

Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli,
Oddbjørn Raaum, Simen Markussen,
Øystein M. Hernæs og
Maria Laura Di Tommaso

Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet

Forslag til modeller for pilotering
og utprøving



Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli, Oddbjørn Raaum, Simen Markussen,
Øystein M. Hernæs og Maria Laura Di Tommaso

Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet

Forslag til modeller for pilotering og utprøving

Fafo-rapport 2019:29

© Fafo 2019
ISBN 978-82-324-0528-2
ISSN 2387-6859

Omslagsbilde: iStock.com

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 5 |
| Sammendrag | 6 |
| Summary | 8 |
| 1 Innledning | 10 |
| 2 Dagens insentivstruktur | 12 |
| 2.1 Styring av kommunene | 12 |
| 2.2 Styring av andre offentlige aktører: utdanningssystemet og NAV | 14 |
| 2.3 Styring av arbeidsgivere: antidiskrimineringslovgivning, aktivitetsplikt, lønnstilskudd..... | 15 |
| 2.4 Styring av deltakere i introduksjonsordningen | 15 |
| 2.5 Sammenfatning, dagens insentivstruktur | 16 |
| 3 Problemstillinger og avgrensninger | 17 |
| 4 Data og metoder | 19 |
| 4.1 Gjennomgang av eksisterende litteratur | 19 |
| 4.2 Nordisk workshop..... | 19 |
| 4.3 Fokusgrupper og kvalitative intervjuer blant nøkkelinformanter | 20 |
| 4.4 Gjennomføring av styrkeberegninger | 20 |
| 5 Foreliggende litteratur | 22 |
| 6 Analytisk ramme | 25 |
| 6.1 Kjentegn ved modellene..... | 26 |
| 6.2 Potensial for endring | 27 |
| 6.3 Ulike typer effekter | 27 |
| 6.4 Gjennomførbarhet | 28 |
| 6.5 Etikk..... | 29 |
| 6.6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser | 29 |
| 6.7 Oppsummering | 30 |
| 7 Forslag til modeller – individnivå | 31 |
| 7.1 Kort diskusjon om mulige, men forkastede, modeller | 31 |
| 7.2 Individbasert bonus for oppnådde norskprøveresultater..... | 31 |
| 8 Forslag til modeller – kommune-/fylkeskommunenivå | 44 |
| 8.1 Kort diskusjon om diskuterte og forkastede modeller | 44 |
| 8.2 Kommunal resultatbonus for oppnådde norskprøveresultater | 45 |
| 8.3 Kommunal etablerings- og resultatbonus for tilrettelagt videregående opplæring – i kombinasjon med inntektssikring til deltaker | 51 |
| 9 Veien videre – pilotering og utprøving | 59 |
| 9.1 Pilotering og utprøving av individbasert bonus for oppnådde eksamensresultater | 61 |
| 9.2 Pilotering og utprøving av kommunal resultatbonus for oppnådde eksamensresultater | 62 |
| 9.3 Pilotering og utprøving av kommunal etablerings- og resultatbonus for tilrettelagt videregående opplæring – i kombinasjon med inntektssikring til deltaker | 64 |
| 10 Fordeler og ulemper ved de ulike modellene | 67 |
| Referanser | 69 |

Forord

Dette prosjektet er gjennomført på oppdrag for IMDi og er utført i samarbeid mellom Frischsenteret og Fafo. Fafo har hatt prosjektlederansvar. Rapporten formidler resultater fra modul 1 i et prosjekt på inntil tre moduler. I denne første modulen har oppdraget vært å utvikle modeller for økonomiske insentiver som senere eventuelt skal piloteres i en modul 2 og testes ut i modul 3. Hensynet til at modellene skal egne seg for effektevaluering, har hatt stor innflytelse på utformingen av forslagene. Forslagene er dermed ikke først og fremst tenkt som forslag til hvordan en eventuell innføring av økonomiske insentiver på nasjonalt nivå bør administreres, men altså som modeller som er utformet slik at effekten av dem skal kunne etterprøves.

I arbeidet har vi hatt stor nytte av innspill fra fagpersoner på ulike nivåer i forvaltningen, både gjennom workshoper og som deltakere i referansegruppen i prosjektet. Referansegruppen har bestått av Hilde Havgar og Thea Berge fra Kompetanse Norge, Torill Madsen Brandser, rektor Ski VO, Asbjørn Støverud, leder Oslo VO, Nina Gran, KS, og Marcus Langberg Smestad, Kunnskapsdepartementet. Hjertelig takk også til Olof Åslund ved IFAU og Universitetet i Uppsala og Frederik Thuesen ved VIVE, Det nasjonale forsknings- og analysesenteret for Velferd, som har bidratt med viktige innspill og betenkn timer til de ulike modellforslagene. Vi takker også for svært godt samarbeid med oppdragsgivers representanter: Eivind Hageberg og Fatima El Boukri fra IMDi. Stor takk også til Fafos publikasjonsavdeling ved Bente Bakken, for ferdigstilling av manus.

Oslo, august 2019

Simen Markussen
Oddbjørn Raaum
Maria Laura Di Tommaso
Øistein Hernæs
Hanne Cecilie Kavli
Anne Britt Djuve

Sammendrag

Oppgaven som er forsøkt løst i denne rapporten, er: Hvordan kan man utforme forsøk med bruk av økonomiske insentiver som har som intensjon å bedre resultatene i introduksjonsprogram og norskopplæring for nyankomne innvandrere? Et sentralt premiss har vært at modellene som foreslås, skal kunne resultatevalueres – altså at det med stor grad av statistisk sikkerhet skal være mulig å finne ut av om disse modellene virker eller ikke. Det har også ligget som krav fra oppdragsgivers side at det skal utformes minst ett forsøk som retter seg mot enkeltindivider, og ett forslag som retter seg mot et organisatorisk nivå, det være seg kommuner, fylkeskommuner, arbeidsgivere eller frivillig sektor. Arbeidsmetodene har bestått i gjennomgang av eksisterende litteratur og informasjonsinnhenting fra relevante fagpersoner, men aller mest i drøfting av en rekke ulike forslag til modeller. Drøftingen har skjedd med utgangspunkt i en analytisk ramme der det har vært stilt en rekke krav til modellene. De skulle utformes på en måte som gir grunn til å tro at de som insentiveres, vil kunne respondere på insentivene, de må være forståelige og praktisk gjennomførbare, de skal være etisk forsvarlige, og de skal kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster. Arbeidsformen har medført at mye tid har gått med til å skyte ned innspill som bommer på minst ett av kravene. Vi gir en del eksempler på innspill som har blitt drøftet og forkastet, med en kort forklaring på hvorfor de ulike innspillene ble forkastet.

Etter disse øvelsene sitter vi igjen med to hovedmodeller:

1: En modell som retter seg mot rett-og-plikt-deltakere i norskopplæring, og gir en bonus til deltakere som består norskprøver på et passende nivå (gitt deres individuelle utgangspunkt) innen en gitt tidsramme. Vi foreslår et design som er vesentlig mer differensiert på norsk nivå enn tidligere modeller som er utprøvd i Sverige. Hovedmotivet for dette er å lage en modell der flest mulig deltakere har en reell mulighet til å oppnå bonusen, også deltakere uten særlig erfaring med skole. Et alternativ som vi også beskriver, er å i stedet rette insentivet mot kommunenivå og altså belønne kommuner der deltakerne oppnår gode resultater. Disse to modellene lar seg imidlertid ikke teste ut samtidig.

2: En modell som retter seg mot kommuner (og indirekte også mot fylkeskommuner) og deltakere i introduksjonsordningen samtidig. Ordningen har som intensjon å gi kommunene økonomiske insentiver og handlingsrom til å på ulike vis medfinansiere fylkeskommunens utgifter til å utforme og gjennomføre tilrettelagt videregående opplæring for voksne (over 25 år) og til å finansiere inntektssikring for aktuelle deltakere.

Begge ordningene retter seg mot kjente utfordringer i integreringsarbeidet: lav progresjon i norsklæringen og mangelfullt tilbud og mangelfull finansiering av livsopphold i forbindelse med videregående opplæring for voksne minoritetsspråklige. Det har vært en betydelig utfordring i utformingen av forslagene at det er få fylker og små

kommuner i Norge, samt at antallet deltakere er begrenset og sterkt varierende over tid og rom (kommuner). Det lave antallet fylker gjør at fylkesnivået er krevende som operativt nivå i et evalueringsdesign – det blir vanskelig å identifisere effekter. De små kommunene gjør at antallet deltakere i mange kommuner er svært lavt, noe som gjør det vanskelig å lage løsninger som for eksempel skal gjelde en viss andel deltakere per kommune. Forslagene vi har landet på, representerer det vi mener er best mulige kompromisser mellom de kravene som må stilles til modellene i et stramt effekt-evalueringdesign. Like før denne rapporten gikk i trykken, lanserte Kunnskapsdepartementet sitt forslag til ny integreringslov. Vi presiserer at vi i denne rapporten ikke har hatt mulighet til å ta hensyn til eller vurdere de forslagene som fremmes der, selv om vi kommenterer et par forslag som også har vært varslet tidligere.

Summary

Economic incentives and the integration of immigrants. Proposals of models for piloting and testing

The task that we have attempted to solve in this report is: How can we design pilot projects for use of economic incentives intended to improve the results of the introduction programme and Norwegian language training for recently arrived immigrants? A key premise has been that the proposed models should lend themselves to results-based evaluation, i.e. that we should be able to determine with a high degree of statistical certainty whether the models function or not. The commissioning agency's requirements have also included design of at least one intervention that targets individuals and one that targets the organisational level, i.e. local councils, county administrations, employers or the voluntary sector. Our working methods have consisted of reviews of existing literature and collection of information from relevant professionals, but mostly in discussing various proposals for models. The discussions have been based on an analytical framework that involved a number of different requirements for the models. They should be designed in such a way as to substantiate that those who are incentivised will also be able to respond to the incentives, they must be understandable and practically feasible as well as ethically sound, and they should produce a societal gain. This way of working has meant that a lot of time was devoted to discounting input that failed to comply with all requirements. We provide some examples of proposals that have been discussed and rejected, with a brief explanation of why these particular ideas were rejected.

This exercise left us with two main models:

1: A model that targets those who are entitled as well as obligated to participate in Norwegian language training and gives a bonus to those who pass the Norwegian language test at a suitable level (given their individual background) within a specified time. We propose a design which is considerably more detailed in terms of language skills levels than previous models that have been tested in Sweden. Our main motivation for this choice is to construct a differentiated model that provides a real opportunity for as many participants as possible to obtain the bonus, including those who have little schooling. A further alternative that we describe is to target the incentive at the municipal level instead, and reward municipalities whose participants achieve good results. However, these two models cannot be tested in parallel.

2: A model that targets municipalities (and indirectly also county administrations) and participants in the introduction programme simultaneously. The intention of the scheme is to provide local councils with economic incentives and latitude to co-finance in various ways the costs incurred by the county administrations in designing and implementing adapted education at the upper secondary level for adults (over 25 years), as well as in providing income security for relevant participants.

Both schemes address known challenges in integration of immigrants: slow progress in Norwegian language learning and deficiencies in available options and financing of subsistence related to provision of upper secondary education for adults with a minority language background. The relatively small number of counties and the small size of most municipalities have represented a challenge in the design of the proposals, as has the fact that the number of participants is limited and highly variable over time and space (municipalities). The small number of counties means that it is challenging to use the county level as the operative level when designing an evaluation – effects are difficult to identify. Because the municipalities are small, many of them have only a handful of participants, and this complicates the construction of solutions that should apply to a certain proportion of participants per municipality, for example. The proposals that we ended up with constitute what we believe represents the best possible compromise between the different requirements that must be set for the models in a constrained outcome evaluation design. Immediately before this report went to print, the Ministry of Education and Research launched its proposal for a new Integration Act. We wish to specify that in this report we have been unable to take into account or assess the proposals made in the new bill, although we comment on a couple of proposals that have been announced on previous occasions.

1 Innledning

Innvandring er kanskje det mest konfliktfylte politikkområdet i Norge og i Europa. I mange land ser vi at det politiske landskapet har endret seg som følge av at synet på innvandring har splittet tradisjonelle partier og bidratt til dannelsen av nye. Uavhengig av syn på innvandring er det bred enighet om betydningen av en god integreringspolitikk.

Integreringspolitikken skal sørge for at nyankomne kommer raskt ut i arbeid, at de får brukt sitt fulle potensial i det norske arbeidsmarkedet, og at de blir aktive deltakere både i arbeidslivet og i det sivile samfunn. På denne måten kan innvandring også bidra til å sikre velferdsstatens bærekraft, i stedet for å utfordre den.

I denne rapporten er temaet hvilke muligheter til bedre resultater i integreringspolitikken som kan tenkes å utløses gjennom å utforme egnede økonomiske insentiver. Insentivene kan rettes mot deltakere, eller mot andre relevante aktører, som kommuner, fylkeskommuner, arbeidsgivere og organisasjoner.

Dagens integreringspolitikk bygger på en omfattende vifte av virkemidler. I dette prosjektet rettes søkelyset mot to av de mest sentrale tilbudene: introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Introduksjonsprogrammet er en rettighet, men også en plikt for personer i målgruppen. Innholdet er vanligvis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tillegg til en rekke andre tilbud. Deltakere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal etter dagens regelverk gjennomføre minst 600 timer undervisning – eller dokumentere tilsvarende kunnskaper. Dette tilsvarer nesten timetallet i norsk og samfunnsfag i hele ungdomsskolen (8.–10. trinn). Den rettighets- og pliktfestede opplæringen er altså av et betydelig omfang.

Siden 2013 er det også obligatorisk å avlegge en avsluttende prøve, og utfallet har potensielt stor betydning for deltakerne. For å få permanent opphold i Norge er det, siden 17. desember 2016 krav om å ha ferdigheter på minimum nivå A1 i norsk muntlig samt å ha bestått prøve i samfunnsfag for å få varig opphold i Norge og for å få statsborgerskap. For deltakere med ønske om varig opphold kan det derfor sies at de allerede i dag har sterke insentiver til å investere arbeidsinnsats i opplæringen (opp til A1-nivå). I tillegg til dette implisitte og resultatbaserte insentivet er det slik at deltakerne har insentiver knyttet til oppmøte. Introduksjonsstøtten, som dekker livsopphold for deltakerne i introduksjonsprogrammet, skal reduseres for hver time deltakerne i opplæringen har illegitimt fravær. Styrking av egne kvalifikasjoner for å kunne delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv må dessuten antas å være et betydelig insentiv i seg selv.

Deltakerne i norskopplæring og introduksjonsprogram står med andre ord allerede overfor betydelige økonomiske og andre insentiver. Leverandørene av tjenester er imidlertid i mindre grad berørt av insentiver. De statlige støtteordningene bygger i all hovedsak på per capita prinsipper og ikke på innhold i tjenestene eller oppnådde resultater. Dette er et viktig bakteppe for drøftingene som er gjennomført i dette prosjektet.

I neste kapittel vil vi gå gjennom dagens insentivstruktur i noe større detalj. I kapittel 3 presenterer vi problemstillinger og avgrensninger og i kapittel 4 data og metode. I kapittel 5 oppsummerer vi funn fra relevant forskning om økonomiske insentiver. Det analytiske rammeverket som er anvendt når vi har drøftet ulike alternativer for hvordan økonomiske insentiver skal utformes, presenteres i kapittel 6. Vi har ikke prioritert å gi noen omfattende beskrivelse av det nokså store antallet modeller som er diskutert, men i kapittel 7 og 8 gir vi en kortfattet oppsummering av hovedmodeller og hovedargumenter for utfallet av drøftingene på henholdsvis individ- og gruppenivå. I de samme kapitlene beskriver vi de modellene vi mener kan være aktuelle for videre utprøving, og begrunner hvorfor akkurat disse modellene er valgt. Det var også en del av prosjektet å gjøre noen innledende vurderinger av hvordan de foreslåtte insentivene kan piloteres og eventuelt prøves ut i større skala. Dette tematiseres både i gjennomgangen av forslagene i kapittel 7 og 8 og i refleksjonene rundt «veien videre» i kapittel 9. Vi presiserer at disse anslagene nødvendigvis må være tentative på dette tidspunktet og må utvikles nærmere dersom ett eller flere av dem skal piloteres og i neste omgang utprøves.

