeres ikke i politikk- og tiltaksutviklingens tidlige faser.

Folkehelseinstituttet gjennomførte i 2023 en kartlegging av bruken av randomiserte og kvasi-eksperimentelle studier i offentlig forvaltning (Gopinathan og Fretheim, 2023). Kartleggingen dokumenterer stor sektorvis variasjon i bruken av slike studier. Den anbefaler økt politisk aksept for systematisk og randomisert utrulling av reformer og tiltak for å kunne gi bedre vurderinger av tiltakenes effekt, og bruk av kvasi-eksperimentelle metoder basert på robuste registerdata og kreativ metodebruk i tilfeller hvor eksperimentell utprøving ikke er mulig.

## **Konsekvenser av ventetid i mottak**

Konsekvensene av lang ventetid og manglende opplæringstiltak eller annen aktivisering innhold i asylmottak, og tidkrevende søknadsprosesser før oppholdstillatelse har det siste tiåret vært gjenstand for flere studier internasjonalt.

En studie av asylsøkere i Sveits mellom 1994 og 2004 (Hainmueller et al., 2016) fant at ett års økt ventetid i gjennomsnitt medfører en reduksjon i fremtidig sysselsettingsgrad med mellom 4 og 5 prosentpoeng, eller mellom 16 og 23 prosent. Lignende funn er påvist i Frankrike (Ukrayinchuk og Havrylchuk, 2020), Danmark (Hvidtfeldt et al. 2018), Tyskland (Kosyakova og Brenzel, 2020) og Sverige (Åslund et al. 2022).

Flere studier finner at ventetiden har negativ virkning på egenrapportert fysisk og psykisk helse (Hvidtfeldt, et al. 2020), så langt at forfatterne av en studie beskriver fenomenet som *'usikkerhetens vold'* (Phillimore og Cheung, 2021). Særlig for barn hevdes ventetiden å være negativ (Vitus, 2010). Samtidig viser en litteraturgjennomgang av ti europeiske studier på enslige mindreårige asylsøkere (Hornfeck, et al., 2022) at funnene er for sprikende til at det kan trekkes tydelige konklusjoner omkring sammenhengen mellom ventetid i asylprosessen og mental helse.

Litteraturen viser at ventetiden ikke utelukkende er preget av passivitet, men fylles med et eget meningsinnhold hvor forventning, aktivitet, identitet, teknologi og tidsforståelse får en særegen form for mening (se f.eks. Terxioglu, 2022; Eriksen, 2020; Rotter, 2015; Brekke, 2010).

I en studie av asylsøkere i Sverige (Åslund et al., 2022) finner forskerne en lignende tendens. Hver måned ventetid reduserer samlet inntekt i den første fireårsperioden etter bosetting med 2,3 prosent. Årsaken er primært en forsinkende effekt heller enn en absolutt negativ effekt på integreringsutfall. Studien finner også at sysselsettingsgraden er svakt positivt korrelert med ventetiden, noe som forklares med at opphold i mottak gir mulighet for arbeidsforberedende aktiviteter som tilegnelse av språkkunnskaper og kjennskap til samfunnet før flyktningen går ut i arbeidsmarkedet.

Det er derfor ikke en nødvendighet at oppholdet i mottak er negativt for integreringsutfall. Innholdet i ventetiden spiller i stor grad inn på hvilke utfall flyktningene får. I en dansk kontekst finner Hvidtfeldt et al. (2018) at ventetiden i mottak reduserer sysselsettingsgraden med 3,2 prosentpoeng eller omtrent 10 prosent, men at denne reduksjonen i hovedsak kan forklares av at ventetiden forskyver deltakelse i arbeidsmarkedet i tid. Forskerne finner at tiden i mottak kan være positiv eller negativ for fremtidig sysselsetting, avhengig av hvordan ventetiden utnyttes. Tilegner flyktningene seg språkkunnskaper, sosial kapital og nettverk, kan ventetiden bidra positivt til fremtidige integreringsutfall, til tross den forsinkende effekten av ventetiden i seg selv.

## **Integreringsmottak og tidlig kvalifisering i mottak**

Det finnes et par rapporter som ser på virkningen av integreringsmottak. Men disse vurderer ikke systematisk de langsiktige eller overordnede effektene av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak.

Rambøll (Gram et al., 2019) evaluerte i perioden 2017 til 2019 integreringsmottak på vegne av Kunnskapsdepartementet. Datagrunnlaget var på denne tiden ikke egnet til å konkludere om hvilke virkninger integreringsmottakene har på gjennomstrømming i introduksjonsprogrammet eller integreringsresultater på sikt. Evalueringen fant gjennom intervjuer med involverte aktører at integreringsmottakene bidro til å gjøre beboere mer bosettingsklare, at de kommer raskere i gang med yrkes- og utdanningsrettede løp og at beboerne raskere kommer i gang med godkjenning av medbrakt utdanning. Studien trekker også frem at klyngeeffekter som økt tverrsektorielt samarbeid og erfaringsdeling oppstår mellom aktørene som er involvert i driften av og tilbudet i integreringsmottakene.

I 2024 gjennomførte Ideas2evidence (Høibjerg et al. 2024) en kvalitativ studie av virkningene av karriereveiledningens funksjon i videre kvalifiseringsløp for beboere i integreringsmottak. Studien finner at karriereveiledningen som tilbys mottaksbeboere primært har en bevisstgjørende virkning ved at flyktningen blir bevisst sine muligheter i det norske samfunnet og blir hjulpet til å sette retning på sitt eget integreringsløp.

For øvrige tidlige kvalifiseringstiltak i mottak har vi ikke funnet relevante studier.

## Årsaksmekanismer

Integreringsprosesser er komplekse og påvirkes av individuelle trekk ved flyktningen (utdanning, arbeidserfaring, helse, intelligens, tilpasningsdyktighet), kontekstuelle forhold ved samfunnet (etterspørsel i arbeidsmarkedet, næringsstrukturer, innvandringsvennlighet, økonomiske incentiver) og egenskaper ved integreringsprosessen (kvalifisering gjennom utdanning, norskopplæring, ventetid), og skjer langs ulike dimensjoner (økonomisk, sosialt, kulturelt og politisk).

Formålet med vår analyse av tidlige kvalifiseringstiltak er ikke å gi en oversikt eller syntese av ulike teoretiske tilnærminger til integrering som analytisk konsept. Dette er heller ikke en forutsetning for analysen. Se for eksempel Bloemraad, Esses, Kymlicka og Zhou (2023) for en oversikt over litteraturen på integrering som teoretisk og kausalt konsept. Som vi vil redegjøre for senere er det også utfordringer med datamaterialet som medfører begrensninger på muligheten til å teste ut ulike teoretisk begrunnede hypoteser. Vi innretter derfor studien som en data-drevet induktiv utforskning av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak.

## 3. Metode og data

Om vi gjør en deskriptiv sammenligning av beboergruppene i de to mottakstypene finner vi tydelige forskjeller på utfallene vi er interessert i. Beboere i integreringsmottak har bedre

norskprøveresultater (7,85 mot 6,46 karakterpoeng), raskere gjennomføring av introduksjonsprogram (802 mot 842 dager i gjennomsnitt) og høyere måloppnåelse i introduksjonsprogram (46 prosent mot 43 prosent med overgang til arbeid og/eller utdanning som avslutningsårsak) enn beboere i ordinære mottak. Gruppene som sammenlignes er ulike hverandre på viktige variabler (f.eks. utdanningsnivå, arbeidserfaring, landbakgrunn og motivasjon). Om vi antar at disse variablene påvirker både seleksjonen inn i integreringsmottak og integreringsutfall, har vi ikke grunnlag for å avgjøre om årsaken til forskjellene i integreringsutfall skyldes mottakstypen eller individuelle egenskaper ved beboerne. For å unngå at slike gruppe-forskjeller påvirker konklusjonene våre gjennomfører vi en matchet statistisk analyse og en kvalitativ undersøkelse av problemstillingene.

## Effekter i samfunnsvitenskapen

Effektstudier er studier gjennomført for å kunne trekke slutninger om årsaksforhold. Det har de siste 50 årene vært vanlig å benytte en kontrafaktisk modell for å forstå kausalitet. Lewis (1973) definerte en årsak som noe som gir en konsekvens og om årsaken er fraværende er også konsekvensen fraværende. Tilnærmingen er bygget på logikken i Mills metode om uoverensstemmelse (Mill, 1843), hvor ulikheten mellom det som ellers er like faktiske og kontrafaktiske caser benyttes for å påvise kausale sammenhenger.

Å trekke slutninger om effekten av tidlige kvalifiseringstiltak betyr innenfor denne teoretiske rammen å anta noe om utfallene til personer som mottar tidlige kvalifiseringstiltak, dersom de ikke hadde mottatt kvalifiseringstiltaket. En slik kontrafaktisk tilstand kan naturligvis ikke observeres. Vi er derfor avhengig av å benytte kontrollgrupper som ikke mottar tidlige kvalifiseringstiltak, men som på viktige variabler er lik intervensjonsgrupper som gjør det.

I tilfeller der intervensjonen forekommer tilfeldig eller der hvor forskeren selv kan styre hvem som utsettes for intervensjonen er det relativt uproblematisk å gjennomføre en (kvasi-)eksperimentell studie. Men i tilfeller der alle mottar en intervensjon/tiltak (f.eks. introduksjonsprogrammet), hvor faktorer som motivasjon og andre ikke-observerbare faktorer påvirker sannsynligheten for måloppnåelse, eller hvor andre faktorer korrelerer med både seleksjonen og utfallet, er det mer krevende å gjennomføre studier med høy grad av intern validitet. Motivasjon, seleksjon og lignende er trolig faktorer som påvirker rekruttering til tidlige kvalifiseringstiltak i mottak.

## Årsaksforhold og forskningsdesign

Mange forskningsprosjekter baserer slutninger om årsak-virkningsforhold på at forskjellene mellom kontroll- og intervensjonsgruppen er tilfeldige. Tilfeldighet i gruppeinndelingen er likevel ikke en nødvendighet. Det finnes sampling-metoder som gir langt mindre standardfeil i estimatene, mindre modell-avhengighet og mindre bias, enn tilfeldig trekking.

Studien baserer seg derfor på en sammenligning av personer som har mottatt tidlige kvalifiseringstiltak i mottak med en kontrollgruppe som ikke har mottatt slike tiltak.

Kontrollgruppen vil representere den kontrafaktiske utviklingen til personene som har mottatt slike tiltak, dersom de ikke hadde mottatt slike tiltak. Gjennom en parvis matching minimeres systematiske skjevheter mellom de to gruppene, slik at slutningene vi trekker er så korrekte som mulig.