2 Dagens insentivstruktur

Statlige myndigheter bruker ulike styringsverktøy for å påvirke det kommunale integreringsarbeidet samt for å påvirke deltakerne. Verktøyene kan grovt deles inn i fire hovedkategorier:

- 1 reguleringer, i form av lover og forskrifter, rettet mot henholdsvis kommuner og deltakere
- 2 økonomisk støtte og økonomiske insentiver, til henholdsvis kommuner og deltakere
- 3 dialog, kunnskapsformidling og lokal forankring, rettet mot kommuner
- 4 tilsyn, monitorering, skryt / «naming and shaming» (offentliggjøring av enkeltkommuners resultater), kåringer og priser

Styringen av det lokale integreringsarbeidet skjer dessuten gjennom tre forvaltningsnivåer, statlig, fylkeskommunalt og kommunalt, og med flere involverte aktører på hvert nivå.

2.1 Styring av kommunene

Når det gjelder den kommunale integreringsinnsatsen, er det lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere som er den sentrale lovreguleringen på området, sammen med rundskriv 16/2017: *Tilskuddsordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere 2017* og læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. Loven fastsetter at det er et kommunalt ansvar å tilby introduksjonsprogram, og at

- kommunene skal tilby et heldags, helårs individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram
- programmet skal tilbys innen det er gått 3 måneder etter bosetting i kommunen
- det skal utarbeides en individuell plan i samarbeid med den enkelte deltaker
- programmet minst skal inneholde norskopplæring og tiltak som forbereder for arbeid eller ordinær utdanning
- kommunen skal utbetale introduksjonsstønad til deltakerne i tråd med regelverket
- kommunen skal tilby norskopplæring til alle med rett til norskopplæring

Utover dette har kommunene stor frihet til å utforme innholdet i introduksjonsprogram og norskopplæring.

Den økonomiske støtten til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid for nyankomne flyktninger og innvandrere kommer i form av integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring. De statlige overføringene skal sette kommunene i stand til å tilby ordningene de er pålagt å etablere gjennom introduksjonsloven. Tilskud-

dene er ikke øremerket og utbetales uavhengig av omfang, organisering og kvaliteten på det lokale tilbudet. Særlig i de kommunale introduksjonsprogrammene har dette resultert i store variasjoner mellom kommunene i hvor stor andel av tilskuddet som disponeres av introduksjonsprogrammet, og hvor stor handlefrihet den enkelte leder har til å utforme eller bestille tiltak for deltakerne (Djuve et al. 2017). Kommuner som ikke benytter hele summen til opplæringsarbeidet, står fritt til å disponere midlene til andre oppgaver i kommunen. De økonomiske insentivene til å gjøre et godt integreringsarbeid henger dermed sammen med reduserte, framtidige kommunale utgifter (ved at flere innvandrere kommer i arbeid). Kortsiktige økonomiske insentiver går med et slikt regelverk i retning av et billigst mulig tilbud. Utfordringen er i tillegg at koordinering og samordning mellom ulike etater og instanser kan være tidkrevende og derfor nedprioriteres. Positive økonomiske insentiver kan her knyttes både til tiltak som fremmer samarbeid i leverandørkjeden, og til hvor mange deltakere som får et opplæringstilbud som er antatt effektivt, men noe mer krevende å etablere.

Kommunene har plikt til å tilby introduksjonsprogram og norskopplæring og kompenseres økonomisk gjennom statlige overføringer. Den obligatoriske opplæringen omfatter 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Kommunene har i tillegg plikt til å tilby dem som omfattes av ordningen, ytterligere inntil 2400 timer opplæring ved behov. Pliktene har fram til nå altså kun vært knyttet til timeantall, ikke til resultat. Solberg-regjeringen foreslo, i november 2018, å utrede hvordan dagens krav om antall timer i norskopplæringen kan erstattes med et krav om at alle skal motta et tilbud som sikrer at de lærer seg norsk på et tilfredsstillende nivå. I forslaget til ny lov om integrering (integreringsloven)¹ som i skrivende stund er sendt ut på høring, fremmes forslag om å endre dagens krav om at deltakere skal ha rett til et visst antall timer norskopplæring, til et krav om at den enkelte skal ha oppnådd et visst nivå i norsk. Forslaget innebærer at krav til antall timer i norskopplæringen fjernes. Kommunene skal gi deltakerne den opplæringen som trengs for å nå deltakerens norskmål som er fastsatt i den enkeltes individuelle plan og i den foreslåtte integreringskontrakten for deltakere i introduksjonsprogram. Ifølge departementet er gjennomsnittlig antall timer i norskopplæring, for alle deltakere, om lag 1100 timer. Det betyr at kommunene i gjennomsnitt bruker mer enn minimumsgrensen for antall timer, selv om det åpenbart vil være store variasjoner på dette området. Departementet legger videre til grunn at det vil være mulig å oppnå opplæringsmålene på færre timer enn i dag for noen deltakere, og at behov for flere timer hos andre dermed kan dekkes innenfor dagens økonomiske rammer (KD høringsnotat, side 167). En slik modell vil gi kommunene et økonomisk insentiv til å bedre gjennomstrømmingen i norskopplæringen.

Fylkesmannen og IMDi driver på ulike vis tilsyn med og oppfølging av kommunenes arbeid med introduksjonsordningen. Fylkesmannen har i oppgave å drive tilsyn for å sikre at kommunene oppfyller minstekravene i introduksjonsloven, å forhindre lovbrudd og gjennom dette også å ivareta rettsikkerheten til deltakerne i lovens ordninger. IMDi driver omfattende veiledning, kursing, kommunebesøk, kunnskapsinnhenting og -formidling, utarbeider årlige oversikter over kommunenes resultater når det gjelder overgang til arbeid og utdanning, og deler ut en årlig integreringspris.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endoringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf>

Også Kompetanse Norge fyller en viktig funksjon, gjennom blant annet kunnskapsinnhenting og formidling knyttet til metodikk og resultater av norskopplæringen.

Det samlede inntrykket er at staten anvender en rekke ulike styringsinstrumenter overfor kommunene: reguleringer, økonomisk støtte, dialog, kunnskapsformidling, tilsyn og monitorering. Det eneste virkemiddelet på vår oversikt innledningsvis som *ikke* anvendes, er direkte økonomiske insentiver knyttet til innhold og/eller resultater i introduksjonsordningen. Dette har riktig nok vært brukt tidligere, i form av et resultattilskudd for kommunene i henhold til om deltakerne bestod norskopprøve eller ikke. Vi kommer tilbake til dette senere i rapporten.

2.2 Styring av andre offentlige aktører: utdanningssystemet og NAV

Utdanningssystemet og NAV er også viktige aktører i integreringsarbeidet. De statlige styringssignalene om NAVs rolle i introduksjonsprogrammet kommer blant annet gjennom det årlige tildelingsbrevet og i form av rundskriv som blant annet pålegger kommune og NAV å inngå lokale samarbeidsavtaler. Finansieringen og i noen grad innretningen av tiltak styres også gjennom det årlige tildelingsbrevet.

Deltakere i introduksjonsprogram kan ha rett til grunnskole i henhold til opplæringsloven. Grunnskole for voksne er et kommunalt ansvar, noe som kan forklare hvorfor det ikke er noe statlig initiativ til å sikre lokalt samarbeid mellom eller samordning av introduksjonsprogram og grunnskole for voksne. Finansieringen skjer gjennom rammetilskuddet til kommunene (inntektssystemet).

Deltakere kan også ha rett til videregående opplæring i henhold til opplæringsloven. Det er fylkeskommunene som er ansvarlige for videregående opplæring, også for voksne deltakere i introduksjonsprogrammet. Rettighetene er hjemlet i opplæringsloven. Fra 2016 har deltakere i introduksjonsprogram mulighet til å delta i videregående opplæring på fulltid. Det eksisterer imidlertid ingen statlige føringer på samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om utforming av videregående opplæring som er tilpasset behovene til voksne deltakere i introduksjonsprogram.

Fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring er basert på rammetilskudd (inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner). Utgiftene til videregående opplæring for voksne utgjør en svært beskjeden andel av det samlede budsjettet for fylkeskommunene.

Det er ikke knyttet økonomiske insentiver til denne innsatsen. Per i dag brukes (så langt vi har kunnet bringe på det rene) økonomiske insentiver heller ikke til å påvirke fylkeskommunene eller andre offentlige institusjoners arbeid med introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

Oppsummeringsvis kan vi fastslå at NAVs innsats i introduksjonsprogrammet i langt mindre grad enn kommunenes innsats er gjenstand for statlige styringsinstrumenter. Det er ikke så oppsiktsvekkende, siden det er kommunene som er ansvarlige for å tilby introduksjonsprogram. Det er kanskje mer oppsiktsvekkende at innsatsen i utdanningssektoren er fullstendig frikoblet fra styringen av introduksjonsordningen, og det er ingen statlige initiativer for å fremme lokalt samarbeid om videregående opplæring som er tilrettelagt for deltakere i introduksjonsordningen. Her skal det likevel nevnes at i forslaget til ny integreringslov som ble fremmet 16. august i år, får fylkeskommunen et utvidet ansvarsområde. Det følger imidlertid ingen friske midler med det utvidede ansvarsområdet.

2.3 Styring av arbeidsgivere: antidiskrimineringslovgivning, aktivitetsplikt, lønnstilskudd

Det juridiske vernet mot diskriminering er samlet i diskrimineringsloven fra 2005 og omfatter blant annet diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, språk og religion. Fra 2009 ble det klagebaserte og individuelle vernet mot diskriminering supplert med at offentlige myndigheter og også arbeidsgivere og arbeidslivets parter er pålagt en positiv plikt til å jobbe aktivt for likestilling.

I den grad arbeidsgivere er målgruppe for økonomiske insentiver i integreringsarbeidet, kommer disse i form av en trussel om økonomiske sanksjoner ved brudd på diskrimineringsloven eller i form av lønnstilskudd eller billig/gratis arbeidskraft.

2.4 Styring av deltakere i introduksjonsordningen

Lov om introduksjonsordning pålegger også flyktninger som er i målgruppen for program, plikt til å delta i programmet. Manglende oppfyllelse av denne plikten skal medføre trekk i introduksjonsstønad (se nedenfor) og kan også medføre utestengelse fra programmet. I tillegg er kravene i introduksjonsloven knyttet til regelverket for varig opphold og statsborgerskap. For å få varig opphold i Norge må de som omfattes av plikt til norskopplæring, gjennomføre 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap, bestå en prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, samt gjennomføre en muntlig norskprøve på minimum nivå A1 (med godkjent resultat). For å innvilges norsk statsborgerskap kreves en bestått, muntlig norskprøve på nivå A2 og bestått statsborgerskapsprøve eller samfunnskunnskapsprøve på norsk (men det er enkelte unntak fra disse kravene). Regjeringen foreslo 16. august 2019 å heve kravet om muntlige norskerferdigheter til B1 for å få innvilget norsk statsborgerskap.²

Deltakerne i introduksjonsprogram og i norskopplæring og samfunnskunnskap utsettes med andre ord allerede for nokså kraftige insentiver, men insentivene er sterkest og mest systematiske for deltakere i introduksjonsprogrammet. For disse er insentivene knyttet både til atferd (oppmøte) og til resultat (beståtte prøver). For dem som kun deltar i norskopplæring og samfunnskunnskap, og som ønsker varig opphold i Norge, er insentivene knyttet til antall timer og resultat. En del av de dette gjelder, vil likevel utsettes for økonomiske insentiver dersom de er mottakere av sosialhjelp, ved at deltakelse i norskopplæring kan stilles som vilkår for mottak av sosialhjelp.

Deltakere i *introduksjonsprogram* har rett til inntektssikring (2 G) mens de deltar i programmet. Dersom full deltakelse i programmet følges, kan deltakere tjene penger «ved siden av» programdeltakelsen uten at dette får konsekvenser for introduksjonsstønad. Det er også mulig å ta permisjon fra programmet for å kunne takke ja til en jobb. Ved ugyldig fravær fra programmets aktiviteter trekkes det i stønaden tilsvarende fraværets omfang. Ved omfattende, ugyldig fravær kan deltakeren skrives ut av programmet og dermed også miste rett til introduksjonsstønad. Det er ingen økonomisk bonus til deltakerne verken for deltakelse, gjennomføring eller resultater.

Personer i *norskopplæring uten rett og/eller plikt til introduksjonsprogram* har ikke noen egen form for inntektssikring. Norskopplæringen er imidlertid gratis (med visse unntak, bl.a. arbeidsinnvandrere fra EØS). Dersom opplæringen ikke gjennomføres

² Kunnskapsdepartementet, Høringsnotat. Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). 16 august 2019.

innenfor fastsatte tidsrammer, må deltakeren selv betale for videre norskopplæring. Heller ikke her er det noen økonomisk bonus for deltakelse, gjennomføring eller resultater i norskopplæringen. Incentivene er koblet til mulighetene for å få varig oppholdstillatelse og for å kunne søke om norsk statsborgerskap. I tillegg er det stadig flere av de store arbeidsgiverne som nå krever bestått norskprøve på et visst nivå før de tilbyr ansettelse. Også for opptak til høyere utdanning kreves beståtte norskprøver på høyere nivå³.

Deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring er altså i betydelig grad målgruppe for ulike insentivordninger, både økonomiske og andre. Deltakere i introduksjonsprogram er målgruppe for både insentiver knyttet til oppholdstillatelse og statsborgerskap og økonomiske insentiver knyttet til oppmøte – ikke til resultat. Selv om regelverket ikke er utformet for å belønne resultat, vil det åpenbart være sterke økonomiske insentiver knyttet til å kvalifisere seg og komme over i lønnet arbeid.

2.5 Sammenfatning, dagens insentivstruktur

Både kommuner og deltakere er målgruppe for omfattende statlig styring. Kommunene styres gjennom lover og regler, monitorering og tilsyn og ved statlige overføringer som gir mulighet til å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Deltakerne styres gjennom nokså sterke økonomiske insentiver knyttet til oppmøte og gjennom resultatbaserte insentiver knyttet til rettigheter / juridisk status. Øvrige aktører i integreringsarbeidet styres gjennom andre lovverk og andre monitoreringsmekanismer. Dette bidrar med stor sannsynlighet til de samordningsproblemene som har vært identifisert i en lang rekke evalueringer av introduksjonsordningen. Staten anvender ikke resultat- eller innholdsbaserte insentivordninger overfor noen av de offentlige aktørene – heller ikke kommunene. Det er kun deltakerne, og i noen grad arbeidsgiverne, som utsettes for resultat- eller innholdsbaserte insentiver (arbeidsgiverne i form av økonomiske insentiver for å ta inn arbeidstakere som de ellers ikke ville ansette, eller i form av påtale/bøter for å bryte bestemmelsene i diskrimineringsloven). Den statlige finansieringen av videregående opplæring for voksne gir ingen insentiver for fylkeskommunene til å utarbeide tilpassede løp for deltakere i introduksjonsprogram. Staten har heller ikke tatt initiativ til forpliktende samarbeid mellom utdanningssektoren og kommunene om arbeidet med introduksjonsordningen. Det kan dermed se ut som det er et betydelig ubenyttet potensial for statlige styringsinstrumenter rettet mot utdanningssektoren, både i form av ordinære finansieringsformer og i form av mer forsøksbaserte ordninger. Når det gjelder styringen av kommunene, ser det ut til at det ubenyttede potensialet særlig gjelder innhold i og resultater av program. På deltakernivå er insentivordningene allerede nokså omfattende, men man skal selvsagt ikke se bort fra at ytterligere økonomiske insentiver kan ha betydning.

³ Det er ulike måter å dokumentere tilstrekkelige norsksferdigheter på: ha gjennomført alle årene i norskspråklig grunnskole, norsk skriftlig og muntlig på Vg3-nivå (393 timer) i norsk videregående skole, test i norsk – høyere nivå («Bergenstesten»), eksamen trinn 3 i norsk for utenlandske studenter, fullført og bestått høyere utdanning med minst 60 studiepoeng i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter eller norskprøven for voksne innvandrere (fra Kompetanse Norge) med minst B2 på de fire delprøvene.

3 Problemstillinger og avgrensninger

Den overgripende problemstillingen for prosjektet er å undersøke om (ytterligere) «bruk av insentiver rettet mot enkeltpersoner, kommuner eller organisasjoner / sosiale entreprenører / opplærings- og utdanningsinstitusjoner / andre relevante aktører» er et egnet styringsinstrument for å oppnå bedre resultater i integreringsarbeidet. Bedre resultater må forstås i lys av den offisielle målsettingen om overgang til arbeid eller ordinær utdanning. Insentivene må dermed knyttes til aktiviteter som med stor sannsynlighet påvirker overgang til arbeid eller utdanning. I utlysningen er det presisert at oppdraget omhandler bruk av *økonomiske* insentiver. De forslagene vi fremmer, omhandler slike økonomiske insentiver, men i de innledende diskusjonene har vi også berørt enkelte ikke-økonomiske insentiver. Det er videre et premiss i oppdraget fra IMDi at insentivene ikke kan være i form av negative økonomiske sanksjoner.

Enhver aktuell modell må motiveres: Hvilket problem er det modellen skal prøve å løse? Hvem er i en posisjon til å gjøre noe med det? Er det grunn til å tro at økonomiske insentiver vil kunne påvirke atferden hos dem som er i posisjon til å gjøre noe med problemet, og hvordan må i så fall insentivene utformes?

Det er dessuten et sentralt premiss for prosjektet at forslagene som kommer ut av det, skal 1) være praktisk gjennomførbare, 2) etisk forsvarlige, og 3) at effekten av de foreslåtte insentivene skal kunne etterprøves. Gullstandarden for å lære om effekter av tiltak og virkemidler er bruken av randomiserte kontrollerte forsøk. For at slike forsøk skal bidra til ny og nyttig kunnskap, må de planlegges med omhu. Dette omfatter blant annet at det må gjennomføres styrkeberegninger for å sikre at forsøkene dimensjoneres på en måte som gjør det mulig å identifisere statistisk signifikante resultater. Samtidig kan det være tilfeller der potensielt gode insentivmodeller ikke vil la seg teste i form av randomiserte kontrollerte forsøk. Vi kommer tilbake til dette i diskusjonen av de ulike modellene.

Utvikling av modeller for bruk av økonomiske insentiver som fører til bedre resultater i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kan favne om et bredt spekter av tiltak og aktører. Samtidig er det et viktig premiss at eventuelle insentiver skal kunne evalueres på en slik måte at de gir troverdige svar på spørsmålet: Virker de, og, i tilfelle, hvor godt virker de gitt de budsjettmessige konsekvensene av å innføre en slik insentivstruktur? Dette legger noen begrensninger på hvilke modeller for økonomiske insentiver som er aktuelle.

Det er en rekke ulike aktører i integreringskjeden utover deltakerne i norskopplæring og introduksjonsprogram. Alle disse er i utgangspunktet mulige målgrupper for økonomiske insentiver. I mange tilfeller krever et godt kvalifiseringstilbud samarbeid mellom flere aktører. Det gjør at det kan være aktuelt å utforme insentiver rettet mot (utfall av) samarbeid. Noen av aktørene er dessuten mindre aktuelle som mottakere av insentiver. Dette vil gjelde de enkelte ansatte – slike insentiver ville gripe inn i lønnsystemet. Det er uansett et kompliserende forhold ved utforming av insentiver

rettet mot institusjoner at det gjerne er flere ledd i organisasjonene. Incentiver rettet mot ledere må kanskje implementeres av øvrige ansatte. Det er en omfattende litteratur som beskriver utfordringer ved denne typen styring av ansatte. Innsikter fra denne litteraturen vil bidra inn i diskusjonen av ulike modeller og realismen i om de lar seg iverksette i tråd med intensjonene.

Vi vil utforme modellforslagene basert på foreliggende kunnskap om effekter av ulike former for økonomiske incentivstrukturer.

Modellutviklingen vil bygge på følgende delproblemstillinger:

- Hvilken atferd ønsker vi å oppnå hos ulike målgrupper?
- I hvilken grad er endret atferd innenfor handlingsrommet til de ulike målgruppene?
- Hvilken type incentiver kan tenkes å påvirke de ulike målgruppene – herunder hvor store bør belønningene være?
- Hvilke uønskede effekter kan disse incentivene tenkes å ha?
- Hvilke etiske utfordringer kan de ulike incentivmodellene stå overfor?
- Hvilke praktiske hindre kan man stå overfor ved gjennomføring av de ulike incentivmodellene?
- Hvilke samfunnsøkonomiske virkninger kan vi forvente av de ulike incentivmodellene?

Disse problemstillingene skal vurderes opp mot hver av de potensielle målgruppene/aktørene i integreringskjeden:

Tabell 3.1 Vurderingskriterier og aktører i integreringskjeden.

| | Ønsket atferds- endring | Type incentiv | Sannsynlig effekt | Uønskede effekter | Etikk | Gjennomf ørbarhet | Samfunns- økonomiske virkninger |
|-------------------------------------|----------------------------|------------------|----------------------|----------------------|-------|----------------------|---------------------------------------|
| Individer | | | | | | | |
| Deltakere i VO/intro | | | | | | | |
| Lærere | | | | | | | |
| Programrådgivere | | | | | | | |
| Lokale ildsjeler, flyktningeguidere | | | | | | | |
| Organisasjoner/institusjoner | | | | | | | |
| Kommuner (sentralt) | | | | | | | |
| Introduksjonsprogrammet | | | | | | | |
| Voksenopplæringen | | | | | | | |
| Fylkeskommunen | | | | | | | |
| NAV | | | | | | | |
| Arbeidsgivere | | | | | | | |
| Frivillige organisasjoner | | | | | | | |
| osv. | | | | | | | |

4 Data og metoder

Prosjektet bygger i stor grad på teoretiske drøftinger i prosjektgruppen, strukturert av rammeverket som presenteres i kapittel 6, «Analytisk ramme». I tillegg bygger vi på gjennomgang av eksisterende relevant litteratur, omfattende diskusjoner både innenfor prosjektteamet og med utvalgte grupper av nøkkelinformanter og beregninger av statistisk styrke. Dette presenteres kort nedenfor.

4.1 Gjennomgang av eksisterende litteratur

Som en del av prosjektet har vi kartlagt forskning som analyserer virkningen av økonomiske insentiver på migranternes språkferdigheter og arbeidsmarkedsdeltakelse. Kartleggingen har hovedsakelig tatt utgangspunkt i den økonomiske litteraturen, som har tre ulike tilnærminger til dette: 1 opparbeiding av språkferdigheter hos internasjonale migranter, 2 økonomiske insentiver for personer under utdanning og 3 arbeidsmarkedstiltak. Vi har søkt etter litteratur i databasene JSTOR og Google scholar ved å bruke nøkkelordene «economics of language, economic incentives, language acquisition, migrants, education, behavioural economics, active labour market policies, gender». Vi har konsentrert oss om litteratur fra de siste 20 årene og fokuserer på i-land, med spesiell oppmerksomhet rettet mot de nordiske landene.

Foreliggende litteratur, både om effekter av økonomiske insentiver og om effekter av ulike former for integreringstiltak, har vært et viktig bakteppe for vurdering og utforming de forslagene som fremmes i denne rapporten.

4.2 Nordisk workshop

Vi arrangerte tidlig i prosjektperioden et heldagsseminar med skandinaviske forskere. Hensikten var å få innsyn i erfaringer fra andre nordiske land, å få opp og diskutere ulike ideer til utformingen av økonomiske insentiver i integreringsarbeidet innenfor en norsk ramme samt å drøfte praktiske og etiske utfordringer knyttet til ulike forslag. Fra Sverige deltok professor ved Universitetet i Uppsala og direktør ved IFAU Olof Åslund og fra Danmark seniorforsker og forskningsleder ved SFI Frederik Thuesen. De presenterte innledningsvis sine erfaringer med bruk av økonomiske insentiver i integreringsarbeidet i henholdsvis Sverige og Danmark, før de, sammen med prosjektgruppen, drøftet ulike tilnærminger til bruk av økonomiske insentiver innenfor rammen av norsk integreringsarbeid.

4.3 Fokusgrupper og kvalitative intervjuer blant nøkkelinformanter

Både ideen om bruk av økonomiske insentiver i integreringsarbeidet og ulike modeller for slike insentiver ble også drøftet i fire fokusgrupper som ble arrangert i tilknytning til en konferanse i regi av Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (FFKF) i Bergen. Deltakerne i fokusgruppene bestod i hovedsak av ansatte i introduksjonsprogram og/eller i norskopplæring for flyktninger og innvandrere og hadde bakgrunn fra 16 ulike kommuner.

Deltakerne fikk en kort introduksjon til ambisjonen i prosjektet og ble deretter invitert til å drøfte ulike typer bonusmodeller. Diskusjonen ble strukturert rundt følgende spørsmål:

- 1 *Hvem* skal få insentiver?
- 2 *Hva* skal insentivene være – penger eller noe annet?
- 3 *Hva* skal *utløse* insentivene?
- 4 *Hvor store* må insentivene være for å virke?
- 5 *Når* skal de få dem?
- 6 *Hvor* er snubletrådene? (faglig, praktisk, etisk)

For å konkretisere diskusjonen presenterte vi fire modeller som på det tidspunktet ble vurdert som mulige alternativer:

- 1 Gloseprøvebonus for deltakere i norskopplæring
- 2 Bonus til kommunen/VO for etablering av morsmålsstøtte til deltakere i norskopplæring
- 3 Bonus til kommunen/VO når deltakere består en norskprøve
- 4 Bonus til kommune/fylkeskommunen/VO for etablering av tilbud om fagopplæring

Diskusjonen i fokusgruppene ga viktige betenkninger som vi tok med oss videre i arbeidet med å utforme bonusmodeller. Vi har også gjennomført en rekke kortere samtaler med nøkkelinformanter innen norskopplæring, i fylkeskommunen, i IMDi, i Kompetanse Norge og i bosettingskommuner for å drøfte mer avgrensede aspekter rundt innretningen av modellene. I tillegg har referansegruppen vært en viktig ressurs både gjennom å bringe til veie konkret informasjon og gjennom å kritisk drøfte sentrale aspekter ved en rekke foreslåtte modeller.

4.4 Gjennomføring av styrkeberegninger

Et sentralt tema for utforming av eventuelle forsøk er hva man kan lære av dem. På forhånd bør man beregne hvorvidt man i etterkant, med rimelig sikkerhet, vil kunne påvise eventuelle effekter av økonomiske insentiver. Dette kalles ofte «styrkeberegning» eller beregning av statistisk utsagnskraft. Prosjektets fase 1 skal vurdere ulike modeller, deres kjennetegn og hvilket forskningsdesign som vil egne seg best. Et av kravene til en modell er at den kan iverksettes i fase 2 slik at effekter kan avdekkes. For et gitt design vil flere deltakere gi høyere presisjon, og den minste identifiserbare effekten vil dermed være lavere. I fase 2 og 3 vil det være kostbart med mange deltakere, og det er viktig å finne et design som er effektivt. Det er ønskelig å kunne klare oss med få deltakere og samtidig avdekke effekter av størrelser som er interessante.

Styrkeberegningene er derfor sentrale for valg av modeller for utprøving. Vi har gjort styrkeberegninger for å gi svar på om det er realistisk å kunne påvise effekter i etterkant av implementering i full skala. Slike beregninger er nødvendigvis basert på en rekke forutsetninger som alle kan diskuteres. Vi mener at beregningene allikevel gir en viktig pekepinn for valg og utforming av modell. Forutsetningene og framgangsmåten vi har benyttet, er nærmere forklart i presentasjonen av modellene.

5 Foreliggende litteratur

Det har vært et premiss for utformingen av forslag til økonomiske insentiver i integreringsarbeidet at insentivene skal være positive. Ingen skal altså «miste» penger dersom de ikke presterer i tråd med de insentivene som utformes. Mye av forskningen som er gjort om bruk av sanksjoner, gjelder nettopp negative sanksjoner (se f.eks. Djuve & Kavli 2019), noe som kan gjøre dem mindre relevante for vårt formål. En del funn er likevel aktuelle.

I den økonomiske litteraturen er det tre ulike tilnærminger til hvordan økonomiske insentiver virker på språkferdighetene til innvandrere. Disse relaterer seg til studier av: 1 internasjonal migrasjon og «the economics of language», 2 økonomiske insentiver for personer under utdanning og 3 arbeidsmarkedstiltak, herunder tiltak som inkluderer språkopplæring.

I den første tilnærmingen, som gjelder «the economics of language», fokuserer man primært på hvordan innvandreres språkferdigheter påvirker deres valg av land å migrere til, på viktigheten av å lære destinasjonslandets språk for arbeid og inntekt og på hvilke faktorer som bestemmer innvandreres opparbeiding av nye språkferdigheter. For vårt prosjekt er den mest relevante delen av denne litteraturen den som omhandler dette siste punktet: hva som bestemmer opparbeiding av språkferdigheter for dem med en annen språkbakgrunn enn den som dominerer i destinasjonslandet. Det fokuseres på tre forskjellige faktorer: i hvilken grad en innvandrer har blitt og blir eksponert for destinasjonslandets språk, effektiviteten av selve språkopplæringen og hvordan økonomiske insentiver påvirker læringen av et nytt språk (Chiswick 1991; Chiswick & Miller 1995, 2007a). Variabler brukt til å fange disse faktorene er alder, utdanning, kjønn, familiestruktur, migrasjonskostnader, lingvistisk nærhet mellom morsmål og destinasjonslandets språk, forventet botid i mottakerlandet og opphold i etniske enklaver (Chiswick & Miller 2014; Adserà & Pytliková 2016). Adserà og Pytliková (2015) konstruerer et sett av indikatorer som måler lingvistisk nærhet mellom forskjellige lands språk basert på informasjon fra et leksikon over språk (Ethnologue). Land blir parvis sammenliknet på grunnlag av hvert lands offisielle språk eller det språket som brukes mest. I deres artikkel blir disse indikatorene brukt til å forklare migranters valg av hvilket land de migrerer til. Imidlertid kan indikatorene også være relevante for å forstå forskjeller i hvor lett innvandrere lærer destinasjonslandets språk (effektiviteten i opplæringen), noe vi planlegger å nyttiggjøre oss av i dette prosjektet. Indeks for lingvistisk proksimitet kan anvendes til å justere forventningene til progresjon.

Litteraturen som handler om «the economics of language» ser hovedsakelig på økonomiske insentiver knyttet til avkastningen språkferdigheter gir i arbeidsmarkedet i form av sysselsetting og framtidig lønn (Chiswick & Miller 2014). Hovedkonklusjonene er at innvandrere foretar en større investering i destinasjonslandets språk jo lenger oppholdets varighet forventes å være (Chiswick & Miller 2006, 2007a, 2007b, 2008; Dustmann 1999), og jo viktigere språkferdigheter er for framtidig inntekt (Dustmann 1994; Dustmann & Fabbri 2003; Dustmann & Van Soest 2001, 2002).