Det finnes flere teknikker for å matche enheter i kontroll- og intervensjonsgrupper. Den mest brukte teknikken (Propensity score matching) benytter en statistisk modell av sannsynligheten for å motta intervensjonen og matcher personer med lik sannsynlighet med hverandre. En slik fremgangsmåte er i utstrakt bruk (se f.eks. Oslo Economics (2019) for effektstudie av arbeidsmarkedstiltak), men baserer seg på en urealistisk forutsetning om at enheter med lik sannsynlighet for å motta intervensjonen også er lik på observerte og uobserverte kjennetegn som korrelerer med både intervensjonen og utfallet. Konsekvensen er estimerer som er svært modellavhengige og med overdreven presisjon (King og Nielsen, 2019). Vi velger derfor å benytte coarsened exact matching (CEM) som en alternativ metode for matching.

## Coarsened exact matching

For å minimere modellavhengigheten, redusere standardfeilene og unngå bias i estimatene benytter vi en svært enkel matchemetode (Coarsened exact matching (Ho et al., 2007)) hvor vi først grupperer variabelverdiene før vi matcher enhetene til hverandre 1-til-1 etter de grupperte verdiene. Dette gir matchede enheter som er så like hverandre som mulig, selv om sannsynligheten for å motta intervensjonen kan være svært forskjellig mellom de matchede enhetene. Når effektene skal estimeres fjernes grupperingene og variablene benyttes i sitt fulle detaljnivå. Dette begrenser de systematiske forskjellene mellom kontroll- og intervensjonsgruppen og muliggjør en effektanalyse med stor modelluavhengighet, minimal bias, høy konsistens i estimatene og stor intern validitet (Iacus et al. 2012). Det vil opprettes kontrollgrupper for hver gruppe av de ulike kvalifiserende tiltakene vi undersøker.

Ved presis matching av alle enheter på alle relevante variabler og tilfeldig fordeling i kontroll og intervensjonsgruppene vil effektestimeringen være modelluavhengig, effektiv og konsistent (Iacus et al., 2012; King og Nielsen, 2012). Formålet er å etablere balanse langs kovariatene mellom gruppene som mottar tidlige kvalifiseringstiltak og gruppene som ikke mottar tidlige kvalifiseringstiltak. Dette gjør at vi kan behandle kontrollgruppen som en representasjon for intervensjonsgruppens hypotetiske utfall om de ikke hadde mottatt tidlige kvalifiseringstiltak, og intervensjonsgruppen som en representasjon for kontrollgruppens hypotetiske utfall om de hadde mottatt tidlige kvalifiseringstiltak.

Det er godt dokumentert at matching på observerbare variabler i stor grad egner seg til å gi estimerer som er upåvirket av uobserverbare kjennetegn som motivasjon, personlighetstrekk, holdninger, sosiale relasjoner og lignende (se f.eks. Caliendo, et al., 2017; Tübbicke, 2023). Ved studier som ser på arbeidsmarkedsutfall gjelder dette spesielt om arbeidsmarksregion er inkludert i matche-prosedyren (Smith og Todd, 2001). Samtidig er dette et usikkerhetsmoment vi vil komme tilbake til i konklusjonskapitlet. Den høye

interne validiteten som oppnås ved bruk av denne fremgangsmåten er noe svakere generaliserbarhet, samt inflaterte standardfeil (Black et al., 2022).

Det er for matching på kontinuerlige og ordinale variabler i datasett med begrenset dimensjonalitet nødvendig å enten manuelt eller algoritmisk definere en kategorisering (coarsening) for variablene det skal matches etter. Vårt datasett inneholder mange dikotome og noen få ordinale variabler til matchingen og det er derfor ikke nødvendig med en teoretisk drevet kategorisering. Som vist i tabell 4 gir strukturen i dataene i seg selv veldig presis matching.

## Estimeringsmetode

I vår tilnærming er vi interessert i å beregne den gjennomsnittlige behandlingseffekten på de behandlede (Average Treatment effect on the Treated/ATT) fordi vi legger til grunn at effekten som beregnes, grunnet den matchede sammenligningen, vil være identisk for beboerne i ordinære mottak som for beboere i integreringsmottak. En oppskalering av tiltaket til hele det analyserte utvalget vil derfor forventes å gi tilsvarende endring i utfall.

$$ATT = E[Y_{1i} - Y_{0i} | K_i = 1] = E[Y_{1i} | K_i = 1] - E[Y_{0i} | K_i = 1]$$

Hvor  $Y_{1i}$  er det potensielle integreringsutfallet for et individ som mottar et tidlig kvalifiseringstiltak i mottak og  $Y_{0i}$  er det potensielle integreringsutfallet for et individ som ikke mottar slike tiltak.  $K_i$  er en dummy for mottak av tidlige kvalifiseringstiltak og  $E$  er en forventningsoperator. Behandlingseffekten er derfor definert som den gjennomsnittlige differansen i forventede integreringsutfall for både intervensjons- og kontrollgruppen under forutsetning av at *begge* gruppene mottar tidlige kvalifiseringstiltak i mottak. Dette er avhengig av ikke-observerte hypotetiske utfall og må derfor estimeres gjennom en antatt lik kontrollgruppe. I tolkningen av analysene benytter vi begrepet marginaeffekt for denne effekten.

For dikotome utfall benytter vi en generalisert likevektsmodell og beregner deretter marginaeffekten av tiltaket på integreringsutfallet. For kontinuerlige utfall benytter vi en OLS-estimator. For GLM-estimatene beregner vi marginaeffekten med g-beregning (Ho et al. 2025) og heteroskedastisitet-konsistente standardfeil (Zeileis, 202x). Denne beregningen gir oss en tydeligere intuitiv forståelse for effektstørrelsen og muliggjør sammenligning av de ulike estimatorene vi benytter. Regresjonskoeffisienten i OLS er identisk med marginaeffekten og separat marginaeffekt beregnes derfor ikke for kontinuerlige og ordinale utfall (norskprøveresultater og antall dager i introduksjonsprogram).

I post-matchinganalysen inngår matchevariablene som kontrollvariabler, men disse rapporteres ikke da koeffisientene i en matchet analyse ikke kan tillegges substansiell vekt. Dette gjelder spesielt når utvalgene er godt balansert, som vi dokumenterer nedenfor under 'Resultater av matchingen' (se Ho et al. 2025).

# Data

Datauttrekket er basert på alle personer som har bodd i enten ordinært asylmottak eller integreringsmottak etter 01.01.2016, som har fått oppholdstillatelse og blitt bosatt i en norsk kommune, som per august 2024 ikke var død eller utvandret, og som etter å ha deltatt i introduksjonsprogrammet er registrert med en gyldig avslutningsårsak.

Overføringsflyktninger, personer med kollektiv beskyttelse, samt privatboende og familiegjenforente som aldri har bodd i mottak er ikke inkludert.

Fra integreringsmottakskommunene mottok vi data på 4 720 person-år, fordelt på 1 477 unike personer. Disse ble filtrert på samme måte som beskrevet ovenfor. Totalt inneholder det bearbejdede datasettet 14 359 personer, hvorav 1 007 er tidligere beboere i integreringsmottak.

For en del variabler om innhold i tilbudet i asylmottak og introduksjonsprogram, som antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er det svært mangelfulle registreringer. For å kunne benytte disse dataene er vi nødt til å legge til grunn at manglende registrering av tiltak som norskopplæring i asylmottak skyldes at flyktningen ikke har mottatt slik undervisning, og ikke at vertskommunen ikke har registrert gjennomført opplæring i Nasjonalt introduksjonsregister. Registrering av gjennomføring av øvrige tiltak som er gitt i mottak er også svært mangelfulle. Det har derfor ikke vært mulig å analysere andre kvalifiserende tiltak i mottak enn antall timer asylnorsk og heldagstilbud/integreringsmottak. Mangler i datagrunnlaget medfører at resultatene som beskrives i denne rapporten bør tolkes med forsiktighet. Det bearbejdede datasettet som er tilgjengelig for analyse er beskrevet i tabell 1.

Tabell 1 - Deskriptiv statistikk av bearbejdet datasett

## Antall observasjoner

N 14 359

| Variabel           | Missing | Kompletttrate | Gj.snitt | Std.  |
|--------------------|---------|---------------|----------|-------|
| Måloppnåelse       | 0       | 100%          | 0,438    | 0,496 |
| Integreringsmottak | 0       | 100%          | 0,07     | 0,255 |
| Kvinne             | 0       | 100%          | 0,345    | 0,476 |
| Høy sannsynlighet  | 0       | 100%          | 0,704    | 0,456 |
| Utdanning          | 0       | 100%          | 2,65     | 1,28  |
| Integreringsloven  | 0       | 100%          | 0,155    | 0,361 |
| Yrkeserfaring      | 0       | 100%          | 0,668    | 0,471 |
| Dager i intro      | 2 917   | 79,9%         | 834      | 274   |
| Dager i mottak     | 0       | 100%          | 533      | 617   |

|                                       |       |       |       |      |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|------|
| <i>Norskprøveresultat<sup>1</sup></i> | 4 873 | 66,1% | 6,67  | 4,07 |
| <i>Alder ved søknad</i>               | 0     | 100%  | 31,6  | 8,22 |
| <i>Timer asylnorsk</i>                | 0     | 100%  | 51,26 | 77,8 |
| <i>Timer norsk i intro</i>            | 0     | 100%  | 1 234 | 691  |

## Resultater av matchingen

Beboere i integreringsmottak og ordinære mottak skiller seg fra hverandre når det gjelder de fleste deskriptive statistikker og analyser. For eksempel er gjennomsnittlig måloppnåelse (avslutningsårsak = arbeid og/eller utdanning) i introduksjonsprogrammet 42,5% for ordinært mottak og 46,1% for integreringsmottak. Bivariate analyser av måloppnåelse, tid i introduksjonsprogrammet og norskprøveresultater presenteres i tabell 2. Som diskutert i metodekapittelet kan vi grunnet seleksjonseffektene ikke konkludere med at det er mottakstypen som forårsaker disse forskjellene.