Clausen et al. (2009) finner at en forbedring i språkferdigheter i Danmark fører til en signifikant økning i sannsynligheten for sysselsetting blant innvandrere som deltar i språkopplæring. Det er lite diskusjon av direkte økonomiske insentiver (f.eks. overføring av penger) innenfor denne litteraturen. Et unntak er et forsøk med økonomiske insentiver gjennomført i Sverige. Der fikk voksne innvandrere som gjennomførte svenskundervisningen innenfor det angitte tidsrommet, en bonus. Bonusen hadde en målbar effekt på de studentene som i utgangspunktet var flinke og hadde høy utdanning, men ingen målbar effekt på de svakere studentene (Åslund & Engdahl 2017). Dette illustrerer at dersom økonomiske insentiver skal kunne påvirke atferd, må det være innenfor handlingsrommet til dem som eksponeres for insentivene, å endre atferden sin i ønsket retning.

Den andre tilnærmingen, som ser på økonomiske insentiver i utdanning generelt, er meget bred og fokuserer på mange forskjellige problemstillinger. Det ses blant annet på hvordan monetære belønninger påvirker valget om å studere, oppmøte på skolen, oppførsel, karakterer, testresultater og fullføring. Progresia i Mexico er et eksempel som ser på økonomiske insentiver for innmelding og oppmøte på skolen (Schultz 2004; Behrman, Sengupta & Todd 2005). Et tilsvarende program basert på kontantoverføringer ble også gjort i Colombia (Barrera-Osorio et al. 2011). Belønninger rettet mot samlet skoleprestasjon er blitt studert i Colombia (Angrist, Bettinger & Kremer 2006), i USA (Fryer 2011; Levitt, List & Sadoff 2010; Patel et al. 2013) og i Nederland (Leuven, Oosterbeek & van der Klaauw 2010). I Danmark fant Nielsen et al. (2010) at det å begynne på universitet ble lite påvirket av hvilken statlig økonomisk støtte studentene fikk. Selv om man ut fra teori ville forvente at økte økonomiske insentiver skulle forbedre utdanningsutfall, så viser den internasjonale empirien blandede resultater. Resultatene varierer med de institusjonelle forhold, men hovedbildet er at finansielle insentiver gjennomgående gir beskjedne forbedringer i utdanningsresultater.

I Skandinavia er det innenfor utdanningsfeltet gjennomført få studier om innvandrere. Det finnes imidlertid evalueringer av ordninger rettet mot elev-/studentpopulasjonen generelt. Gunnes et al. (2013) finner at en ordning hos Lånecassen, der noen kull av studenter fikk ettergitt 18 000 kroner fra studielånet dersom de fullførte studiet på normert tid, kraftig reduserte antall semester brukt til fullføring. Skyt-Nielsen, Sørensen og Taber (2010) finner en signifikant, men liten effekt på oppmelding til høyere utdanning som følge av økte finansielle subsidier.

En interessant undersøkelse er Levitt et al. (2016). De studerer effekten av monetære belønninger på prøver som har relativt liten betydning (prøver gjort i normale skoletimer) for amerikanske elever på forskjellige skoletrinn fra grunnskole til videregående. De finner at belønning levert umiddelbart etter en prøve har betydelig innvirkning på elevenes resultater (en tiendedel av standardavviket). Dette er ikke tilfellet hvis belønningen gis en måned etter prøven, eller hvis belønningen er for liten (10 \$ belønning virker ikke, mens 20 \$ gjør det). Disse resultatene forklares med at elevene har høye diskonteringsrater og/eller hyperbolisk neddiskontering, hvilket innebærer at penger i framtiden har mye mindre verdi enn samme sum i dag. Tendensen til å sterkt vektlegge nåtiden framfor framtiden varierer både på tvers av individer og over tid for individer, avhengig av faktorer som stress, distraksjoner eller kognitive utvikling (Lavecchia et al. 2014). Noen studier finner at fattigdom hindrer kognitive funksjoner (Mani et al. 2013). Det kan derfor argumenteres for at innvandrere som

har hatt stressende og traumatiske opplevelser, har spesielt høye diskonteringsrenter, og at for dem er det svært viktig med tidspunktet for en eventuell belønning. Levitt et al. (2016) legger også vekt på at det innenfor et begrenset budsjett er bedre å gi mindre belønninger for å nå små milepæler enn en større belønning for å nå det endelige overordnede målet. Nyere forskning legger også vekt på viktigheten av at det er klarhet om insentivene, og at de får virkning umiddelbart (se for eksempel Brinch et al. 2017).

Den tredje tilnærmingen ser på arbeidsmarkedstiltak for innvandrere. På dette området har nordiske land mer erfaring enn andre europeiske land. Butscheck og Walter (2014) gjør en metaanalyse⁴ av litteraturen som evaluerer aktive arbeidsmarkedstiltak (ALMP: Active Labour Market Programmes) for innvandrere i Europa. De analyserer ulike aktive arbeidsmarkedstiltak som skolelæring og opplæring på arbeidsplassen, støtte til ansettelse i privat sektor, støtte til ansettelse i offentlig sektor, hjelp til jobbsøking og bruk av sanksjoner. De finner at blant alle disse tiltakene er det bare lønns subsidier til privat sektor som bidrar til å vesentlig øke sysselsettingsgraden blant innvandrere. Subsidierte offentlige arbeidsplasser er mindre effektive, mens verken hjelp til jobbsøking, sanksjoner eller trening i bedriften eller i klasserommet har målbar effekt alene. Hva gjelder jobbsøkningsstøtte kombinert med sanksjoner, der mange av studiene er fra de nordiske landene, fant halvparten av evalueringene statistisk signifikant økt jobboppnåelse, mens effekten var ikke-signifikant i resten. Sarvimaki og Hamalainen (2016) finner at en reform i 1999 i Finland som flyttet ressurser fra tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak mot individualisert trening, som inkluderte språkopplæring, hadde en stor positiv effekt på inntektene til vanskeligstilte innvandrere. Qureshi (2013) viser at innvandrere fra ikke-vestlige land i mindre grad responderer på negative insentiver enn det dansker gjør, og tolker dette som at disse innvandrerne mangler relevante kvalifikasjoner for arbeidsmarkedet, og at negative sanksjoner derfor har liten effekt.

Et annet aspekt som man bør være oppmerksom på når det gjelder å utforme økonomiske insentiver, er mottakerens kjønn. Tidligere litteratur tyder på at økonomiske insentiver har ulike effekter for menn og kvinner. Hvis gifte eller samboende kvinner ikke har mye forhandlingskraft innad i husholdningen, så kan økonomiske tilskudd til dem være mindre effektive. Effekten av økonomiske insentiver for kvinner kan avhenge av hvem som får pengene til slutt. Hvis kvinner har en annen diskonteringsrate enn menn, kan også utformingen av insentivene innvirke på hvordan de virker etter kjønn. Levitt et al. (2016) finner for eksempel at gutter er mer påvirkelige enn jenter. I litteraturen er det også generell enighet om at det er kjønnsforskjeller i tidsprefranser. Studier av langsiktige tiltak finner større effekt på jenter enn på gutter, mens studier av tiltak på kortere sikt finner større effekt blant gutter (Angrist et al. 2009; Angrist & Lavy 2009). Utformingen av insentiver kan således påvirke våre resultater ulikt etter kjønn. Chiswick et al. (2005a, 2005b) finner at det er høyere korrelasjon mellom faktorer som påvirker språkferdigheter for mødre og barn enn for fedre og barn. Jalava et al. (2015) finner kjønnsforskjeller i effekten av ikke-økonomisk belønning. Det er bare når guttene står overfor rangbasert gradering, at de forbedrer sin læring, mens jenter reagerer både på rangbasert gradering og belønning med et sertifikat.

⁴ 93 estimater fra 33 empiriske studier

6 Analytisk ramme

Vurderingene av hva slags atferd som kan og bør utsettes for positive økonomiske insentiver, må bygge på en kombinasjon av eksisterende kunnskap om hva som bidrar til bedre resultater i norskopplæringen, og hva som styrker overgang til arbeid og ordinær utdanning fra introduksjonsordningen.

Disse faktorene er knyttet til atferden til den enkelte deltaker, men også til omfanget på og kvaliteten i den «lokale tiltaksvifta» som tilbys de nyankomne innvanderne. Heri inngår omfanget av et heldagsprogram («hvorfylldig er menyen»), typer aktiviteter (herunder opplæringsarenaer i arbeidslivet i kombinasjon med ordinær opplæring) og kvaliteten på den opplæring og oppfølging sentrale aktører på disse arenaene kan tilby.

Samtidig må det vurderes om atferden til de ulike aktørene i dag er et hinder for bedre måloppnåelse, og om det er innenfor handlingsrommet til den vi ønsker å påvirke å faktisk endre atferd. Med andre ord: Kan de som utsettes for insentiver, i praksis endre atferden sin på en måte som vil bedre måloppnåelse?

Formålet med økonomiske insentivordninger for lokale aktører i integreringsarbeidet vil være å bedre rammebetingelsene den enkelte innvandrermøter i årene etter ankomst. Et eksempel er bedre tilbud om formell opplæring i kombinasjon med relevant arbeidstrening i virksomheter. Andre insentivordninger har som siktemål å endre atferd og innsats hos den enkelte innvandrermøter for bedre å lykkes i arbeidsliv eller kompetansegivende utdanning senere.

Vår oppgave er dermed å vurdere hvilke økonomiske insentiver som kan tenkes å påvirke ulike aktørers atferd innenfor disse områdene. Drøfting av atferdsendringer må bygge på en vurdering av hva ulike aktører er opptatt av. Når vi drøfter insentiver for kommuner, hvem treffer beslutningene, og hva er deres preferanser? Dersom det fins privatøkonomiske insentiver for den enkelte deltaker, hvilken betydning har penger for valg hos enkeltindivider og familier?

Det kan skilles mellom to hovedtyper av insentiver: resultatbaserte og innholds-/aktivitetsbaserte. På individnivå vil innholds-/aktivitetsbaserte insentiver belønne oppmøte (i gitte aktiviteter). Resultatbaserte insentiver vil belønne for eksempel oppnådde eksamensresultater. På kommunenivå vil innholds-/aktivitetsbaserte insentiver belønne for eksempel heldagsprogram eller visse typer kursinnhold, mens resultatbaserte insentiver kan knyttes til gjennomstrømming i norskopplæring eller overgang til arbeid og utdanning. Det er fordeler og ulemper ved begge måtene å insentivere på. Fordelen med resultatbaserte insentiver er at de belønner nettopp det som er målsettingen med ordningen: bedre resultater i norskopplæring eller overgang til arbeid eller utdanning. Ulempen er knyttet til at det kan ta svært langt tid å måle resultatene, spesielt vil dette gjelde overgang til arbeid. En annen betydelig ulempe er at måling av resultater ikke i seg selv gir noen informasjon om hvorfor insentiver virker eller ikke virker: Hvis man ikke finner noen effekt av insentivene, kan man ikke ut fra dette vite om årsaken er at insentivene ikke er forstått, at de ikke

er implementert, at atferdsendringen ikke var innenfor handlingsrommet til deltakerne, at de ikke brydde seg om insentivet, etc. Fordelen med aktivitetsbaserte insentiver er at de kan måles nokså umiddelbart. Ulempen er at det kan være usikkert hvor hensiktsmessige de ulike tiltakene som man knytter insentiver til, faktisk er med hensyn til det man ønsker å oppnå: bedre norskerferdigheter og økt overgang til arbeid og ordinær utdanning. Det kan dessuten gi mindre fleksibilitet til å utnytte lokal kompetanse og ressurser.

I de tilfellene hvor vi drøfter innholds- og aktivitetsbaserte insentiver, trekker vi på etablert kunnskap om hva som påvirker norskprogresjon og overgang til arbeid (Djuve et al. 2018). Dette vil i hovedsak si:

Norskprogresjon:

- lærere med utdanning i norsk som andrespråk
- gode samarbeidsrelasjoner VO–grunnskole–VGS–sivilsamfunn

Overgang til arbeid

- ordinær utdanning
- heldagsprogram
- (og norskerferdigheter)

Ulike modeller vil ha ulike konsekvenser. Vi vil drøfte følgende faktorer:

- a) Utforming av insentivet: Hvem skal det rettes mot, og hvilken type atferdsendring blir forsøkt oppnådd?
- b) Potensial for endring: Er det grunn til å tro at insentivet vil bevirke en atferdsendring?
- c) Ulike typer effekter, tilsiktede og utilsiktede
- d) Praktisk gjennomførbarhet
- e) Kostnader
- f) Etske hensyn

6.1 Kjennetegn ved modellene

Økonomiske insentivordninger kan utformes på svært ulike måter. Noen av de sentrale elementene som må drøftes, vil være:

- Hvilken form skal belønningen ha? Goder eller kontanter?
- Hvor stor skal belønningen være, og når / hvor ofte skal den utbetales?
- Hvilke hendelser/resultater skal utløse belønning? Er det løpende resultater med svak «premiering» underveis eller en relativt sett større gevinst ved et slutt punkt?
- Individuelle eller kollektive resultater?
- Hva premieres? Resultat eller innsats (oppmøte)?
- Skal utfallet som premieres, være knyttet til enkeltpersoner, en mindre gruppe eller hele målgruppen? Selv med insentiver for enkeltpersoner i form av pengebonus kan denne knyttes til utfall for en (mindre) gruppe.

Ved utforming av et forsøk er prosedyre for tilordning av hvem som skal få mulighet til å oppnå bonus og ikke, også et viktig kjennetegn. Dette er fordi det er et underlig-

gende premiss at modellene skal evalueres innenfor et rammeverk med kontrafaktiske utfall der effektene av insentivordningene vil bli målt gjennom sammenlikninger av tiltaks- og kontrollgrupper. For å kunne etablere troverdige anslag på effekter må tilordning til de to gruppene skje på en måte der de begge er forventningsmessig like i forkant av tiltaket. Dette kan sikres på ulike måter, men nivå for randomisering vil avgjøre hvilke typer effekter vi kan identifisere, og ikke minst hvor mange deltakere som kreves for å kunne avdekke konsekvenser av realistisk omfang (se avsnitt 8.3 for detaljer).

6.2 Potensial for endring

Ulike modeller har varierende potensial for å skape atferdsendringer. Dersom insentivordninger skal endre aktørers atferd, er det ikke nok at de faktisk bryr seg om belønningen. Det er en nødvendig forutsetning at deltakerne forstår spillereglene. Forståelse vil påvirkes av hvor komplisert reglene er. Minst like sentralt er deltakernes forutsetninger for å forstå dem. Dette er et særlig viktig kriterium å vurdere dersom målgruppen for insentivene er deltakere i introduksjonsprogram og/eller norskkopplæring og samfunnskunnskap. Både språkbarrierer og manglende basiskunnskaper hos deltakerne kan resultere i svak forståelse av reglene og derfor manglende respons på insentiver. Utformingen av reglene må derfor være enkel og tydelig.

Det er også av stor betydning at «premieringen» finner sted innenfor en tidshorison deltakerne kan forholde seg til og bryr seg om. Det kan derfor være ønskelig med løpende premiering (av delmål) snarere enn en sluttpremiering.

Et kollektivt resultatkriterium kan være vanskeligere å forstå enn et individuelt. For kollektive resultatkriterier vil også vurderinger av resten av gruppen spille inn. Dette vil gjelde både for insentiver rettet mot deltakere og for insentiver rettet mot andre aktører/institusjoner.