Tabell 2 - Bivariat analyse av integreringsmottak (Welch t-test for to utvalg)

|                       | <i>IM</i> | <i>Ordinært</i> | <i>T</i> | <i>p</i> |
|-----------------------|-----------|-----------------|----------|----------|
| <i>Måloppnåelse</i>   | 46,1%     | 42,5%           | -2,227   | 0,022    |
| <i>Tid i intro</i>    | 802,8     | 842,7           | 3,360    | 0,000    |
| <i>Norskprøveres.</i> | 7,85      | 6,46            | -7,019   | 0,000    |

Tabell 3 viser gjennomsnittlige verdier på noen relevante variabler for henholdsvis beboere i integreringsmottak og beboere i ordinære mottak. Det er tydelig store forskjeller mellom gruppene på viktige variabler som kjønn, alder, yrkeserfaring og utdanning. En direkte sammenligning av disse utvalgene ville gitt koeffisienter som blandet effekten av integreringsmottak med effekten av alle tenkelige faktorer som både påvirker integreringsutfall og som samvarierer med variablene i tabellen.

Tabell 3 - Variabelverdier for umatchedde utvalg

|                          | Integreringsmottak | Ordinært mottak |
|--------------------------|--------------------|-----------------|
| distance                 | 0,1555             | 0,0637          |
| Kvinne                   | 0,2602             | 0,3519          |
| <i>Alder ved søknad</i>  | 30,1172            | 31,7151         |
| <i>Yrkeserfaring</i>     | 0,8461             | 0,6543          |
| <i>Høy sannsynlighet</i> | 0,9791             | 0,6834          |
| <i>Utdanning</i>         | 3,1708             | 2,6158          |
| <i>Integreringsloven</i> | 0,3654             | 0,1386          |

<sup>1</sup> Norskprøveresultater er aggregat av fire delprøver (muntlig, skriftlig, lytting, lesing). Score på delprøvene summeres opp til en total score. Maksimal score er 16. A1 = 1, A2 = 2, B1 = 3, B2 = 4

For undersøkelsen av integreringsmottakene utgjør personer som har bodd i integreringsmottak intervensjonsgruppen. For undersøkelsen av asylnorsk utgjør personer som har fått minst 175 timer asylnorsk intervensjonsgruppen og personer som ikke har fått dette antall timer utgjør kontrollgruppen.

For begge forklaringsvariablene har vi matchet på følgende variabler: Kjønn, alder, utdanningsnivå, yrkeserfaring, lovverk, statsborgerskap og landbakgrunn fra land med høy sannsynlighet for oppholdstillatelse.

Tabell 4 viser gjennomsnittlige verdier på variablene i de matchede utvalgene for integreringsmottakene. Som tabellen viser, er det for majoriteten av variablene vi har matchet grupper på et perfekt samsvar mellom gruppens gjennomsnittsverdier. Dette er mulig fordi mange av variablene er dummy- eller ordinale variabler med begrenset antall kategorier. Vi får dermed i mindre grad enn ved matching på kontinuerlige variabler problemer med for stor dimensjonalitet.

Tabell 4 - Variabelverdier for matchede utvalg

|                   | Means Treated                                           | Means Control |
|-------------------|---------------------------------------------------------|---------------|
| Kvinne            | 0,2468                                                  | 0,2468        |
| Alder ved søknad  | 29,79                                                   | 29,81         |
| Yrkeserfaring     | 0,8633                                                  | 0,8633        |
| Høy sannsynlighet | 0,9919                                                  | 0,9919        |
| Utdanning         | 3,1634                                                  | 3,1634        |
| Integreringsloven | 0,3627                                                  | 0,3627        |
| Dager i mottak    | 379,46                                                  | 319,96        |
| Statsborgerskap   | Perfekt match unntatt Afghanistan (Sd.mean diff = 0,15) |               |

Samtidig forkastes mange av observasjonene i det bearbejdede datasettet av matchealgoritmen. Det bearbejdede datasettet inneholdt data om 14 359 personer. Av disse ble 8 792 personer fra ordinære mottak og 144 personer fra integreringsmottak ekskludert grunnet manglende potensiale for presis matching. Dermed sitter vi igjen med et totalt utvalg på 5 423 personer, hvorav 863 har bodd i integreringsmottak. For å hindre bias i estimeringen har vi vektet de 4 560 personene fra ordinære mottak ned slik at det effektive vektete utvalget består av 1 245 personer fra ordinære mottak og 863 personer fra integreringsmottak. Tilgjengelig for estimering har vi dermed et utvalg på 2 108 personer/frihetsgrader.

## Usikkerheter

Analysen er gjort basert på til dels usikre antakelser. Et eksempel på slik antakelse er at manglende informasjon om tiltak i datagrunnlaget betyr at beboeren ikke har gjennomført

tiltaket, selv om dette også kan skyldes manglende registreringer fra vertskommunene og mottakene.

Det er et høyt antall observasjoner som er blitt forkastet i matcheprosessen i analysen av integreringsmottakene. Rundt to tredjedeler av rådatasettet forkastes. Dette fører til redusert presisjon i estimatene og usikkerheter rundt representativitet og generaliserbarhet.

Det er også en bærende antakelse i analysen at matching på observerbare faktorer også kontrollerer ut ikke-observerte faktorer som påvirker både seleksjon inn i tiltaket som analyseres og som samvarierer med utfallsvariablene. Dette gjelder for eksempel motivasjon eller intelligens. Selv om litteraturen viser at dette i mange tilfeller skjer er det ingen garanti for at ikke vår analyse svekkes av slike modellspesifikasjonsproblemer.

Sist er det særlig for integreringsmottakene verdt å nevne at disse ikke nødvendigvis er heterogene i tid og rom. Det har vært variasjoner både mellom integreringsmottakene og i tilbudet som er gitt i integreringsmottakene over tid. Det er derfor viktig å ta høyde for at denne variasjonen kan ha påvirket resultatene i noen grad.

## 4. Resultater

### Effekten av integreringsmottak på avslutningsårsak

Først har vi analysert effekten av integreringsmottak på arbeid og/eller utdanning som avslutningsårsak i introduksjonsprogrammet. Modell 1 i tabell 5 oppsummerer denne analysen.

Tabell 5 - Effekten av integreringsmottak på avslutningsårsak (GLM)

|                | Modell 1 | Modell 2 (Inkl. 175 timer<br>asylnorsk) |
|----------------|----------|-----------------------------------------|
| Coef.          | 0,24     | 0,16                                    |
| Marginaleffekt | 0,04     | 0,027                                   |
| p-verdi        | 0,009    | 0,091                                   |

Heltidstilbud i integreringsmottak har positiv effekt på overgangen arbeid/utdanning i introduksjonsprogram. Marginaleffekten er på 0,04 eller 4 prosentpoeng. Måloppnåelsen blant introduksjonsprogramdeltakere er i utvalget 43 prosent for ordinære mottaksbeboere

og 46 prosent for integreringsmottaksbeboere. En marginaleffekt på 0,04 forklarer derfor svært mye av det samlede utfallet for tidligere beboere i integreringsmottak.

Samtidig, dersom vi i tillegg kontrollerer for gjennomføring av de obligatoriske 175 timene med norskopplæring i asylmottak halverer marginaleffekten og reduserer koeffisientens signifikans. Oppsummering av denne analysen finnes i tabell 5 (i kolonnen Modell 2). Dette tyder på at en stor del av effekten av integreringsmottakene kan forklares med norskopplæringen beboerne mottar under oppholdet.

Informantene i integreringsmottakene informerer om at norskopplæring brukes aktivt for å fylle dagene til beboerne til innhold, særlig i tilfellene hvor arbeidspraksis ikke er gjennomførbart. Dette underbygger forklaringen om at forskjellene i måloppnåelse kan forklares av at beboere i integreringsmottak i langt større grad enn beboere i ordinære mottak gjennomfører minst 175 timer norskopplæring.

## Effekten av integreringsmottak på tid i introduksjonsprogram

Vi har også analysert effekten av integreringsmottakene med antall dager i introduksjonsprogram som utfallsvariabel. Analysen er presentert i tabell 6. Uten matching er differansen mellom de to gruppene 39,9 dager (802,8 mot 842,7 dager). Vi forventet derfor at integreringsmottaksbeboerne grunnet sitt forbedrede utgangspunkt fra mottaksfasen ville ha en raskere gjennomstrømning i introduksjonsprogrammet. Modell 1 inneholder analysen uten korreksjon for norskopplæring.

Tabell 6 - Effekten av integreringsmottak på antall dager i introduksjonsprogram (OLS)

|                             | Modell 1 | Modell 2 (Inkl. 175 timer asylnorsk) | Modell 3 (Inkl. utdanning og 175 timer asylnorsk) |
|-----------------------------|----------|--------------------------------------|---------------------------------------------------|
| <i>Coef./Marginaleffekt</i> | -34,82   | -22,6                                | -6,86                                             |
| <i>p-verdi</i>              | 0,003    | 0,08                                 | 0,57                                              |

I modell 1 ser vi som forventet en klar negativ effekt av integreringsmottak på antall dager i introduksjonsprogram. Samtidig er det interessant å se nærmere på hva ved integreringsmottakene som fører til kortere programtid etter bosetting. I Modell 2 har vi derfor inkludert kontroll for gjennomførte 175 timer norskopplæring i mottak. Marginaleffekten reduseres noe, og p-verdien øker slik at den statistiske signifikansen ligger i et tolkningsmessig grenseland. I modell 3 er i tillegg utdanningsvariabelen inkludert. Da ser vi at marginaleffekten reduseres ytterligere og p-verdien blir svært stor. Analysen tyder derfor på at det i hovedsak er flyktningenes utdanningsbakgrunn som påvirker gjennomføringstiden i introduksjonsprogram.

# Effekten av integreringsmottak på norskprøveresultater

Vi har også analysert effekten av integreringsmottak på norskprøveresultater. Norskferdigheter er en nøkkelkompetanse i kvalifiseringsprosessen innvandrere skal igjennom og en forutsetning for sosial og økonomisk integrering i Norge. Analysen er presentert i tabell 7.

Tabell 7 - Effekten av integreringsmottak på norskprøveresultater (OLS)

|                      | Modell 1 | Modell 2 (Inkl. 175 timer asylnorsk) |
|----------------------|----------|--------------------------------------|
| Coef./Marginaleffekt | 0,403    | 0,172                                |
| p-verdi              | 0,03     | 0,408                                |

Effekten er positiv og signifikant. Gjennomsnittsdifferansen mellom integreringsmottaksbeboere og ordinære mottaksbeboere er på 1,39 karakterpoeng. En marginaleffekt på 0,403 forklarer 30,9 prosent av forskjellen i norskprøveresultater mellom de to gruppene.

Når vi inkluderer en dummy for 175 gjennomførte timer norskopplæring i asylmottak (i modell 2) reduseres marginaleffekten og blir ikke signifikant. Det er naturligvis ikke overraskende at effekten av integreringsmottak forsvinner. Det er en sterk teoretisk antagelse om at antall timer norskopplæring er faktoren som har størst virkning på norskprøveresultatene av de ulike elementene som integreringsmottakene består av.