Om reglene er forstått, er det avgjørende at deltakerne også (oppfatter at de) har reell påvirkningsmulighet. Det må finnes en klar sammenheng mellom atferd og premiering, hvilket for eksempel innebærer at det gjennom endret innsats i dag er en betydelig endret sjans for premie i framtiden. For premiering av innsats i form av oppmøte er denne tydelig. I andre tilfeller der resultatet også avhenger av andres innsats eller kompetanse, kan det oppstå tvil om hvorvidt egen atferd er viktig. På den andre siden kan gruppepremiering stimulere sosial interaksjon (for eksempel at elever hjelper hverandre). Faktorer utenfor aktørens kontroll må ikke være avgjørende for om man lykkes eller ikke. Både for kollektive og individuelle suksesskriterier er det en fare for at betydningen av utenforstående faktorer svekker potensialet for atferdsendringer. Et annet problem kan oppstå ved uopnåelig premiering. Dersom utformingen av økonomiske insentiver er slik at deltakere tenker de er sjanseløse uansett, kan ordningen virke mot sin hensikt gjennom å svekke motivasjonen.

6.3 Ulike typer effekter

En modell må også vurderes ut fra effekter man kan forvente. Denne vurderingen bygger på modellens kjennetegn og potensial. Utover måloppfyllelsen som insentivene bygger på, vil det være aktuelt å vurdere effekter på andre områder. La oss bruke oppmøtebonus som eksempel. Den premierer oppmøte, men det er bedre resultater av språkopplæringen og senere arbeidsmarkedsutfall som det knyttes målsettinger

til. Om flere deltakere møter opp fordi de får penger, er det til liten nytte dersom vi ikke kan spore effekter på læring.

Det er også viktig å tenke gjennom fallgruver i form av utilsiktede negative konsekvenser. Særlig aktuelt er dette for profesjonelle aktører i integreringsarbeid med et stort knippe av ulike målsettinger, kombinert med mulighet til å flytte ressurser mellom oppgaver. Et fundamentalt problem med insentivering under slike omstendigheter er overflytting av innsats og ressurser til områder med premiering *fra* andre viktige oppgaver der det ikke finnes økonomiske insentiver. I noen situasjoner kan en slik omprioritering være ønskelig, mens det i andre situasjoner kan medføre uheldige prioriteringer. Farene for dette må konkret vurderes ved ulike typer modeller.

Andre utilsiktede virkninger kan være mangelfull registrering av oppmøte hvis den som registrerer, ikke er villig til å bidra til negative økonomiske sanksjoner for den som ikke møter opp (se f.eks. Djuve & Kavli 2015; Diop-Christensen 2015), mindre selvstudium (se f.eks. Dæhlen et al. 2013; Lillevik & Tyldum 2018), overdrevet oppmerksomhet om de ferdighetene som kan måles, demotivering av den gruppen som får de minst fristende økonomiske insentivene, demotivering av dem som tror de ikke klarer å oppnå kravene, fortrengning av annen motivasjon eller lite ressurser benyttet på dem som har vanskeligheter må å oppfylle kravene («cream skimming»). Utilsiktede virkninger er ofte vanskelige å vurdere sikkert, siden arbeidet som regel ikke er rettet mot å fange dem opp. De er allikevel viktige å prøve å måle og anslå.

6.4 Gjennomførbarhet

Om en modell er lovende ut fra kriterier omtalt så langt, må man vurdere om den kan iverksettes i praksis, innenfor eksisterende strukturer og aktuelle kostnadsrammer. Det er ønskelig, ut fra krav til både pålitelighet og effektivitet, at kartlegging av utfall og hendelser som skal premieres, kan måles innenfor dagens informasjonsstrøm og registreringer. For noen modeller må disse antakelig styrkes.

Særlige utfordringer kan gjelde selve implementeringen av modellen. Prosedyrer for valg av tiltaks- og kontrollgrupper er avgjørende, men kan møte praktiske problemer. Disse bør avklares og drøftes. Her kan det være aktuelt å inngå «kompromisser» mellom det perfekte designet ut fra ønsket om å kunne kartlegge effekter på en mest mulig presis måte og hensynet til hva som er mulig å gjennomføre i praksis.

Det er viktig å vurdere farene for at intensjonene med modellen undergraves gjennom strategisk tilpasning («sabotasje»), enten fra deltakerne selv eller fra andre aktører. Et par eksempler illustrerer mulige utfordringer. Ved oppmøtebonus kan vi være bekymret for at eksistensen av økonomiske insentiver knyttet til fravær skjærper en lojalitetskonflikt hos ansatte som skal registrere oppmøtet. På den ene siden skal ansatte følge regelverket (som her er entydig: til stede eller ikke). På den andre vet de at konsekvensen er lavere/ingen bonus til den enkelte (som de vet har dårlig råd og kanskje sliter i livet). Et annet eksempel på strategisk tilpasning oppstår ved registrering av forkunnskaper innenfor en resultatbasert språkopplæring. Dersom premiering knyttes til framgang, oppstår et insentiv til å underprestere (blant deltakere) eller underregistrere (blant arrangører) ved registrering.

Det innebærer for det første at vi må vurdere sannsynligheten for at modellene tas i bruk. For det andre må vi vurdere målbarheten av ønskede atferdsendringer, hvordan det skal måles, hvem som skal måle, og hvordan bonusordningene skal admini-

streres. Hvem skal for eksempel utbetale bonuser? Videre må det vurderes om modellene vil kreve opplæring av lokal administrasjon eller sentraladministrasjon, og hvor kostnadskrevende administrative løsninger er for de ulike modellene.

For noen typer insentiver kan det være flere «lag» med implementering. Vi kan bruke oppmøtebonus i norskopplæringen som et tenkt eksempel. En implementering av forsøk med oppmøtebonus i norskopplæringen forutsetter for det første at kommunen ønsker å delta i forsøket. For det andre forutsetter det at lærerne registrerer oppmøtet nøyaktig.

En potensiell utfordring i implementeringen av økonomiske insentiver er såkalt sabotasje fra dem som skal administrere ordningene, ved for eksempel at lærere eller programrådgivere unnlater å registrere ugyldig fravær blant deltakere som dermed slipper økonomiske sanksjoner (se f.eks. Djuve et al. 2011), eller ved at «svake» deltakere flyttes fra et «krevende» program til et med færre krav og lavere risiko for å bli sanksjonert (Diop-Christensen 2015). Det kan være tre ulike forklaringer på at lærere eller programrådgivere unnlater å gjennomføre økonomiske sanksjoner overfor deltakere. De kjenner ikke regelverket godt nok, de mener at bruken av økonomiske sanksjoner i det aktuelle tilfellet vil være lite effektivt, uetisk eller begge deler, og lar derfor være å effektivt trekk, eller de har for liten tid til å iverksette trekk på en systematisk måte. I det norske introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen er alle tre praksiser dokumentert, og et stort flertall av programrådgiverne i introduksjonsordningen rapporterer at de ofte eller av og til er i tvil om det skal sanksjoneres. De fleste velger likevel å sanksjonere i tråd med regelverket, og dette tyder i seg selv på at de samlede styringsverktøyene virker (Djuve et al. 2017).

Nye ordninger kan likevel være mer utsatt for sabotasje enn mer etablerte ordninger, selv om insentivene her skal være avgrenset til økonomisk belønning og ikke straff.

6.5 Etikk

Etiske avveininger inkluderer blant annet likebehandling, personvern hensyn, samt en vurdering av hvor sannsynlig det er at tiltakene skal ha noen effekt. En tilfeldig tilordning av hvem som får mulighet til å utløse bonus vil utfordre likebehandlingsprinsippet, og man bør konkret vurdere reaksjoner på dette ved valg av modell for iverksetting. Samtidig er forslagene avgrenset til økonomiske bonuser, og selv om det kan oppfattes som urettferdig at enkelte får mulighet til å opptjene bonus og andre ikke, er det likevel mindre dramatisk enn om noen personer ble tilfeldig tilordnet forsøk der de kunne risikere å tape penger de ellers ville hatt rett til. Ulempen knyttet til likebehandlingsprinsippet må også veies opp mot hvor sannsynlig det er at den modellen som skal utprøves kan gi bedre resultater i integreringsarbeidet. Det er lettere å akseptere noe ulikebehandling på kort sikt, dersom det er grunn til å tro at tiltakene som prøves ut vil virke. Det er selvsagt en utfordring at vi i utgangspunktet ikke vet om tiltakene vil virke. Likevel bør alle modeller drøftes grundig med dette for øyet.

6.6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Alle modeller bør vurderes i et samfunnsmessig perspektiv der kostnader og gevinster søkes veiet opp mot hverandre. Erfaringsvis kan det være nødvendig med relativt mange deltakere i forsøkene for å med stor sannsynlighet finne effekter av rimelig

størrelse, noe som selvsagt driver kostnadene opp. De direkte kostnadene for myndighetene vil være relativt enkle å kartlegge, men gevinstene er uløselig knyttet til effektene av tiltakene på kort, mellomlang og lang sikt. Dermed må vurderingen bygge på *forventede effekter* i lys av kunnskapsgrunnlaget, kjennetegn ved modellen, potensialet for effekter og gjennomførbarhet.

6.7 Oppsummering

Det må kunne begrunnes at modellene med stor sannsynlighet vil føre til ønsket atferdsendring, at de er praktisk gjennomførbare, og at de er etisk forsvarlige. I tillegg må det vurderes om størrelsen på de forventede samfunnsmessige gunstige konsekvensene forsvaret størrelsen på insentiver og øvrige kostnader ved modellene. Endelig må det sannsynliggjøres at de vil bli benyttet av de relevante ansvarlige myndigheter som de utformes for.

For å vurdere en modells samfunnsmessige konsekvenser er første betingelse at modellen fører til faktisk atferdsendring. Videre må registreringen av atferd og resultat være presis og troverdig, og utvalget må være stort nok slik at det er mulig å estimere størrelsen på effekten med tilfredsstillende grad av sikkerhet. For at konsekvensene skal være gunstige, bør atferdsendringen være i ønsket retning. Vurderingen vil også måtte basere seg på det som er målbart i en eller annen forstand.

Endelig må vurderingen av samfunnsmessige konsekvenser ta inn over seg modellens kostnader. De direkte utgiftskomponentene i det offentlige kostnader vil være relativt oversiktlige og avhenge av størrelsen på bonus og hvor mange som oppnår denne, administrative kostnader, som lærer- og saksbehandlerressurser, og eventuelt materiell, lokaler etc. Den totale samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil i stor grad avhenge av måloppnåelse – økt oppnådd utdanning og formelle kvalifikasjoner, forbedret tilknytning til arbeidslivet og lavere sannsynlighet for å være avhengig av statlige eller kommunale overføringer vil være svært kostnadsbesparende for det offentlige i det lange løp.

7 Forslag til modeller – individnivå

7.1 Kort diskusjon om mulige, men forkastede, modeller

Før prosjektstart så vi for oss mange mulige måter en slik bonus kunne innrettes på. Underveis i arbeidet har vi forkastet en rekke ulike modeller, herunder:

- Gruppebasert bonus til deltakere i norskopplæring: Vi har valgt å gå bort fra gruppebasert bonus da vårt inntrykk er at undervisningsgruppene er i kontinuerlig endring og dessuten ofte sammensatt av deltakere på ulike ferdighetsnivåer og med ulik progresjon. En bonus som avhenger av medelevers utfall, vil være lite påvirkbar, oppfattes tilfeldig og dessuten bli svært vanskelig å organisere.
- Insentiver knyttet til oppmøte: Vårt inntrykk er at deltakelsen i norskopplæringen er høy, og at det er lite ureglementert fravær. Det er derimot en del gyldig fravær av ulike årsaker. Vi tror det vil være vanskelig å knytte insentiver til gyldig fravær, blant annet ut fra rettferdighetshensyn, siden gyldighet vanligvis er definert ut fra forhold man ikke selv har kontroll over. Det er heller ikke ønskelig at elevene dukker opp av økonomiske grunner når de er smittsomt syke. I tillegg skal introduksjonstønadene, etter regelverket, avkortes ved ugyldig fravær. På den måten premieres i prinsippet oppmøte i dagens ordning allerede for dem som deltar i introduksjonsprogrammet.
- Løpende prøver av mindre omfang, men med umiddelbar bonus: En slik modell har en rekke fordeler, men vårt inntrykk fra referansegruppen og fra fokusgrupper blant ansatte i det kommunale integreringsapparatet m.m. er at føringene for det pedagogiske innholdet, ville blitt svært omstridt. Behovet for nivåbaserte prøver tilpasset det pedagogiske opplegget i den enkelte klasse ble understreket. Tilbakemeldingene tyder på at en slik bonus vil møte motstand hos arrangører. I tillegg vil den kunne kreve betydelige investeringer i utvikling av prøver for å få det til å fungere (pedagogisk) tilfredsstillende.

7.2 Individbasert bonus for oppnådde norskprøveresultater

Etter å ha forkastet alternativene over står vi igjen med varianter av individbasert bonus knyttet til oppnådde norskferdigheter på eksamen. Én variant av dette ble gjennomført i Sverige i 2009–2010. Her ble bonus utløst dersom man oppnådde et gitt ferdighetsnivå innen en viss tid. Oppnådd nivå etter tidsfristen ga ingen bonus. Bonusen varierte fra 6000 SEK for kurs 1B (tilsvarer A1/A2 i Norge) via 8000 på 2C (A2/A2+) til 12 000 SEK på nivå 3D (B1/B1+). Kravet var bestått kurs innen 15 måneder fra oppholdsdato og innen 12 måneder fra kursstart. Resultatene viste at andelen med bestått 3D etter 15 måneder økte med 2,2 prosentpoeng i kommuner med bonus, mens det ikke var noen forskjeller i andelen bestått for de andre kursene. Det er også grunn til å merke seg at forskjellen i andel med bestått 3D var borte etter omtrent 2 år. Bonusordningen medførte med andre ord en noe raskere fullføring, men ingen forskjell på lang sikt.

Resultatene fra det svenske forsøket er altså svært beskjedne. Det kan være flere årsaker til dette:

- Effekt ble funnet for kurset med høyest bonus og de mest kompetente deltakerne. Mens deltakere på spor 1 i Sverige hadde 4,5 års skolegang og ble tilbudt en bonus på 6000 SEK, hadde spor 3-deltakerne lengre utdanning fra hjemlandet (14 år) med en bonus på 12 000 SEK i sikte. Det er åpenbart en rekke mulige svar på hvorfor bonus kun virket for 3D. Den var høyere, deltakernes forutsetninger for å lære svensk var bedre, og det er mulig at veien for den sterke gruppen fram til å fullføre 3D var kortere enn til 1B for den svakeste. Deltakere med lang utdanning er også mindre sårbare for eventuell dårlig kvalitet i opplæringstilbudet – de vil allerede ha et sett av læringsstrategier som de kan trekke på.
- Bonusen var betinget av fullføring innen 15 måneder etter ankomst og 12 måneder etter kursstart. Dette innebærer at kurstilbudet i kommunen eller i asylmottaket vil kunne påvirke sjansen til å oppnå bonus. Dessuten vil mange kunne oppleve at tidsfristen er urealistisk kort. For dem vil ikke en bonus som forsvinner etter en viss tid, ha effekt.
- Fristen for fullføring var den samme for alle, uavhengig av innvanderens kompetanse ved ankomst.

Ved utforming av et forsøk med individbonus er det naturlig å bruke disse erfaringene fra Sverige. Vår ambisjon er først og fremst å øke måloppnåelsen blant de deltakerne som har et svakt eller middels godt utgangspunkt. Et sentralt spørsmål er derfor: Kan eksamenbonus utformes på en måte der vi kan forvente sterkere effekter enn i det svenske forsøket?