For å underbygge dette har vi også gjennomført en ikke-matchet analyse av hva som kan forklare hvorvidt en mottaksbeboer gjennomfører 175 timer opplæring i norsk eller ikke. Her finner vi at alder, dager i mottak og tidligere yrkeserfaring er positivt og signifikant assosiert med 175 timer norsk. I tillegg er integreringsmottak positivt assosiert med dummyen for 175 timer norsk, med en marginaleffekt på 0,378 og  $p = 0,001$ . Dette er en svært kraftig effektstørrelse.

## Effekten av antall timer asylnorsk på avslutningsårsak

I tillegg til undersøkelsen av integreringsmottakene i stort er vi også interessert i effekten av andre tidlige kvalifiserende tiltak i mottak. Som redegjort for ovenfor, er det grunnet svakheter i registreringen av tiltak i asylmottak (både ordinære mottak og asylmottak) store

begrensninger på hvilke analyser det er mulig å gjennomføre og de analysene vi kan gjennomføre er basert på usikre antakelser om registreringspraksisene i vertskommunene. Vi har for denne analysen gjennomført matching mellom mottaksbeboere som har gjennomført de obligatoriske 175 timene med norskopplæring i asylmottak og dem som ikke har gjennomført slik opplæring, og en sekundær matching mellom dem som har gjennomført minst 1 time norskopplæring i mottak og dem som ikke er registrert med norskopplæring.

Vi ser først på effekten av å ha gjennomført 175 timer norskopplæring i mottak på måloppnåelse i introduksjonsprogram.

*Tabell 8 - Effekten av 1 og 175 timer asylnorsk på avslutningsårsak i introduksjonsprogram (GLM)*

|                       | <i>Mod 1 (1 time)</i> | <i>Mod 2 (175 timer)</i> |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| <i>Coef.</i>          | 0,095                 | 0,247                    |
| <i>Marginaleffekt</i> | 0,017                 | 0,045                    |
| <i>p-verdi</i>        | 0,047                 | 0,001                    |

Som vi ser i tabell 8 gir begge modellene statistisk signifikante funn, men med betraktelig lavere p-verdi i modell 2. Marginaleffekten for minst 1 time norskopplæring er på 0,017. For minst 175 timer norskopplæring er marginaleffekten 0,045, om lag det samme som for effekten av integreringsmottak på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Differansen mellom marginaleffekten i de to er på 0,028. Gitt at de færreste mottaksbeboerne er registrert med kun 1 time norskopplæring er dette som forventet.

Dette bekrefter funnene fra analysen av integreringsmottak om at antall timer norskopplæring i mottak er en substansiell driver av måloppnåelse i introduksjonsprogram.

## Effekten av antall timer asylnorsk på tid i introduksjonsprogram

I tabell 9 ser vi analysen av effekten av å ha gjennomført 1 og 175 timer norskopplæring i asylmottak på antall dager med deltakelse flyktningen har hatt i introduksjonsprogram.

*Tabell 9 - Effekten av norskopplæring på antall dager i introduksjonsprogram (OLS)*

|                             | <i>Mod 1 (1 time)</i> | <i>Mod 2 (175 timer)</i> |
|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|
| <i>Coef./Marginaleffekt</i> | -29,690               | -32,208                  |
| <i>p-verdi</i>              | 0,000                 | 0,001                    |

Flyktninger som har gjennomført 175 timer har i gjennomsnitt 32 dager kortere programtid i introduksjonsprogram sammenlignet med dem som ikke har gjennomført all obligatorisk

norskopplæring. Koeffisienten er statistisk signifikant. Også for beboere som har gjennomført minst 1 time norskopplæring er funnene negative og statistisk signifikante.

## Effekten av antall timer asylnorsk på norskprøveresultater

Når vi benytter norskprøveresultater som utfallsvariabel finner vi at det å ha gjennomført de obligatoriske timene med norskopplæring ser ut til å ha positiv effekt på norskprøveresultatene. Som vi ser i modell 2 i tabell 10 har de som har gjennomført 175 timer norsk i asylmottak har i gjennomsnitt 0,421 karakterpoeng mer enn dem som ikke har gjennomført 175 timer norsk. Koeffisienten er statistisk signifikant. Dette er et lignende resultat som i analysen av integreringsmottakene. Dette er ikke overraskende, da det store flertallet av integreringsmottaksbeboerne har mottatt 175 timer norskopplæring.

Tabell 10 - Effekten av 1 og 175 timer asylnorsk på antall norskprøveresultater (OLS)

|         | Mod 1 (1 time) | Mod 2 (175 timer) |
|---------|----------------|-------------------|
| Coef.   | -0,013         | 0,421             |
| p-verdi | 0,898          | 0,013             |

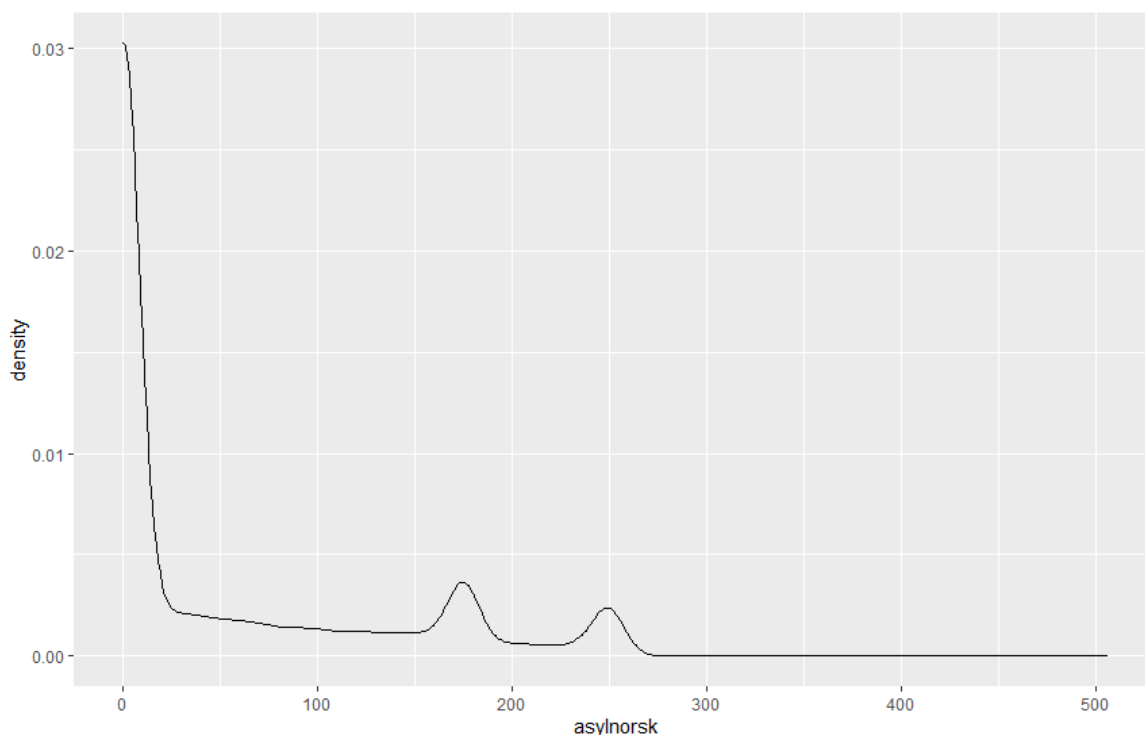
For dem som har mottatt minst 1 time norskopplæring i mottak finner vi ingen signifikant effekt. Dette er også som forventet da vi må anta at tilegnelsen av norskferdigheter er avhengig av en viss mengdetrening for å ha målbare resultater.

## Hvor mange timer norskopplæring er tilstrekkelig?

Et naturlig oppfølgingsspørsmål om funnet om at norskopplæringen i mottak er en nøkkelfaktor for både effekten av integreringsmottak og øvrige integreringsresultater er; hvor mange timer norskopplæring er tilstrekkelig for å oppnå de ønskede resultatene?

For å svare på dette har vi brutt ned marginaleffekten etter ulike kategorier med timeantall. Også i denne analysen har vi matchet mottaksbeboere etter hvorvidt de har mottatt norskopplæring i mottak eller ikke. Figur 1 viser fordelingen av antall registrerte timer norskopplæring.

Figur 1 - Tetthetsplot for timer asylnorsk



Vi observerer topper i registreringen rundt 175 og 250 timer. Disse timetallene er knyttet til henholdsvis plikten til å delta i norskopplæring i asylmottak i § 1 i forskrift til integreringsloven og tidligere krav for personer med plikt etter introduksjonsloven om å gjennomføre 250 timer opplæring i norsk for å kunne søke permanent oppholdstillatelse.

Innledningsvis har vi sett på timetallets innvirkning på måloppnåelse med timer målt som en kontinuerlig variabel. Analysen viser en klar positiv samvariasjon mellom antall timer og sannsynligheten for måloppnåelse i introduksjonsprogram. Virkningen er tilnærmet lik for de matchede og umatchede utvalgene. Tabell 11 viser disse regresjonene.

Tabell 11 - Effekt av antall timer norskopplæring på måloppnåelse (GLM)

|         | Matchet | Ikke-matchet |
|---------|---------|--------------|
| Coef.   | 0,0015  | 0,0014       |
| p-verdi | 0,000   | 0,000        |

Deretter har vi i tabell 12 brutt ned margineffekten ved å beregne denne for ulike kategorier av antall timer asylnorsk i mottak. Ved å benytte en dummy for timeantall over en viss verdi ser vi et tydelig mønster hvor margineffekten øker med timetallet. For eksempel er effekten av over 50 timer dobbelt så stor som effekten for over 1 time. Stigningen i margineffekt gjør et sprang ved over 275 timer, men her er det så få observasjoner at vi er forsiktige med å tillegge dette for mye vekt. Margineffekten for henholdsvis over 200 og

over 250 timer er tilnærmet lik (0,083 og 0,085). Dette kan tyde på at virkningen av et økt antall timer avtar noe etter passerte 200 timer.