Deltakerne i norskopplæring kan sies å ha svært sterke insentiver for å bedre sine norskferdigheter allerede i dag. Dette vil ofte være inngangsbilletten til arbeidslivet, og det er krav om godkjent opplæring for norsk statsborgerskap. På den måten finnes det allerede individuelle insentiver for fullføring, på kortest mulig tid, og på mange måter i et omfang som langt overgår hva et forsøk som dette kan innebære. Lærer man norsk på 1,5 år i stedet for 2,5 år, og kommer ett år raskere ut i arbeidslivet, er den økonomiske gevinsten av dette potensielt svært stor.

Et utgangspunkt for oss har derfor vært å stille spørsmålet: «Hvorfor er ikke disse allerede eksisterende insentivene tilstrekkelige?» Vårt svar på dette er todelt: For det første er veien fram til målet betydelig for en del av deltakerne. Mange har svært svake norskferdigheter og et morsmål som er svært ulikt norsk. For disse deltakerne tror vi veien fram til eksamen ofte oppleves lang. Mange studier tyder på at insentiver virker langt sterkere «her og nå» enn de gjør på lang sikt. En økonomisk bonus som utløses umiddelbart for noe du gjør nå, vil derfor ha sterkere effekt enn en tilsvarende bonus som utløses om lang tid for en langsiktig innsats. Når veien til oppnådd norsknivå er svært lang, vil dermed insentiver knyttet til eksamen virke svakere.

For det andre tror vi mange av deltakerne har vært utsatt for mye stress og en hard psykisk påkjenning. Dette kan bidra til at de er mer kortsiktige i sine vurderinger. I en livssituasjon preget av store omveltninger og mye usikkerhet vil det være mange problemer som er mer presserende enn å lære norsk. Mange vil også ha erfaringer som gjør fokus og konsentrasjon vanskelig. Betydelig stress, opplevde traumer og stor

usikkerhet er alle faktorer som kan bidra til å gjøre deltakernes tidshorisont kortere enn hva den ellers ville ha vært.

Samlet sett mener vi det virker plausibelt at de manglende effektene av individbonus i det svenske forsøket kan skyldes en kombinasjon av flere forhold:

- Bonusutbetalingene var relativt lave.
- For mange deltakere var det urealistisk å oppnå det krevde språknivået innen tidsfristen for bonus.
- Bonusen var knyttet til et mål som lå (for) langt framme.
- Det lå ingen gevinst i å oppnå det ønskede språknivået på (enda) kortere tid enn tidsfristen for bonus. Dette kan ha gjort at deltakere utsetter innsatsen – og ender med ikke å klare eksamen.

Vi kan selvfølgelig ikke utelukke at de manglende effektene i det svenske forsøket i stedet skyldes at deltakerne allerede gjør sitt beste og dermed ikke lar seg påvirke av bonus. Hvorvidt en endret bonusordning har effekter på oppnådd kompetansenivå, er jo nettopp det vi ønsker å lære mer om i forsøket.

Målsetting

Hensikten med tiltaket er å gi motivasjon til økt innsats i norskopplæringen og gjennom dette bidra til at deltakerne oppnår et høyere ferdighetsnivå raskere.

Utforming

Vi ser for oss å utforme en individbonus som belønner det å oppnå et nytt nivå på norskferdigheter, og som gir spesielt god uttelling dersom deltakeren gjør dette på kort tid. Bonusen gis separat for oppnådde ferdigheter på hvert av de fire områdene (lese, lytte, skrive, muntlig) og for hvert av de ulike nivåene (A1, A2, B1, B2). Merk at deltakere som ikke tar alle prøver, men testes første gang på et høyere nivå, vil behandles i bonussammenheng som om de også fullfører nivået/nivåene under.

Bonussystemet består av to komponenter: et fast beløp for oppnådd ferdighetsnivå og en «tidsbonus» som belønner det å oppnå det raskt. Rask oppnåelse er relativt til hva som forventes på det sporet deltakeren starter (se under). Vi ønsker altså at man, til forskjell fra det svenske forsøket, uansett skal få en bonus for å oppnå nytt ferdighetsnivå, selv om man bruker lang tid.

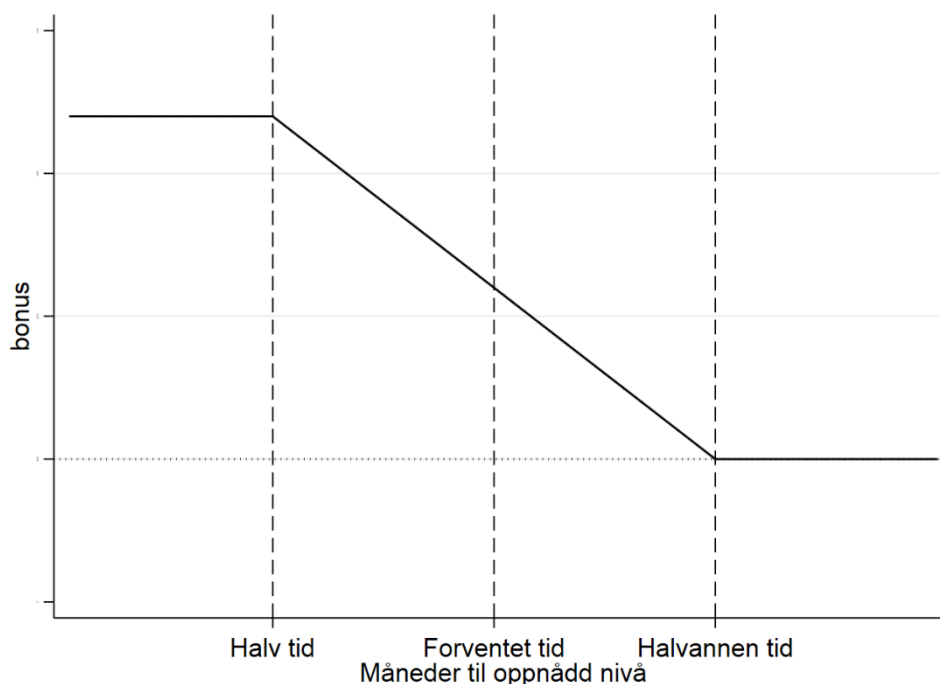
Vi vil differensiere bonusene mellom hvert av de tre sporene i norskopplæringen samt for deltakere i alfabetiseringsmodulen i spor 1. Vi vil derfor ha fire ulike nivågrupper som hver får en tilpasset bonusstruktur. Vi ser for oss at tilpasningen gjøres slik at hver av de fire deltakergruppene oppnår *like stor bonus* dersom de oppnår sitt forventede ferdighetsnivå på forventet tid. Personer som verken kan lese eller skrive, kan i prinsippet få like høy bonus etter 2 år som deltakere med høyere utdanning og gode språkkunnskaper i for eksempel engelsk.

Som beskrevet kort over ser vi for oss at individbonus består av to komponenter, et fast beløp man får for å oppnå et gitt kompetansenivå, og en tidsbonus man får for å klare kravet raskt. Vi ser for oss at tidsbonusen avhenger av antall måneder det har

gått etter bosettingsdato, men med et «tak» og et «gulv».⁵ Vi vil først beskrive selve forslaget og deretter drøfte mulige svakheter og problemer.

Bonussystemet har definert et forventet tidspunkt for oppnåelse av et nivå for en deltaker på et spor (T). Vi har antatt at tidsbonus gis for fullføring raskere enn $1,5 \times T$, det vil si raskere enn halvannen gang forventet tid. Tidsbonusen begrenses oppad slik at man ikke får ekstra tidsbonus for fullføring på mindre enn $T/2$ (halv forventet tid). I figur 7.1 ser dette slik ut:

Figur 7.1 Tidsbonus.



Tidsbonusen kan da uttrykkes ved hjelp av en formel og avhenger av forventet fullføringstid T , faktisk fullføringstid t og bonussatsen per måned b .

$$\text{Tidsbonus} = b \text{ Max } [0, \text{Min } (T, 1,5 T - t)]$$

Operasjonalisering av dette krever først at vi spesifiserer en klar forventning til deltakerne, altså at vi spesifiserer T , avhengig av spor og type prøve. Vi har et forslag til dette i tabell 7.1. Vi skiller mellom fire spor (spor I er delt i to – I alfabetisering og I), og vi ser for oss at for en deltaker i spor I med alfabetiseringsmodul er forventet progresjon å nå nivå A2 i muntlige ferdigheter i løpet av 24 måneder og nivå A1 i skriftlige ferdigheter i løpet av 24 måneder (illustrert i tabellen med fet skrift og gråtonet bakgrunn). For deltakere på ordinært spor I er forventningene høyere, og det forventes at deltakerne når nivå A2 i lesing og skriving og nivå B1 på lytting og muntlig.

⁵ Merk at vi i presentasjonen antar at det er mulig å avlegge prøver hver måned. I praksis vil begrensede muligheter til å avlegge prøver innebære at tidsbonus er knyttet til kvartaler.

Definisjoner av forventet tid avspeiler forventet framdrift i språkopplæringen innenfor tidsrammen for introduksjonsprogrammet. Tabellen viser også den forventede progresjonen på veien mot målet.

Tabell 7.1 Forventet progresjon i norskopplæringen. Etter spor.

| | Nivå | I Alfabetisering | I | II | III |
|----|---------|------------------|-----------|-----------|-----------|
| A1 | Lytte | 12 | 8 | 6 | 3 |
| | Muntlig | 12 | 8 | 6 | 3 |
| | Lese | 24 | 12 | 6 | 3 |
| | Skrive | 24 | 12 | 6 | 3 |
| A2 | Lytte | 24 | 16 | 12 | 8 |
| | Muntlig | 24 | 16 | 12 | 8 |
| | Lese | 36 | 24 | 12 | 8 |
| | Skrive | 36 | 24 | 12 | 8 |
| B1 | Lytte | 36 | 24 | 18 | 12 |
| | Muntlig | 36 | 24 | 18 | 12 |
| | Lese | 36 | 32 | 18 | 12 |
| | Skrive | 48 | 32 | 18 | 12 |
| B2 | Lytte | 48 | 32 | 24 | 18 |
| | Muntlig | 48 | 32 | 24 | 18 |
| | Lese | 60 | 40 | 24 | 18 |
| | Skrive | 60 | 40 | 24 | 18 |

Likebehandling av deltakere med ulikt utgangspunkt oppnås ved at alle som oppnår forventede nivå på forventet tid, mottar den samme bonusen, uavhengig av hvilket spor man starter på. Totalt tenker vi oss at dette, som altså inkluderer både bonus for oppnådd nivå («nivåbonus») og tidsbonus ved fullføring på forventet tid, bør belønnes med for eksempel 15 000 kroner. Dette beløpet kan selvfølgelig justeres.

Som en følge av likebehandling totalt sett vil deltakerne oppnå ulik bonus for å fullføre et gitt nivå. For en deltaker i spor I alfabetisering vil det å oppnå forventet nivå innebære å oppnå totalt seks ulike språknivået («delnivåene» A1 lytte og A1 muntlig og de endelige, forventede nivåene A1 lese, A1 skrive, A2 lytte, A2 muntlig). Siden vi behandler hvert språknivå likt, blir dermed bonusen $15\ 000 / 6 = 2500$ kroner per nivå. En måte å oppnå dette på er at det gis 1000 kroner per oppnådde nivå og 125 kroner per måned i tidsbonus. I tabell 7.2 har vi beregnet en mulig bonusstruktur for hver av de fire deltakergruppene.

Tabell 7.2 Oversikt over bonus per trinn og tidsbonus. Etter spor.

| | I Alfabetisering | I | II | III |
|---|------------------|------|-----|-----|
| Antall «nivåskritt» fram til forventet nivå | 6 | 10 | 16 | 16 |
| Beløp per nivåskritt | 2500 | 1500 | 940 | 940 |
| Antall måneder til forventet nivå | 24 | 24 | 24 | 18 |
| Nivåbonus | 1000 | 600 | 340 | 340 |
| Tidsbonus per md. | 125 | 75 | 50 | 66 |

Tabell 7.3 viser noen eksempler på hvordan bonussystemet slår ut for ulike deltakere. Vi ser først at fullføring på forventet tid gir 15 000 i total bonus. Neste linje viser bonusutbetalingen for en deltaker som fullfører alt på halv tid. Denne får da maksimal tidsbonus og vil få totalt 24 000 kroner. Siste linje viser bonusutbetalingen for en deltaker som bruker halvannen forventet tid eller mer (men fullfører alle de forventede nivåene). Denne får da ingen tidsbonus og sitter igjen om (om lag) 6000 kroner.

Tabell 7.3 Bonus etter forventet, kort og lang tid. Etter spor.

| | I Alfabetisering | I | II | III |
|--------------------------------------|------------------|--------|--------|--------|
| Forventet tid | 15 000 | 15 000 | 15 000 | 15 000 |
| Halvparten av forventet tid | 24 000 | 24 000 | 24 640 | 24 448 |
| Halvannen eller mer av forventet tid | 6 000 | 6 000 | 5 440 | 5 440 |

Det kan åpenbart diskuteres hva bonusnivået bør ligge på. Basert på de svenske erfaringene tror vi et bonusnivå lavere enn dette neppe vil gi stor effekt. Det kan også diskuteres om tidsbonusen bør være enda større slik at det er mulig å få enda høyere utbetalinger.

Presentasjon for deltakerne

Det foreslåtte bonussystemet er komplisert og vil kun påvirke atferd dersom det oppfattes av deltakerne. Derfor er en nøye tilpasset kommunikasjon med hver enkelt deltaker nødvendig. Vi ser for oss at dette gjøres på følgende måte:

- 1) Alle deltakere, både kontrollgruppe og forsøksgruppe, får utdelt et forventningsskriv som viser dem når de forventes å nå de ulike nivåene.

EKSEMPEL PÅ FORVENTNINGSSKJEMA SPOR II-deltaker

NAVN:

Starttidspunkt:

Dato:

| | Muntlig | Lytte | Lese | Skrive |
|----|-----------|-----------|-----------|-----------|
| A1 | Vår 2020 | Vår 2020 | Høst 2020 | Høst 2020 |
| A2 | Jul 2020 | Jul 2020 | Vår 2021 | Vår 2021 |
| B1 | Høst 2021 | Høst 2021 | - | - |
| B2 | - | - | - | - |

- 2) Deltakerne i forsøksgruppen får i tillegg utdelt et skriv (og en muntlig gjennomgang) av bonussystemet i grove trekk. De får da beskjed om at dersom de bruker forventet tid, kan de regne med om lag 15 000 i bonus, bruker de mye kortere tid, kan de få opptil 24 000, og bruker de mye lengre tid, får de maksimalt 6000.
- 3) Deltakerne i forsøksgruppen får i tillegg en individualisert bonustabell. Denne tar utgangspunkt i deres nåværende nivå og gir dem oversikt over hva de får i bonus for å klatre opp til neste nivå på ulike tidspunkter.

EKSEMPEL PÅ BONUSSKJEMA

NAVN:

Starttidspunkt:

Dato:

| | Muntlig | Lytte | Lese | Skrive |
|--------------|---------|-------|------|--------|
| Nivå i dag | A1 | A1 | - | - |
| Neste skritt | A2 | A2 | A1 | A1 |
| Jul 2019 | X kr | X kr | X kr | X kr |
| Vår 2020 | X kr | X kr | X kr | X kr |
| Høst 2020 | X kr | X kr | X kr | X kr |
| Jul 2020 | X kr | X kr | X kr | X kr |

Når deltakerne oppnår et nytt nivå, bør de få utdelt en ny tabell.