*Tabell 12 - Matchet margineffekt av timer norsk i mottak på måloppnåelse i introduksjonsprogram*

| <i>Antall timer norsk</i>     | <i>Margineffekt</i> | <i>p-verdi</i> |
|-------------------------------|---------------------|----------------|
| <i>Over 1 time</i>            | 0,019               | 0,047          |
| <i>Over 50 timer</i>          | 0,038               | 0,001          |
| <i>Over 100 timer</i>         | 0,042               | 0,001          |
| <i>Over 150 timer</i>         | 0,043               | 0,002          |
| <i>Over 175 timer</i>         | 0,049               | 0,001          |
| <i>Over 200 timer</i>         | 0,083               | 0,002          |
| <i>Over 250 timer</i>         | 0,085               | 0,033          |
| <i>Over 275 timer</i>         | 0,458               | 0,001          |
|                               |                     |                |
| <i>Mellom 1 - 49 timer</i>    | -0,024              | 0,080          |
| <i>Mellom 50 - 99 timer</i>   | 0,014               | 0,373          |
| <i>Mellom 100 -149 timer</i>  | 0,022               | 0,230          |
| <i>Mellom 140 - 199 timer</i> | 0,023               | 0,138          |
| <i>Mellom 200 - 249 timer</i> | 0,074               | 0,041          |
| <i>Mellom 250 - 299 timer</i> | 0,082               | 0,040          |

Videre har vi benyttet kategorier som er trunkert med både maksimums- og minimumsverdier. Her er ingen av timekategoriene signifikante bortsett fra kategorien mellom 200 og 249 timer.

Tilsvarende har vi i tabell 13 forsøkt å forklare norskprøveresultater. Med samme fremgangsmåte som for måloppnåelse har vi kjørt regresjoner med norskprøveresultat som utfallsvariabel.

*Tabell 13 - Effekt av antall timer norskopplæring på norskprøveresultater (OLS)*

|                | <i>Matchet</i> | <i>Ikke-matchet</i> |
|----------------|----------------|---------------------|
| <i>Coef.</i>   | 0,0016         | 0,0014              |
| <i>p-verdi</i> | 0,004          | 0,055               |

Margineffektene er positive og tilnærmet like i det matchede og umatchedde utvalget, men koeffisienten i det umatchedde utvalget er ikke statistisk signifikant. Videre har vi benyttet samme kategorisering av antall norsktimer som for analysen av måloppnåelse. I denne analysen er det kun kategoriene over 150 timer og over 175 timer som er statistisk signifikante. Begge disse er positive. Når timekategoriene trunkeres er det kun kategorien

mellom 150 og 199 timer som er statistisk signifikant. Også denne marginaleffekten er positiv.

Tabell 14 - Matchet marginaleffekt av timer norsk i mottak på norskprøveresultater

|                        | Coef./Marginaleffekt | p-verdi |
|------------------------|----------------------|---------|
| Over 1 time            | 0,013                | 0,898   |
| Over 50 timer          | 0,149                | 0,200   |
| Over 100 timer         | 0,279                | 0,040   |
| Over 150 timer         | 0,463                | 0,003   |
| Over 175 timer         | 0,421                | 0,013   |
| Over 200 timer         | 0,079                | 0,779   |
| Over 250 timer         | -0,074               | 0,858   |
| Over 275 timer         | Na                   | na      |
|                        |                      |         |
| Mellom 1 - 49 timer    | -0,261               | 0,073   |
| Mellom 50 - 99 timer   | -0,128               | 0,467   |
| Mellom 100 - 149 timer | -0,148               | 0,488   |
| Mellom 150 - 199 timer | 0,580                | 0,001   |
| Mellom 200 - 249 timer | 0,203                | 0,592   |
| Mellom 250 - 299 timer | -0,075               | 0,858   |

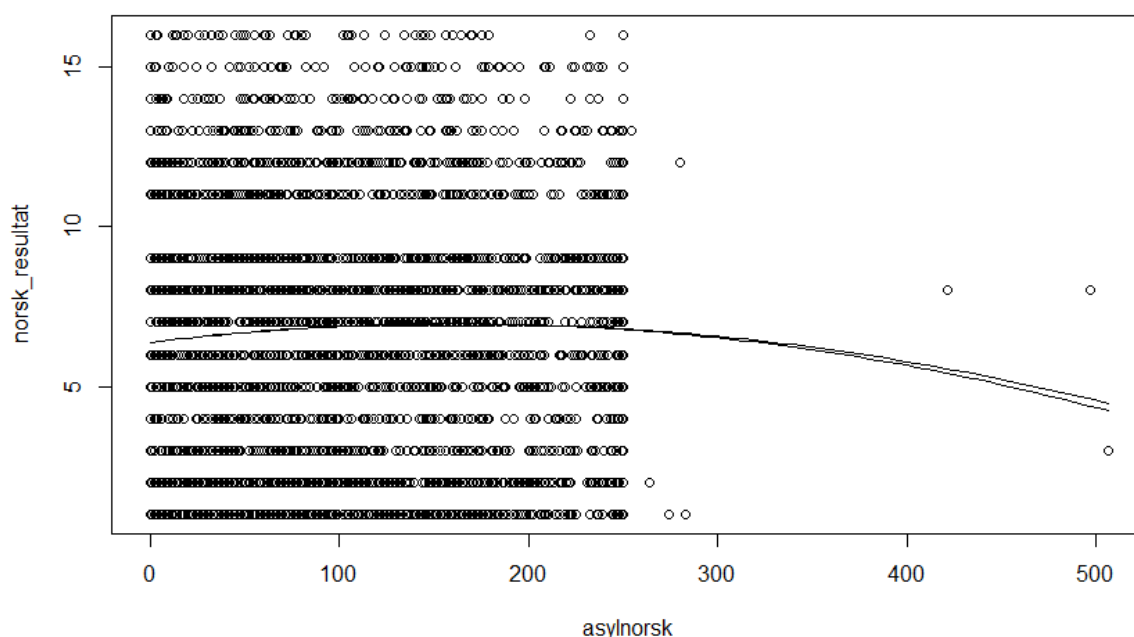
Vi har også gjennomført en geometrisk regresjon mellom norskprøveresultater og antall timer asylnorsk. Formålet er å identifisere et tilstrekkelig antall timer norskopplæring for maksimal utfallssannsynlighet. Resultatene er presentert i tabell 15.

Tabell 15 - Kvadratisk analyse av effekten av norsktimer på norskprøveresultat (LMq)

|                  | Coef.      | p-verdi |
|------------------|------------|---------|
| Intercept        | 6,379      | 0,000   |
| Asylnorsk        | 0,007      | 0,000   |
| $I(Asylnorsk^2)$ | -0,0000213 | 0,003   |

Analysen viser igjen at antall timer asylnorsk har positiv samvariasjon med norskprøveresultater. I tillegg finner vi at den kvadratiske funksjonen når sitt toppunkt for norskprøveresultater når antall timer asylnorsk er 164,48 timer. Etter dette avtar kurven noe, men nedgangen er ikke kraftig og må tolkes med forsiktighet. Den kvadratiske regresjonen er visualisert i figur 2.

Figur 1 – Kvadratisk funksjon for effekten av antall norsktimer på norskprøveresultat. I nederste linje er observasjoner med mer enn 250 registrerte timer utelatt



Analysen tyder samlet sett på at antallet timer spiller en rolle, og at flere timer er bedre enn få timer. I tillegg finner vi at effekten av norsktimer på måloppnåelse stabiliserer seg etter passerte 200 timer opplæring og at effekten av norsktimer på norskprøveresultater er kraftigst mellom 150 og 200 gjennomførte timer. Den fallende kurven etter passerte 200 timer skyldes trolig at det lave antallet observasjoner over 250 timer gjør kurven sensitiv for verdiene i disse få observasjonene.

## 5. Hva ligger bak effektene?

Gjennom analysene har vi funnet klare indikasjoner på at det å bo i integreringsmottak har positiv effekt på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet og norskprøveresultater. Men vi vet fortsatt lite om hvilke årsaksmekanismer som gjør at beboelse i integreringsmottak fører til bedre integreringsresultater. Vi har derfor innhentet erfaringer til personer med førstehåndskunnskap til både mottaksapparatet og bosettingsprosessen.

# Empirisk materiale

I løpet av prosjektet har vi gjennomført semi-strukturerte intervjuer med syv ansatte ved det gjenværende integreringsmottaket og fem ansatte i to kommuner som har bosatt flyktninger både fra integreringsmottak og ordinært mottak. To av de ansatte ble intervjuet to ganger.

Fra integreringsmottaket har vi intervjuet leder for heldagstilbudet, samt ansatte med ansvar for karriereveiledning, yrkesveiledning, voksenopplæring og miljøarbeid. Fra bosettingskommunene har vi intervjuet en leder for flyktningtjeneste og fire programrådgivere/flyktningkonsulenter. Samlet gjennomførte vi 14 intervjuer med 12 informanter, noe som til sammen utgjør 13 timer materiale.

Intervjumaterialet er transkribert og bearbeidet til koder og tema i Nvivo. Bruken av intervjuer har to formål. For det første, ønsker vi å samle erfaringsbasert kunnskap om hvordan tidlige kvalifiseringstiltak påvirker mottaksbeboeres videre integreringsløp, med særlig vekt på virkningene og tiltakene vi ikke har gode registerdata om. For det andre, ønsker vi å se nærmere på hvilke mekanismer som kan forklare virkningene av tidlige kvalifiseringstiltak som er avdekket i den statistiske analysen av registerdata.

Det siste formålet er særlig viktig for å kunne dra nytte av virkningene av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak i andre kontekster eller på en større skala.

Med utgangspunkt i funnene fra effektanalysene, har vi utformet følgende forskningsspørsmål som vi kartla ved bruk av intervju:

- Hvilke virkninger har det å bo på integreringsmottak på integreringsutfall (overgang arbeid/utdanning) sammenlignet med det å bo på ordinært mottak?
- Hvilke årsaksmekanismer kan forklare hvorfor tidligere beboere på integreringsmottak i større grad enn beboere i ordinære mottak går over til arbeid/utdanning ved avsluttet introduksjonsprogram?
- Hvilke årsaksmekanismer kan forklare hvorfor tidligere beboere på integreringsmottak i større grad enn beboere i ordinære mottak har raskere gjennomføring av introduksjonsprogram?

## Analytisk tilnærming

Det finnes et mangfold av ulike analysemetoder som kan benyttes på kvalitative data. De fleste kvalitative tilnærminger til årsaksmekanismer baserer seg på analyser av en eller flere caser hvor utfallet som skal årsaksforklares kan observeres for hver enkelt case (Gläser og Laudel, 2019).

I vår studie benytter vi oss av en kritisk-realistisk tilnærming. Denne tilnærmingen er valgt for kunne identifisere mulige kausale koblinger i intervjudata fra informanter som selv ikke inngår i de individuelle casene hvor utfallet av interesse forekommer (i vårt tilfelle tidlige beboere i integreringsmottak med avslutningsårsak fra introduksjonsprogrammet).