Administrasjon

Det må etableres en felles administrasjon for oversikt over starttidspunkt, oppmøte og oppnådde ferdighetsnivåer. Denne bør være kostnadseffektiv og bygge på informasjon som i dag finnes i administrative systemer i NIR og Kompetanse Norge. Den enkelte kommune vil ikke kunne administrere dette på en effektiv måte. Vi ser for oss at IMDI, basert på registreringer i NIR og oversendelse av resultater på prøver fra Kompetanse Norge, utarbeider en liste for hver kommune med personer med oppnådd bonus. Med denne listen følger en pengeoverføring til kommunene som videreformidler dette til deltakerne. Dette bør kunne skje to ganger per år eller kvartalsvis. Det oppdaterte bonusskjemaet bør også kunne utarbeides sentralt basert på de samme parameterne som allerede ligger inne. Dette krever en programmeringsjobb, men er i prinsippet rett fram.

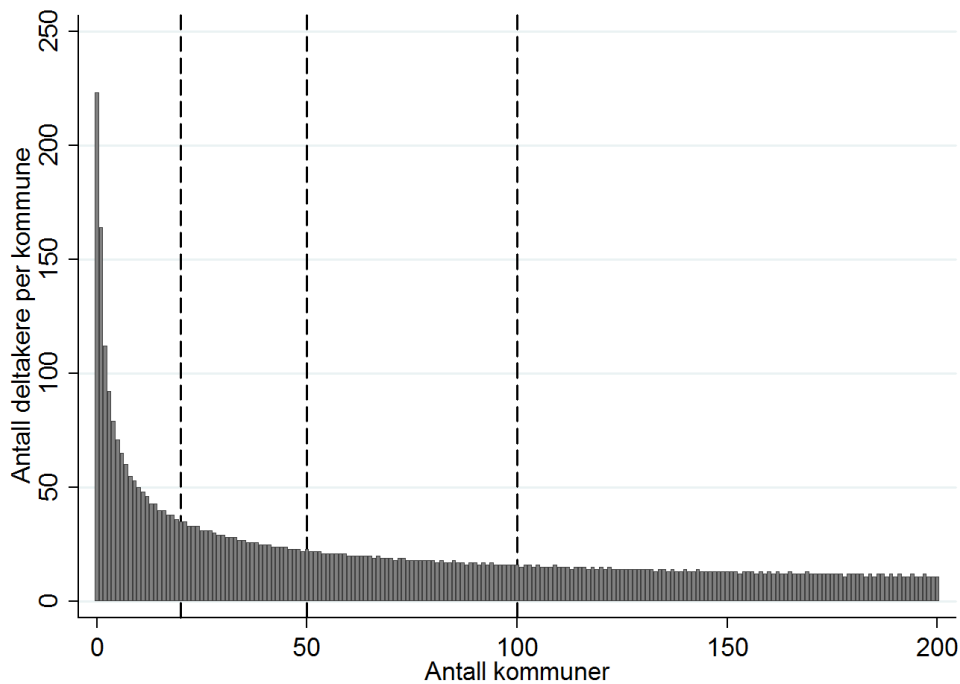
Det vil også være nødvendig å tilby hyppigere tilgang på muligheter til å ta prøver uten at dette koster for mye for deltakerne. Etersom bonussystemets logikk er oppnåelige mål i nær framtid, er det nødvendig kunne avlegge prøver for å vise til progresjon under opplæringen.

Implementering (randomisering)

I randomiserte forsøk er det ønskelig å randomisere på et nivå så nærme deltakerne som mulig fordi dette reduserer statistisk usikkerhet. I dette forsøket kunne man tenke seg at bare noen personer i samme klasse fikk de nye bonusordningene, mens andre fortsatte uten. Dette anser vi imidlertid ikke som gjennomførbart. En annen mulighet ville være å randomisere bonusordningen til ulike klasser innen samme undervisningssted. Vi tror at dette heller ikke vil la seg gjennomføre, og at vi er nødt til å randomisere hele undervisningssteder, noe som i praksis innebærer kommuner. Som illustrert i tilbudet har dette mye å si for hva det senere vil være mulig å påvise av eventuelle effekter av de økonomiske insentivene, såkalt «power». For et gitt design vil flere deltakere gi høyere presisjon, og den minste identifiserbare effekten vil dermed være lavere. Forsøket må balansere to motstridende hensyn: Det er ønskelig å kunne klare oss med få deltakere og samtidig avdekke effekter av størrelser som er interessante.

I 2018 var det 27 000 deltakere i introduksjonsprogrammet (SSB, <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere>). Deltakertallene vil variere fra år til år ettersom asylsøknader, overføringsflyktninger og familieinnvandrere med flukttilknytning varierer over tid. IMDi ber norske kommuner om å ta imot 5350 flyktninger i 2019, <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>. 150 av disse er enslige mindreårige flyktninger. I denne beregnede «kvoten» inngår 3000 overføringsflyktninger i 2019, og blant dem vil det være en del barn og unge som dermed ikke er aktuelle. På denne bakgrunnen har vi valgt å legge til grunn at det hvert år starter 4500 nye deltakere. Også kommunenes størrelse er svært variert, fra Oslo til en rekke mindre kommuner med relativt få deltakere. Mange kommuner samarbeider i tillegg med andre om gjennomføring av for eksempel norskopplæring slik at det reelle antallet kommuner (eller læresteder) blir lavere enn antallet kommuner. Til grunn for beregningene ligger derfor en tenkt «struktur» for kommuner, klasser og lærere i norskopplæringen. Vi legger til grunn at det totalt er 4500 mulige deltakere, og at disse er fordelt over 200 kommuner. Videre er det sånn at disse har ulik størrelse. Vi har simulert fem ulike omfang for forsøket. I det første inngår alle 200 kommunene i forsøket. I det andre inngår kun de 150 største kommunene. Videre har vi en variant med de 100 største kommunene, de 50 største kommunene og til slutt de 20 største kommunene. Figur 7.2 viser antall deltakere per kommune.

Figur 7.2 Antall deltakere per kommune etter antall kommuner i forsøket.



Innen hver kommune er deltakerne delt inn i klasser (20 i hver klasse) og tildelt en lærer (to klasser per lærer). Vi antar at det er variasjon i individ-, klasse-, lærer-, og kommunekomponenter.

Modellen som estimeres, er svært enkel:

$$Y = \text{konstantledd} + e * \text{insentiv} + \text{feilledd}$$

der feilledd består av de uobserverte faktorene knyttet til individ, klasse, lærer og kommune.

I simuleringen antar vi at variasjon i forutsetninger mellom ulike deltakere er den viktigste kilden til forskjell i utfall. Dernest er læreren viktig, i den forstand at det er relativt stor variasjon mellom gode og dårlige lærere. Klasseroms- og kommuneomgivelsene har også innflytelse på utfallet, men her er det mindre forskjell mellom gode og dårlige miljøer. Merk at det er variasjonen vi her er opptatt av. Med randomisering er den forventede forskjellen mellom individer, lærere, klasser og kommuner med og uten insentiver lik null.

Vi har lagt til grunn en viss stratifisering etter kommunestørrelse. Vi kan for eksempel tenke oss at kommunene deles i grupper etter størrelse, og at vi trekker lodd om hvilke kommuner som er tiltaks- og kontrollkommuner *innen* disse gruppene.

Disse beregningene er ment å gi en viss pekepinn på forventet statistisk utsagnskraft i de ulike modellene vi diskuterer. Dette er gjort under fire ulike antakelser om effekten av forsøket: at det øker andelen som oppnår et visst nivå (innen en viss tid), med henholdsvis 2, 4, 6 og 8 prosentpoeng.

Simuleringene er kjørt 1000 ganger, og tabell 7.4 oppgir andelen av disse kjøringene der det kan påvises en statistisk signifikant effekt på 5-prosentnivå. Siden

randomiseringen foregår på kommunenivå, er det benyttet klyngejusterte standardfeil på kommunenivå.

Som vi ser av tabellen, er mulighetene dårlige for å påvise en eventuell effekt på 2 eller 4 prosentpoeng. Dersom effekten er 6 prosentpoeng, kan den påvises med høy grad av sikkerhet dersom alle kommunene inngår. Den kan også påvises med om lag 80 prosent sannsynlighet dersom forsøket omfatter 150 kommuner.

Tabell 7.4 Sannsynlighet for å påvise effekt. Resultat av simuleringer.

| Antall kommuner | Antall deltakere | Anslag på effektøkning | | | |
|-----------------|------------------|------------------------|--------|--------|--------|
| | | 2 p.p. | 4 p.p. | 6 p.p. | 8 p.p. |
| 200 | 4500 | 14,4 | 51,5 | 85,0 | 96,9 |
| 150 | 3866 | 12,4 | 49,3 | 79,8 | 96,0 |
| 100 | 3154 | 9,8 | 38,3 | 69,6 | 91,4 |
| 50 | 2224 | 9,2 | 28,1 | 52,1 | 75,3 |
| 20 | 1396 | 7,6 | 19,9 | 37,4 | 55,6 |

Trolig vil en evaluering kunne ha noe sterkere utsagnskraft enn det som illustreres ved at vi da også kan benytte tid fram til fullføring. Vi ser for oss at dette kan gjøres ved hjelp av en såkalt varighetsmodell der vi inkluderer både fullføringsdimensjonen (fullført eller ikke) og tidsdimensjonen (tid fram til fullføring).

Likevel er konklusjonen at vi anbefaler at alle kommunene er med, at om lag halvparten av dem deltar i behandlingsgruppen, og endelig at insentivene er sterke nok til å forvente en økning i fullføringsandel på (minst) om lag 6 prosentpoeng.

I tilfellet med insentiver rettet mot kommunene for deltakernes prestasjon på prøven gjelder samme beregning, se omtale i kapittel 8.2.

Kort diskusjon av tilsiktede og utilsiktede virkninger

Bruken av tidsbonus vil gi alle deltakere insentiver til å komme raskt i gang med opplæringen. Dersom deltakere for eksempel på egen hånd begynner å lære norsk allerede før søknad om opphold er avgjort, vil de kunne ha et forsprang på «tidsbonus-systemet». Videre kan de ved å gjennomføre alle moduler raskere enn forventet få god bonusuttelling. Dette kan gi økte bonuskostnader, men er først og fremst en tilsiktet virkning og en gevinst av systemet siden det gir bedre og raskere læringsutbytte.

Plasseringen i spor vil bli svært viktig. Denne må ikke manipuleres eller påvirkes av forsøket. Det vil være økonomiske gevinster for den enkelte deltaker av å bli plassert på et for lavt spor. Det er derfor viktig at praksis bygger på klare ikke-manipulerbare kriterier for plassering i spor.

Etikk

I forsøksperioden vil ikke alle få tilgang til bonus. Den første grunnen til dette er at bonussystemet skal innføres i bare halvparten av kommunene. For hver enkelt vil det være tilfeldig om man blir bosatt i en kommune med eller uten bonussystem i forsøksperioden. Det vil også være deltakere i samme kommune før og etter forsøksperioden som ikke får tilgang. Noen av disse vil antakelig ende opp i samme klasse. At

noen får tilgang på et gode, men ikke andre, kan oppleves som urettferdig, men er nødvendig for kartlegging av effekter.

Det vil være lettest å få bonus i kommuner med gode lærere, og bonussystemet kan dermed forsterke viktigheten av å bli bosatt i en kommune med et godt opplærings-tilbud. I den grad det er variasjon i opplæringstilbudet, vil allikevel forskjell i bonus antakelig være av langt mindre betydning enn det som utgjøres av det aktuelle opplæringstilbudet.

I en viss forstand vil bonussystemet kunne føre at lærernes rolle blir enda mer betydningsfull, siden det er lærerne som er ansvarlige for undervisningen som skal gjøre deltakerne i stand til å oppnå bonus. Dette gjelder imidlertid for alt lærerne gjør – formålet med kurs er jo at deltakerne skal tilegne seg kunnskaper som skal gjøre dem bedre i stand til å lykkes i Norge, også økonomisk. Lærernes rolle er utvilsomt svært viktig for deltakerne, både med og uten bonus.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Det er vanskelig på forhånd å anslå hva de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en slik bonusordning vil være. Gevinstene vil kunne ligge i at flere oppnår bedre norskferdigheter på kortere tid, og formålet med forsøket er å kunne avdekke slike effekter. Kanskje kan forsøket også (etter noe lenger tid) avdekke om veien ut i arbeid blir kortere. Dersom insentivene får flere til å fullføre norskopplæring raskere og dette igjen forplanter seg til raskere overgang til arbeid (eventuelt utdanning), vil tiltaket trolig være samfunnsøkonomisk lønnsomt med god margin, da bonusutbetalingene vil representere beskjedne kostnader holdt opp mot kostnadene ved introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

Kostnadene er enklere å beregne. I det individrettede forsøket er det lagt opp til en individuell bonus på 15 000 kroner for en deltaker som fullfører på forventet tid. Om vi legger til grunn at halvparten av deltakerne fullfører også uten forsøket, vil kostnaden ved forsøket være: antall deltakere i behandlingskommuner x [0,5 + effektøkning] x 15 000 kroner. Dersom vi legger til grunn at 150 kommuner deltar, og at effekten av forsøket er en økning i fullføring på 6 prosentpoeng, vil kostnaden være på om lag 16,2 millioner kroner. Mesteparten av disse pengene er en overføring til deltakere som uansett ville ha fullført. Forsøket innebærer dermed at 16,2 millioner kroner benyttes for å øke antallet som fullfører, med 116 personer. Den samfunnsøkonomiske kostnaden vil, helt enkelt, beløpe seg til kostnaden ved å drive inn 16,2 millioner i skatt. Dersom vi legger til grunn at skatteinnkreivingskostnaden er 25 prosent, blir dette 4 millioner. Hvorvidt tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt (gitt alle forutsetningene over), koker da ned til om de samfunnsøkonomiske gevinstene ved fullført norskopplæring overstiger ca. 35 000 kroner per person. Merk at til forskjell fra investeringer i opplæring forventer vi ikke at bonusen medfører tap av arbeidsinnsats. Det er kun om bonusen medfører at deltakerne jobber mindre ved siden av språkstudiene, at det påløper samfunnsøkonomiske kostnader i form av produksjonstap.

Det vil også påløpe noe administrasjonskostnader knyttet til å beregne hvem som oppfyller kriteriene til bonus, til å oversende resultater til kommunene mv., og til økt tilgang til å ta gratis prøver for deltakerne, både i forsøks- og kontrollkommunene. Disse kostnadene vil antakelig være relativt små og vil i mange tilfeller med fordel i stor grad kunne automatiseres. I tillegg vil formidlingen av bonussystemet kunne medføre økte utgifter til tolketjenester.

Det vil ikke være knyttet kostnader til kartlegging av språkkunnskaper hos deltakerne, da forsøket skal baseres på den utarbeiding av individuelle planer og sporinndeling som allerede foretas i dag.

Viktige elementer som må avklares i pilotfasen

Det vil være interessant å høste erfaringer i en pilot om systemets legitimitet. Vil deltakerne oppleve systemet som rettferdig? Det er nå kalibrert slik at forventet bonus er lik for alle spor dersom de når sitt forventede læringsmål på forventet tid. Dette kunne vært gjort på andre måter. For eksempel kunne vi sagt at «nivåbonus» og tidsbonus er lik mellom spor, eventuelt med ulik forventet læretid. Konsekvensene ville blitt at deltakere på høyere spor får mer bonusutbetaling siden de skal gjennom flere «læringsskritt». Vi kunne i stedet kun gitt bonus for det siste læringsnivået (altså sluttmålet). Da kunne bonusen vært lik på tvers av spor. En slik ordning ville imidlertid mistet den egenskapen at vi knytter insentiver til små og korte læringskritt – noe vi tror er en fordel å gjøre.