Kritisk realisme har sitt opphav i Roy Bhaskars arbeid med transendental realisme (Bhaskar, 2008). Den transendentale realismen står i motsetning til både empirismen og idealismen, selv om Bhaskar er tydelig på at forskningsprogrammer oftest plasserer seg på et kontinuum mellom disse posisjonene.

Formålet med empiriske studier i kritisk realisme er å *både* beskrive mekanismene og strukturene (forklaringer) som genererer observerbare fenomener (hendelser) *og* kunnskapen som produseres gjennom vitenskapelig aktivitet (erfaringer).

Archer et al. (2016) gir en oversikt over mangfoldet i kritisk-realistisk filosofi og definerer det som et refleksivt filosofisk standpunkt, og ikke en teori, metodologi eller et empirisk program fordi kritisk realisme i seg selv ikke kan forklare noe. Videre utledes fire kjerneelementer som differensierer kritisk realisme fra andre vitenskapsfilosofiske tilnærminger. For det første, ontologisk realisme. (Store deler av) virkeligheten antas å eksistere uavhengig av menneskelig erfaring. For det andre, epistemisk realisme. Menneskers kjennskap til virkeligheten er feilbarlig og betinget. For det tredje, 'judgemental rationality'. Det finnes kriterier for å vurdere hvilke beskrivelser om virkeligheten som er bedre enn andre. For det fjerde, forsiktig etisk naturalisme. Fakta og verdier er tett sammenknyttet, og etiske standpunkt kan undersøkes gjennom empiriske metoder.

## Kritisk-realistisk tematisk analyse

Basert på Bhaskars ontologiske tredeling kan kvalitativt empirisk materiale analyseres tematisk for å avdekke de tre vitenskapelige nivåene (erfaringer, hendelser og forklaringer) gjennom en kobling av de tre nivåene til tre prosesser i tematisk analyse (Fryer, 2022).

Erfaringer fremkommer som direkte sitater eller fortolkninger av sitater i datamaterialet. Dette er kunnskap om hva informantene erfarer om forskningsspørsmålene og hvordan disse erfaringene forstås subjektivt av informantene selv. Hendelser fremkommer som koder basert på erfaringene i datamaterialet. Forklaringer fremkommer som tema basert på kodene.

Fryer (2022) demonstrerer i sin artikkel nytten av en fem-trinns analyseprosess:

1. Utvikle forskningsspørsmål: Identifisere erfaringer og/eller hendelser som er relevante og utvikle kausale forskningsspørsmål.
2. Bli kjent med datamaterialet: Gjennomlesning av transkriberte intervjuer. Notering av overordnede tanker, inntrykk og spørsmål.
3. Koding: Deskriptiv koding gjennom data-drevet prosess. Deretter standardisering ved å slå sammen lignende koder og konsolidering ved å omkode til koder med teoretiske

konsepter og begreper. Gjennomgang av kodingen for å validere samsvar mellom koder og datamaterialet.

4. Tema: Utvikle tema forstått som årsaksforklaringer som kan forklare hendelser. Gjennomgang av tematiseringen for å validere samsvar mellom tema, og koder og datamaterialet.
5. Konklusjoner: Reflekter på analysen og konklusjonenes validitet. Kommuniser konklusjonene.

Vi har implementert denne analysemetoden på våre intervjudata. Vi presenterer her en kortfattet sammenstilling av funn basert på den tematiske analysen. Vi illustrerer temaene med utvalgte sitater fra noen av informantene. Funn fra intervjuene gir viktig innsikt i årsaker til de effektene vi observerer i den statistiske analysen.

## Forklaringer på integreringsmottakenes effekt

Ifølge de ansatte i integreringsmottak som har direkte dialog med bosettingskommuner, gir bosettingskommunene tilbakemeldinger om at integreringsmottaksbeboerne har **kommet lengre i sin integreringsprosess** enn ordinære mottaksbeboere, og at beboerne i større grad er klare for å få fullt utbytte av tilbudet i introduksjonsprogram etter bosetting. En ansatt på et integreringsmottak sier:

*De som kommer fra oss, det melder jo bosettingskommunene, de er jo klare. For det første så er de kommet langt, de har også en tydelig klarhet i forhold til sin vei videre. Det er ikke en programrådgiver som sitter og gir de tips, de vet sin vei videre.*

Nettopp denne klarheten virker å være viktig for den videre integreringsprosessen. Beboerens **bevissthet om egen situasjon** og **forventningsavklaring** vektlegges av de fleste informantene som kanskje den største fordelen ved integreringsmottaket. En ansatt i integreringsmottak formulerer seg slik:

*IM har motiverende virkning på beboerne. Det å gjøre dem kjent med både det norske samfunnet og det kvalifiseringsløpet som venter dem i bosettingskommunen. De er i gang! De vet hvor de er og får orientert seg slik at de også vet hvor de skal.*

Ansatte i bosettingskommunene har som vi ser fra sitatet nedenfor positive erfaringer med å bosette fra integreringsmottak.

*Vi merker jo det, at det er enklere, til en viss grad, å bosette fra integreringsmottak. Særlig når det kommer til stå-på-vilje, motivasjon og sånt. De er ganske klare for å komme i gang med intro.*

Det er også en oppfattelse blant informantene i både integreringsmottak og bosettingskommunene om at bosatte fra integreringsmottak gjennom å ha vært i fulltids aktivitet, har måttet vise engasjement og initiativ, og har blitt **møtt med tydelige krav** fra heldagstilbudet og er **vant til å gjøre en innsats**. En ansatt i integreringsmottak sier:

*Det er helt frivillig å gå her. Du kan når som helst komme til oss og si at nei, dette svarte ikke til mine forventninger, eller nå skjedde noe i livet mitt som gjør at jeg ikke makter å gå på dette. [Det er] nok av folk på venteliste. Så vi setter noen krav, men samtidig så begynner vi jo denne prosessen fra dag én [...].*

Tilsvarende sier en ansatt i en bosettingskommune:

*Vi ser jo at de som kommer fra [Integreringsmottak] trenger mindre støtte og veiledning, å bli dytta i riktig retning. De har det liksom på plass.*

Rollen den forsterkede **overføringsprosessen** for integreringsmottaksbeboere vektlegges også. Integreringsmottakene arbeider strukturert og tredelt med overføring av beboere til bosettingskommunene. For det første vektlegges god informasjon til beboeren om prosessen videre. For det andre bruker mottakene tid på å utarbeide individuelle mapper som dokumenterer kvalifikasjoner, ønsker og erfaringer. For det tredje har integreringsmottaket tett oppfølging av og informasjonsoverføring til bosettingskommunen for å tilrettelegge for at bosettingskommunen gir et tilpasset tilbud som gir kontinuasjon fra mottak til introduksjonsprogram.

*Vi har en sånn kartleggings mappe. Det er den samme mappen som de også fysisk får med seg. [...] med en gang de blir utsøkt en kommune, så er papirene klare, og så sender vi de.*

*Overføring av informasjon og klargjøring av mappe og med alle papirene [...] at den har kommet til kommunen og så hatt overføringsavtalen med kommunene og stort sett også med deltaker da sånn at vi sikrer at det vi har gjort her og det er deltakerne her kommer videre til kommunen.*

Samtidig som at det en forutsetning at det er kapasitet og kompetanse i bosettingskommunen til å utnytte potensialet som ligger i bosatte fra integreringsmottak opplever mottakene tidvis utfordringer med å få overført informasjonen til rette vedkommende og få bosettingskommunen til å tilrettelegge for rask oppstart i introduksjonsprogram.

*Krevende å få bosettingskommunen til å være effektive med oppstart og intro, for eksempel effektiv med å legge til rette for.*

Dette inntrykket bekreftes av bosettingskommunene. Som en programrådgiver sier:

*Det at brukeren kommer fra integreringsmottak spiller inn i tidlig fase med avklaring av bakgrunn, kartlegging, mål og sånt [...] Når den har kommet i gang med program blir den en i mengden.*

Denne tilrettelegging av **kontinuitet** mellom integreringsmottak og bosettingskommune/introduksjonsprogram er en viktig faktor flere informanter vektlegger.

*Jeg tror det der med å få muligheten til å få norskundervisning kontinuerlig. At i mottak så har du jo de timene du får, og når de er ferdig så må du stoppe da det der nå kunne fortsette ikke måtte stoppe den prosessen, men her kan du ha mer kontinuitet på det.*

En programrådgiver i en bosettingskommune formulerer seg slik:

*De [som] kom til oss [...] var ferdig på intro nesten, og det var egentlig en veldig smart tanke.*

Rollen **norskopplæring** har i integreringsmottaket trekkes frem som særlig viktig av flere informanter.

*Norskundervisningen er jo noe av det viktigste. Det er norsk først før du kan ta utdanning og arbeid sånn for at de skal kunne lykkes [...]. Ja, så vi ser jo på den som veldig viktig.*

Et tilleggselement er at utfordringer med lang saksbehandlingstid for oppholdstillatelse og vansker med å få arbeidstillatelse for beboerne medfører at tid som skulle vært fylt med arbeids- og språkpraksis i større grad må fylles med norskundervisning. En informant forteller:

*Du har 175 timer. Det er 3 måneder med Norsk det så det er ferdig, og så må du vente da til du får opphold før du får mer Norsk. Og det er sånn som i dag. Så kan jo du gå halvannet til 2 år før du får opphold, og da har du for det første glemt den norsken, og så er du bare vant med å ikke måtte stå på morgningen og yte noe hele Dagen og.*

**Seleksjonen av beboere** inn i og ut av integreringsmottaket er også en viktig faktor. Personer som ikke er motivert, som har fysiske eller psykiske helseplager, manglende vilje til innsats, osv. selekteres ut av integreringsmottak både før opptak og underveis i mottaksløpet.

*Det er jo de som bestemmer. Hvem er i målgruppen så er du nødt til å være motivert for at dette er krevende, men så skal du også være både psykisk og fysisk i stand til å gjennomføre.*

*Vi kan dessverre ikke tilpasse [...] enten så går det fullt eller så går du ikke. Vi kan ikke la noen gå og dingle fram og tilbake. Du kan ha veldig gode grunner til det, men da er kanskje ikke heldagstilbud noe for deg nå.*

Omfanget av **karriereveiledning** er også et annet enn i etter bosetting. Veiledningen gis både individuelt og i gruppe og forekommer kontinuerlig. I Kristiansand er det spesiell vektlegging av slik veiledning de første 10 ukene i heldagstilbudet.

*De får jo veiledning med karriereveileder allerede fra første uke, altså jevnlig oppover både i gruppe og individuelt, så de er veldig sånn der begynner å peile seg inn på en retning*

Denne veiledningen i kombinasjon med yrkesveiledning og opplæring i samfunnskunnskap oppfattes å være sentral i prosessen med å forberede beboerne på det videre integreringsløpet.

## Utfordringer og rammebetingelser for integreringsmottakene

Integreringsmottaket i Steinkjer ble lagt ned 01.10.2024. Det vises i saksfremlegget (Steinkjer kommune, 2024) krevende rammebetingelser som begrunnelse for nedleggelsen. Kommunen hadde over tid vært i dialog med nasjonale myndigheter uten å oppleve at deres behov og bekymringer førte til konkrete endringer i rammevilkårene. Dette gjelder størrelsen på tilskuddene, saksbehandlingstid for oppholds- og arbeidstillatelse og muligheten til lokal bosetting etter innvilget oppholdstillatelse.

Tilskuddene til norskopplæring med unntak av koronaåret 2021 dekket ikke kommunens faktiske utgifter. Fra 2024 ble tilskuddet til karriereveiledning redusert med 65 prosent fra 1 000 000 kroner til om lag 300 000 kroner. For Kristiansand falt karriereveiledningstilskuddet fra 1 700 000 kroner til 400 000 kroner. Klyngen har derfor over tid hatt et merforbruk som er dekket av kommunens frie midler. Tilskuddene til norskopplæring gis også til den vertskommunen flyktningen først blir plassert i. Integreringsmottakskommunene får derfor ikke tilskudd til norskopplæring for beboere som bor i ordinære mottak før de kommer til integreringsmottaket. Underfinansieringen medfører behov for til dels store kontantinnsprøytninger fra vertskommunen. I Kristiansand sier en ansatt at det er krevende å konstant måtte kjempe for at kommunen selv skal dekke underskuddet med egne disponible midler.

Det er også en stor utfordring for integreringsmottakene at beboerne må vente lang tid på oppholdstillatelse. Informanter ved integreringsmottaket i Kristiansand vurderer at beboerne har størst utbytte av oppholdet de første 6 månedene. Samtidig opplever mottaket at de fleste beboerne må vente halvannet til to år på en endelig beslutning. Ventetiden medfører redusert gjennomstrømning og merforbruk per beboer sammenlignet med tilskudd per

beboer. Det er et uttalt ønske om ekspedert behandlingstid for integreringsmottaksbeboere slik at mottaket kan gi tilbud til flere i målgruppen:

*Det er cirka 2300 i målgruppen til IM, og vi har 150 plasser. Altså, det er nesten ingen som får lov å gå her fordi at de propper opp når de blir halvannet til 2 år så popper de opp systemet. [...] Vi sett litt på om UDI kunne prioritert og intervjuet de som var på integreringsmottak, sånn at vi fikk litt gjennomstrømming, for økonomisk sett så vil det lønne seg, for de kommer jo med tilskudd og så får de tilskudd når de får opphold. Sånn at det er den mellomtiden da. Hvis den hadde blitt mindre så hadde det vært bra.*

Tilsvarende har integreringsmottaket opplevd at saksbehandlingstiden for arbeidstillatelse tar svært lang tid. Dette medfører at språk- og arbeidspraksis ikke kan benyttes som opplæringsarena, og beboerne mottar flere timer norskopplæring og andre typer interne tiltak for å fylle opp et heldagsprogram.

Steinkjer har i liten grad anbefalt bosetting av personer fra mottaket i Steinkjer kommune, og det har derfor vært små gevinster for Steinkjer av å ha integreringsmottak, sett i forhold til Kristiansand som har bosatt en vesentlig del av beboerne i integreringsmottaket som del av sin kvote de siste årene. Mottaket i Kristiansand har oppgitt at omtrent 50 prosent har blitt bosatt i Kristiansand årlig. En informant begrunner dette med at gevinstene fra merforbruket bør tilfalle vertskommunen for at merforbruket skal kunne lønne seg og være mulig å få politisk og administrativ aksept for. Kontinuitet i integreringsprosessen beboerne er i gang med vektlegges også. En informant fra integreringsmottaket sier:

*Det er litt med at vi bruker en del millioner, så vi har på en måte ønsket. [...] det er klart at det er IMDi som bestemmer hvor de skal. Men hvis noen har begynt på et løp her, så er det jo viktig at vi skal fortsette både for ikke å tape tid eller hvis de har bygget et stort nettverk eller de er.*

Integreringsmottaket gir anbefaling for hvilken type kommune en beboer bør bosettes i. Mottaksansatte opplever at IMDi i stor grad er lydhør for anbefalinger om å bosette en beboer i vertskommunen:

*Hvis det er noen vi tenker skal være i Kristiansand, så skriver vi Kristiansand, men men ellers så skriver vi stort sett type kommune. Vi oppgir jo hvis de har oppgitt et nettverk så klart. (...) Men hvis noen har begynt på et løp her, så er det jo viktig at vi skal fortsette både for ikke å tape tid eller hvis de har bygget et stort nettverk.*

*Sier vi at vi anbefaler disse Kristiansand, da får vi som regel til det.*

Integreringsmottaket i Kristiansand har utfordringer med å beholde kompetansen på grunn av usikkerhetene knyttet til fremtiden til mottaket.

*Nå er det på grensen nå, for nå må vi begynne å redusere og mister jo også ansatte. Nå som for usikkerheten er så stor. Så det er litt sånn. Ja, vi er i en litt vanskelig periode.*

## 6. Konklusjoner

Vi har i rapporten gjennomført en matching av grupper som har mottatt og ikke mottatt tidlige kvalifiseringstiltak i mottak for å kunne si noe om effekten av slike tiltak. Grunnet datatilgang og datakvalitet har vi kun sett på effekten av det å bo på et integreringsmottak og norskopplæring i mottak.

### Statistisk analyse

Vi finner at integreringsmottak virker positivt på måloppnåelse i introduksjonsprogram, og at effekten virker å i stor grad drives av antall timer norskopplæring som gis i integreringsmottak. Videre finner vi at integreringsmottaksbeboere bruker noe kortere tid på å gjennomføre introduksjonsprogrammet, men at hele denne effekten forklares av utdanningsnivået til beboerne. Vi finner også at det å bo på integreringsmottak fører til bedre norskprøveresultater, men at hele denne effekten forklares av omfanget av norskopplæringen som gis i mottak.

Den statistiske analysen tyder på at det er omfanget av norskopplæringen som gis i integreringsmottakene som er den primære driveren av de økte *målbare* integreringsresultatene for tidligere integreringsmottaksbeboere. De øvrige ikke-kvantifiserbare effektene av integreringsmottakene er forsøkt dekket i den kvalitative analysen.

Vi finner videre at beboere på asylmottak (ordinære og integreringsmottak) som gjennomfører de obligatoriske 175 timene med norskopplæring i asylmottak har høyere måloppnåelse i introduksjonsprogram og norskprøveresultater. Vi ser i tillegg at denne gruppen gjennomfører introduksjonsprogrammet raskere.

Avslutningsvis har vi funnet at antallet timer spiller en rolle for integreringsutfallene, og at flere timer er bedre enn få timer. Vi finner at effekten av norsktimer på måloppnåelse stabiliserer seg etter passerte 200 timer opplæring og at effekten av norsktimer på norskprøveresultater er kraftigst mellom 150 og 200 gjennomførte timer. Dette tyder på at et omfang av norskopplæring rundt det forskriftsfestede nivået på 175 timer er godt egnet for å gi et positivt bidrag til beboernes senere integreringsutfall.

# Kvalitativ analyse

Den kvalitative analysen utdyper funnene fra den statistiske analyse og identifiserer noen mulige årsaks mekanismer som kan bidra til de positive virkningene av integreringsmottakene på integreringsresultatene.

Informantene i integreringsmottak og bosettingskommuner opplever blant annet at beboere i integreringsmottak:

- er kommet lengre i sin integreringsprosess,
- har større bevissthet om sin egen situasjon og forventninger til livet i Norge,
- er møtt med tydelige krav og er vant til å yte en innsats, og
- har stor nytte av norskopplæring og det øvrige tilbudet i mottaket.

I tillegg forteller informantene at overføringen mellom mottak og bosettingskommune er viktig og at beboerne får kontinuitet og sammenheng i tilbudet i mottak og etter bosetting.

Samlet påvirker altså integreringsmottaket beboernes integreringsutfall gjennom seleksjonsmekanismer, forberedelsesmekanismer, overføringsmekanismer og norskferdighetsmekanismer vi har identifisert som relevante.

Samtidig opplever informantene i integreringsmottak at mottaket opererer under krevende rammebetingelser. Særlig oppleves de økonomiske rammene, den lange saksbehandlingstiden for oppholdstillatelse med lang botid i mottak som konsekvens, og lang saksbehandlingstid for arbeidstillatelse som spesielt utfordrende.

## Anbefalinger

Integreringsmottakene gir svært gode resultater når det kommer til tidligere beboeres overgang til arbeid/utdanning, og beboernes norskferdigheter, men gir tilbud til et begrenset antall beboere. Det er derfor nødvendig å ta lærdom av integreringsmottakene for å kunne gi et bedre tilbud om tidlig kvalifisering til alle mottaksbeboere. Vi har derfor noen konkrete anbefalinger basert på våre funn.

For det første gir gjennomført norskopplæring gode resultater. På tross av dette er det kun et lite antall som faktisk gjennomfører alle de obligatoriske timene. I vårt datamateriale er det kun 12,2 prosent av ordinære mottaksbeboerne som gjennomfører minst 175 timer norsk. 40,1 prosent er registrert med minst en norsktimer og av dem som har minst en norsktimer er det kun 30,4 prosent som fullfører 175 timer. Det er derfor et stort og ubenyttet potensial for forbedrede integreringsresultater ved å sikre at integreringslovens § 5 faktisk etterleves.

Integreringsmottak er en klar katalysator for å få gjennomført 175 timer norsk, ettersom stort sett alle i integreringsmottak gjennomfører minst 175 timer norsk, mens bare en svært liten andel av beboere i andre mottak gjennomfører 175 timer norsk. Det er derfor

muligheter for store effektivitetsforbedringer ved å implementere elementer fra organisering, opplæring og oppfølging i integreringsmottakene i større skala på øvrige asylmottak, eller skalere opp integreringsmottaksmodellen.

For det andre er vår analyse preget av et usikkert datamateriale. Det er derfor nødvendig å iverksette tiltak for forbedrede registreringer av tilbudet som gis i asylmottak og introduksjonsprogram.

For det tredje er det om ordningen med integreringsmottak skal beholdes eller oppskaleres, nødvendig å sikre tilstrekkelige rammebetingelser som finansiering, behandlingstid for opphold, midlertidige arbeidstillatelser, bosetting i vertskommunen, o.l. Rammebetingelsene slik de er rigget i dag er ikke egnet til å utnytte potensialet i integreringsmottakene fullt ut.

## 7. Referanser

Black, Bernard S.; Lalkiya, Parth; Lerner, Joshua Y. (2022). *The Trouble with Coarsened Exact Matching*. Draft. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3694749](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3694749)

Bloemraad, Irene; Esses, Victoria M.; Kymlicka, Will; Zhou, Yang-Yang (2023). *Unpacking immigrant integration: Concepts, mechanisms, and context*. Bakgrunnsartikkel til *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*.  
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/454db131e2fb1cd039409bd6f78e1778-0050062023/original/Social-integration-FINAL-FORMATTED.pdf>

Brekke, Jan Paul (2010). "Life on Hold – The Impact of Time on Young Asylum Seekers Waiting for a Decision" i *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, vol. 5, nr. 2.  
<https://elibrary.utb.de/doi/abs/10.3224/diskurs.v5i2.05>

Brekke, Jan Paul (2010). "Life on Hold – The Impact of Time on Young Asylum Seekers Waiting for a Decision" i *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, vol. 5, nr. 2.  
<https://elibrary.utb.de/doi/abs/10.3224/diskurs.v5i2.05>

Djuve, Anne Britt; Kavli, Hanne C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2015/20431.pdf>

Djuve, Anne Britt; Kavli, Hanne Cecilie; Sterri, Erika Braanen; Bråten, Beret (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Ekeland, Anders (2012). *Ny sjanse – varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket «Ny sjanse»*. SSB-rapport 17/2012.

[https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_201217/rapp\\_201217.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201217/rapp_201217.pdf)

Eriksen, Thomas Hylland (2020). "Filling the apps. The smartphone, time and the refugee" i Jacobsen, Christine M.; Karlsen, Mary-Anne; Khosravi, Shahram (red.): *Waiting and the temporalities of irregular migration*. Routledge

Folkehelseinstituttet (2018). *Randomiserte og kvasiekperimentelle studier i den statlige forvaltningen: en kartlegging*. Rapport. <https://www.fhi.no/publ/2023/randomiserte-og-kvasiekperimentelle-studier-i-den-statlige-forvaltningen-en-kartlegging/>

Goodman, Sara Wallace; Wright, Matthew (2015). "Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 41, nr. 12.

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2015.1042434>

Gopinathan, Unni; Fretheim, Atle (2023). *Randomiserte og kvasiekperimentelle studier i den statlige forvaltningen: en kartlegging*. Rapport. Folkehelseinstituttet på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet.

<https://www.fhi.no/contentassets/b8bd72b1e3614d0e99aba9b365c88d87/ceir-rapport.pdf>

Guribye, Eugene; Espegren, Astrid (2019). *Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger*. Rapport 20 – 2019. NORCE Samfunnsforskning.

<https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2622204/Rapport%20NORCE%20Samfunn%2020-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hainmueller, Jens; Hangartner, Dominik; Lawrence, Duncan (2016). «When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees". *Science Advances*, vol. 2, nr. 8. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4972466/>

Hardoy, Inés; Zhang, Tao (2019). «Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet».

*Søkelys på arbeidslivet*, vol. 36, nr. 1-2. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-04#AFN1>

Hermansen, Are Skeie (2017). «Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks?, *Norsk sosiologisk tidsskrift*, vol. 1, nr. 1. <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-02>

Hernes, Vilde; Tronstad, Kristian Rose (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. NIBR-rapport 2014:19.

<https://www.imdi.no/contentassets/f660656dbb3444f8b02189009c6948a5/rapport-2014.-komparativ-analyse-av-introduksjonsprogram-i-norge-sverige-og-danmark>

Hernes, Vilde; Arendt, Jacob Nielsen; Joona, Pernilla Andersson; Tronstad, Kristian Rose (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes*. TemaNord 2019:529. Nordic Council of Ministers. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1306724/FULLTEXT01.pdf>

Ho, Daniel E.; Kosuke, Imai; King, Gary; Stuart, Elizabeth A. (2007). "Matching as Nonparametric Preprocessing for Reducing Model Dependence in Parametric Causal Inference." *Political Analysis*, vol. 15, nr. 3 <https://doi.org/10.1093/pan/mpl013>

Ho, Daniel; Imai, Kosuke; King, Gary; Stuart, Elizabeth; Withworth, Alex; Greifer, Noah (2025). *MatchIt: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference*. R-pakke og referansemanual.

Hornfeck, Fabienne; Sowade, Clara; Bovenschen, Ina (2022). "Effects of the asylum process on the mental health of unaccompanied young refugees – A scoping review" I *Children and Youth Service Review*, vol. 137. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0190740922001268>

Hvidtfeldt, Camilla; Petersen, Jørgen Holm; Norredam, Marie (2020). «Prolonged periods of waiting for an asylum decision and the risk of psychiatric diagnoses: a 22-year longitudinal cohort study from Denmark" i *International Journal of Epidemiology*, vol. 24, nr. 2. <https://academic.oup.com/ije/article/49/2/400/5491481>

Hvidtfeldt, Camilla; Schultz-Nielsen, Marie Louise; Tekin, Erald; Fosgerau, Mogens (2018). «An estimate of the effect of waiting time in the Danish asylum system on post-resettlement employment among refugees: Separating the pure delay effect from the effects of the conditions under which refugees are waiting". *PLOS ONE*, vol. 13, nr. 11.

Høgestøl, Asle; Hageberg, Eivind; Kristoffersen, Eva; Skjervheim, Øivind (2022). *Resultatforskjeller mellom Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet*. Ideas2evidence-rapport 13:2022. <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Resultatforskjeller%20mellom%20Jobbsjansen%20og%20introduksjonsprogrammet.pdf>

Iacus, Stefano M.; King, Gary; Porro, Guiseppe. (2012). "Causal Inference Without Balance Checking: Coarsened Exact Matching." *Political Analysis*, vol. 20, nr. 1

IMDi (2018). *Effektevalueringer på integreringsfeltet. Hva vil det si, hvorfor bør det gjøres og hvordan kan man få det til?* <https://arkiv.imdi.no/contentassets/e8cd1ca1d6964bb1aff1d85e6ff31a4a/effekt.pdf>

Kavli, Hanne Cecilie, Hagelund, Anniken; Bråthen, Magne (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. [https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20034.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20034.pdf)

King, Gary; Nielsen, Richard (2019). "Why Propensity Scores Should Not Be Used for Matching". *Political Analysis*, vol. 27, nr. 4. [https://gking.harvard.edu/files/gking/files/pan1900011\\_rev.pdf](https://gking.harvard.edu/files/gking/files/pan1900011_rev.pdf)

Kosyakova, Yuliya; Brenzel Hanna (2020). «The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany» i *Soziale Welt*, vol. 71, nr. 1/2. <https://www.jstor.org/stable/27004995>

Lewis, David. (1973). "Causation", *Journal of Philosophy*, 70: 556–67.

Kunnskapsdepartementet (2019). *Integrering gjennom kunnskap*. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

Meld. St. 17 (2023-2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74b84e746a452eb0b64a88c873a6fe/no/pdfs/stm202320240017000dddpdfs.pdf>

Mill, John Stuart (1843). *A System of Logic*, vol. 1. London. John W. Parker. [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_y4MEAAAAQAAJ](https://archive.org/details/bub_gb_y4MEAAAAQAAJ)

NOU 2021: 2 (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Sysselsettingsutvalget. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2832582/>

Oslo Economics (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Oslo Economics og Frischsenteret. <https://osloeconomics.no/publication/effekter-av-arbeidsmarkedstiltak/>

Phillimore, Jenny; Cheung, Sin Yi (2021). "The violence of uncertainty: Empirical evidence on how asylum waiting time undermines refugee health". *Social Science & Medicine*, vol. 282. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S027795362100486X>

Rotter, Rebecca (2015). "Waiting in the asylum determination process: Just an empty interlude?". *Time & Society*, vol. 25, nr. 1. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0961463X15613654>

Røed, Marianne; Schøne, Pål; Umblijs, Janis (2019). *Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2019:8. [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2597916/Flyktningers\\_deltagelse\\_i\\_arbeid\\_og\\_utdanning\\_web.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2597916/Flyktningers_deltagelse_i_arbeid_og_utdanning_web.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Smith, Jeffrey A. og Todd, Petra E. (2001). Reconciling Conflicting Evidence on the Performance of Propensity-Score Matching Methods. *Papers and Proceedings of the Hundred Thirteenth Annual Meeting of the American Economic Association*, vol. 91, nr. 2.  
<https://www.jstor.org/stable/2677743>

SSB (2024). Statistikktabell 09837.

Terzioglu, Aysecan (2022). "Syrians' experiences of waiting and temporality in Turkey: Gendered reconceptualisations of time, space and refugee identity" I *Time & Society*, vol. 32, nr. 1. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0961463X221128633>

Tøge, Anne Grete; Vilhjálmsdóttir, Sigríður; Malmberg-Heimonen, Ira; Sørholt, Susanne (2022). *Norskopplæring med flerspråklig støtte. En pilotstudie*. AFI-rapport 2022:08.  
[https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3054795/r\\_2022\\_08\\_Norskoppl%C3%A6ring%20med%20flerspr%C3%A5klig%20st%C3%B8tte.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3054795/r_2022_08_Norskoppl%C3%A6ring%20med%20flerspr%C3%A5klig%20st%C3%B8tte.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ukrayinchuk, Nadiya; Havrylchyk, Olga (2020). «Living in limbo: Economic and social costs for refugees". *Canadian Journal of Economics*, vol. 53, nr. 4.  
[https://econpapers.repec.org/article/wlycanjec/v\\_3a53\\_3ay\\_3a2020\\_3ai\\_3a4\\_3ap\\_3a1523-1551.htm](https://econpapers.repec.org/article/wlycanjec/v_3a53_3ay_3a2020_3ai_3a4_3ap_3a1523-1551.htm)

Vitus, Kathrine (2010). "Waiting Time: The de-subjectification of children in Danish asylum centres" I *Childhood*, vol. 17, nr. 1.  
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0907568209351549>

Zeileis, Achim (202x). *Econometric Computing with HC and HAC Covariance Matrix Estimators*. R-vignette. <https://cran.r-project.org/web/packages/sandwich/vignettes/sandwich.pdf>

Åslund, Olof; Engdahl, Mattias; Rosenquist, Olof (2022). *Limbo or leverage? Asylum waiting and refugee integration*. IZA Discussion paper series nr. 15063.  
<https://docs.iza.org/dp15063.pdf>



**IMDi**

Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

imdi.no