Praksis ved plassering på spor må avklares. Er det med utgangspunkt i kunnskap om dagens praksis sannsynlig at en deltakerbonus vil føre til at deltakere blir plassert på et for lavt nivå? I prinsippet kan dette skje ved at deltakerne selv skjuler sine ferdigheter, eller ved at ansatte vil hjelpe deltakeren til høyere bonus. Uansett årsak vil feilplassering kunne medføre lavere kvalitet på opplæringen. Dersom det er grunn til å frykte at bonussystemet vil påvirke sporinndelingen, bør man vurdere alternative kriterier (eksempelvis formelt utdanningsnivå fra utlandet ved ankomst, eventuelt i kombinasjon med lingvistisk språkavstand til norsk) for å tilordne et bonussystem i form av forventet tid og nivå for den enkelte deltaker. Slike kriterier er imidlertid vanskelig å se for seg. Det finnes for øyeblikket ikke noe system for kartlegging av deltakernes formelle utdanning ved ankomst til landet som er dokumentert på en slik måte at den lett lar seg bruke til å innplassere deltakere på rett spor og nivå i norsk-opplæringen, og det er urealistisk å etablere noe for et bonussystem.

Både forventet nivå og tid fram til oppnåelse av dette er sentrale elementer i systemet som må kvalitetssikres i samarbeid med fagfolk i språkopplæringen. Det er avgjørende at disse «parameterne» oppfattes som rimelige og avspeiler et realistisk ambisjonsnivå. Merk igjen at i praksis vil begrensede muligheter til å avlegge prøver innebære at tidsbonus er knyttet til kvartaler og blir gitt kvartalsvis.

Piloten vil også bidra til kartlegging av de økte administrasjonskostnadene.

Oppsummering av forslaget

Individbasert bonus for oppnådde norsksprøverresultater

a Kjennetegn

| | |
|--|---|
| Hvem | Deltaker i norskopplæring |
| Belønningsform | Individbonus |
| Størrelse på belønning, hyppighet, slutt/underveis | Differensiert bonus etter deltakernes nivå (spor i norskopplæringen) og tid fram til avlagt prøve. Jo raskere avlagt prøve i forhold til hva som er forventet på sporet, jo høyere bonus. Den samme bonus (15 000 NOK) for alle typer deltakere dersom man oppnår ventet nivå på forventet tid. |
| Hendelser/resultat | Oppnådde ferdighetsnivåer på norsksprøver |
| Type tilfeldig tilordning | På kommunenivå |
| Randomiseringsteknikk (nivå) | Tilfeldig utvalg |

b Potensial for effekter

| | |
|-----------------------|--|
| Forståelse | Komplisert system, svært viktig med gjennomarbeidet opplegg for presentasjon og kommunikasjon med deltakerne |
| Byr seg om premiering | Ja |
| Påvirkningsmulighet | Ja |

c Ulike typer effekter

| | |
|---------------------------------|---|
| Kort sikt, deltakere | Høyere innsats og tidligere tidspunkt for avlagte norsksprøver |
| Lang sikt, deltakere | Bedre norsksferdigheter, sosial integrering og arbeidsmarkedsutfall |
| Utilsiktede effekter | Fare for strategisk plassering av deltakere på et for enkelt spor i opplæringen for å øke bonus |
| Konsekvenser for ikke-deltakere | Demotivering av deltakere i andre kommuner lite sannsynlig |

d Gjennomførbarhet

| | |
|-----------------------------------|--|
| Administrative systemer | Ordinære norsksprøver for innvandrere |
| Måling av hendelse/resultat | Kompetanse Norge |
| Sabotasje / strategisk tilpasning | Mulig strategisk nivåplassering |
| Styrkeberegning/antall | Beregninger viser at alle omkring 200 kommuner med egen norskopplæring må være inkludert for at vi med rimelig sikkerhet kan avdekke realistiske effekter. |

e Kostnader

| | |
|--------------------|---|
| Offentlige netto | Avhenger av størrelse på bonus og hvor mange som oppnår den. Jo større effekter på avlagte prøver, jo større utgifter til bonus. Administrative kostnader er i hovedsak knyttet til presentasjon for deltakerne og hyppigere prøver resultater bygger på eksisterende rapportering. |
| Samfunnsøkonomiske | Avhenger fundamentalt av effekter og måloppnåelse |

f Ethiske forhold

| | |
|------------------------------------|---|
| Rettferdighetsvurdering | Ordinær randomisering på kommunenivå der bosted avgjør tilbudet du får fra offentlige tjenester |
| GDPR / fritak fra krav om samtykke | Administrative eksamenssystemer danner grunnlag for utbetalinger. Ikke offentlig. |

8 Forslag til modeller – kommune-/fylkeskommunenivå

På kommunenivå/fylkeskommunenivå har vi to forslag til insentivmodeller. Det første insentivet er en gjeninnføring av kommunal bonus for resultater i norskopplæringen, men med en spesiell vekt på de deltakerne som erfaringsvis har hatt størst vansker med å gjennomføre norskopplæringen med ønsket resultat. Bonusen er generell i den forstand at det er opp til kommunene å vurdere hvordan de vil innrette opplæringen slik at resultatene blir gode og bonusen utløses. Det andre forslaget går i retning av å fremme en bestemt type programinnhold: en bonus for kommuner/ fylkeskommuner som etablerer tilrettelagt videregående opplæring for minoritetspråklige.

8.1 Kort diskusjon om diskuterte og forkastede modeller

Også på kommunenivå har vi drøftet ulike insentivmodeller. Innenfor resultatbaserte modeller har vi drøftet ulike varianter av insentiver for andel deltakere som går over i arbeid. Det er to hovedgrunner til at vi har forkastet disse modellene: 1) Det er vanskelig å lage modeller som på en god måte tar hensyn til ulikheter i integreringsutfordringene som den enkelte kommune står overfor (som i hovedsak gjelder kjenne-tegn ved deltakerne, men også lokalt arbeidsmarked osv.), 2) overgang til arbeid vil måtte måles nokså langt fram i tid, noe som gjør det mindre egnet for å påvirke integreringsarbeidet på kort sikt. Resultater i norskopplæring vil imidlertid kunne være noe lettere å måle, og vi har gått videre med å utforme et forslag innenfor slike modeller.

Vi har vurdert ulike varianter av innholdsbaserte insentivmodeller for norskopplæringen og/eller introduksjonsprogrammet. Som nevnt i punkt 6 peker forskningen på at lærere som har utdanning i norsk som andrespråk, samt gode samarbeidsrelasjoner med andre lokale aktører, kan ha positive effekter på norskprogresjonen. Vi har imidlertid valgt å ikke foreslå insentiver knyttet til disse elementene. I henhold til oppdragsgiver for prosjektet er det allerede tiltak under utvikling for å øke rekrutteringen av lærere med norsk som andrespråk. Det er dermed ikke aktuelt å utvikle insentiver for dette innen dette prosjektet. Når det gjelder samarbeidsrelasjoner, har vi vurdert økonomiske insentiver som et usikkert og lite treffsikkert virkemiddel. Vi har brukt noe tid på å utvikle en modell for bruk av økonomiske insentiver for å øke frivillig sektors innsats gjennom å tilby arenaer for å praktisere norsk. Vi valgte til slutt å forkaste dette fordi liknende økonomiske insentiver allerede er tilgjengelige gjennom IMDIs tilskuddsordning, og fordi tiltaket vil bli vanskelig å dokumentere både når det gjelder implementering og effekter. Ikke minst ville det kreve en betydelig innsats å finne riktig nivå for å utløse en eventuell bonus (hvor mange deltakere, eventuelt hvilke deltakere, skulle få et tilbud), og hvem skulle motta bonusen (kommunen, for å initiere et slikt samarbeid, eller en frivillig organisasjon, for å tilby en

praksis-arena, eventuelt begge, men da i hvilken form). Å insentivere frivillig sektor som arena for å praktisere norsk, ville også kunne resultere i at kommunen nedprioriterer annen samarbeidsinnsats med andre aktører i integreringsarbeidet.

Av de to tiltakene som ser ut til å påvirke overgangen til arbeid – formell utdanning og heldagsprogram – har vi kun valgt å gå videre med formell utdanning. Heldagsprogram er vurdert som mindre egnet for insentivering, blant annet fordi den kausale sammenhengen med overgang til arbeid er mer usikker enn når det gjelder formell utdanning. Sammenhengen mellom gjennomført fagopplæring i Norge og mulighetene i norsk arbeidsliv er godt dokumentert. I tillegg er heldagsprogram allerede lov-pålagt gjennom lov om introduksjonsordning. Det vil framstå som noe underlig om statlige myndigheter skal belønne kommunene økonomisk for å følge loven.

8.2 Kommunal resultatbonus for oppnådde norskprøverresultater

Bakgrunnen for forslaget

Resultatbonus handler om å gi kommunene en økonomisk bonus knyttet til hvor godt de lykkes i å tilby en norskopplæring som bidrar til at deltakerne har god progresjon og gode resultater. Per i dag stilles det ikke resultatkrav til kommunene om hvilket nivå i norsk deltakerne skal nå. Forskning viser at andelen som består norskprøver, er lav, spesielt blant deltakere med lav utdanning, og det er blitt økt oppmerksomhet rundt hvordan resultatene kan bedres. I regjeringens integreringsstrategi 2019–2022 påpekes det at «Den avgjørende betydningen norskferdigheter har for utdanning, kvalifisering og sysselsetting tilsier at kommunens plikt etter loven må endres fra å gi et visst antall timer opplæring, til å gi den enkelte opplæring slik at hun eller han oppnår et gitt ferdighetsnivå i norsk.» Dette er nylig blitt presisert i forslaget til ny integreringslov. En slik innretting av tilskuddet til norskopplæring vil kunne gi et sterkt økonomisk insentiv for å effektivisere opplæringsarbeidet. Vi mangler imidlertid kunnskap om hvorvidt økonomiske insentiver er et egnet virkemiddel for å påvirke kvaliteten på kommunenes opplæringsarbeid og dermed deltakernes resultater. Vi har derfor utformet et forslag som tar sikte på å undersøke dette, men innenfor rammen av de avgrensningene som er lagt for dette prosjektet om at insentivstrukturen skal være bonusorientert.

Som tidligere påpekt er det lite evidensbasert kunnskap om hvilke metoder som er mest effektive i norskopplæring for ulike grupper av deltakere og i ulike typer av opplæringsinstitusjoner. Dette tilsier at det er krevende, på dette tidspunktet, å velge ut en spesifikk arbeidsmetode eller opplæringsmetodikk som skal insentiveres. Vi foreslår derfor å overlate dette arbeidet til kommunene selv, ved at bonusen knyttes til deltakernes resultater, ikke spesifikt til innholdet i eller organiseringen av opplæringen. Dette åpner også for at kommunene kan bruke andre aktører enn den kommunale norskopplæringen for å skreddersy tilbud til enkelte målgrupper. Det vi vil undersøke, er dermed om økonomisk bonus kan bidra til et utviklingsarbeid i kommunene som påvirker kvaliteten i opplæringen på en slik måte at deltakernes progresjon og resultater forbedres. Som en del av en effektstudie vil det åpenbart være viktig å gå nærmere inn i hvordan de kommunene som eventuelt bedrer resultatene, har arbeidet, slik at denne kunnskapen kan dokumenteres, videreutvikles og formidles.

Et annet spørsmål er om insentivene bør rettes inn spesifikt mot resultater hos alle deltakere i norskopplæringen eller bare hos noen. For deltakerne har rettigheter og plikter i norskopplæringen endret seg betydelig over tid. Mens det tidligere var frivillig å gjennomføre norskprøver, er det nå krav om både å gå opp til norskprøve og å nå et bestemt nivå for å få varig opphold og mulighet til å søke om norsk statsborgerskap. Dette representerer en særlig utfordring for innvandrere med lav utdanning, noe som er kommet tydelig fram i statistikk over progresjon og resultater i norskopplæringen (Djuve et al. 2018). Dette er blitt et tema også i Danmark, der flere studier nå tematiserer hvordan slike forutsetninger kan skape såkalte Denizens – innbyggere som oppholder seg varig i landet, men uten fulle rettigheter – og hvilke implikasjoner dette kan ha for integreringen og samfunnets sammenbindingskraft på lengre sikt.⁶ De dokumenterte utfordringene med å sørge for at også lavt utdannede innvandrere når et ferdighetsnivå i norsk som er tilstrekkelig til å fungere både i samfunns- og arbeidsliv, framstår som en helt sentral utfordring i norsk integreringspolitikk. Dårlige norskferdigheter hindrer ikke bare en stabil tilknytning til arbeidslivet, men vanskeliggjør også deltakelse i arbeidsrettet kvalifisering og i det mer generelle samfunnsnivå. Dette tilsier at det er særlig viktig å utforme en insentivstruktur som er rettet mot økt effektivitet nettopp for denne gruppen.

Kommunene mottok fram til 2013 et resultattilskudd for både muntlig og skriftlig del av norskprøve 2 og 3, der det kunne bli utbetalt inntil kroner 26 000 kroner per person. Avviklingen av dette tilskuddet skyldtes nok flere forhold, hvorav ett var at små kommuner mottok få kroner, særlig sett i forhold til kostnadene ved å administrere ordningen.

Målsetting

Hensikten med tiltaket er å gi motivasjon til økt kommunal innsats i norskopplæringen og gjennom dette bidra til at deltakerne får et tilbud som leder til at de oppnår et høyere ferdighetsnivå, raskere.

Utforming

Vi foreslår en modell som utløser bonus til kommunen dersom deltakerne i norskopplæringen oppnår et visst ferdighetsnivå. En mulighet er å følge eksakt den samme logikken som for individbonus der hver deltakers gjennomføring danner grunnlag for utbetaling til kommunene.

Det er imidlertid mindre grunn til å differensiere etter spor på kommunenivå. For det første er variasjonen i deltakernes forutsetninger langt mindre på tvers av kommuner enn innen hver kommune. Hensynet til rettferdig utforming av bonus er langt sterkere på individnivå. For det andre er det uheldig med et system som gjør at kommunene tjener økonomisk (i form av økt bonus) på å plassere deltakere på et for lavt nivå, ettersom det er medarbeiderne i kommunene som utarbeider individuelle planer for deltakerne og som ledd i dette plasserer dem på spor i norskopplæringen. Dette hensynet trekker i retning av at bonussystemet på kommunenivå ikke differensierer etter spor (slik vi foreslår for individbonusene).

⁶ Se for eksempel Per Mouritsens (Aarhus Universitet) prosjekt: [Outside Citizenship: The Making and Integration of Denizens](https://dff.dk/site/cases/danske-statsborgerskabsregler-hvordan-pavirker-de-integrationen) <https://dff.dk/site/cases/danske-statsborgerskabsregler-hvordan-pavirker-de-integrationen>

I stedet foreslår vi ulike bonuser for fullføring av henholdsvis A1, A2, B1 og B2. Der som en deltaker fullfører uten først å fullføre nivået under, regnes begge som fullført. For eksempel innebærer fullføring av A2 fullføring av og bonusutbetaling for både A1 og A2.

Også for kommunene bør kort tid fram til et gitt ferdighetsnivå utløse større bonus, men en kommunebasert bonus trenger ikke å tilfredsstille de samme kravene som en individbasert bonus om (relativt) kort tid mellom endret atferd/resultat og utløst bonus. Differensieringen av bonussystemet kan derfor gjøres mindre finmasket enn for deltakerne, og utbetalingen av bonus kan skje årlig.

Bonusnivå for kommunene

Det vil være behov for å kartlegge nærmere hvor stor bonusen bør være for å representere et reelt insentiv for å intensivere innsatsen i opplæringsarbeidet. Et mulig utgangspunkt vil være å sette bonusen på samme nivå som individbonusen. Det vil i så fall være noe under det tidligere resultattilskuddet. Resultattilskuddet ble vurdert å ha begrenset effekt i småkommuner. I vår modell er det imidlertid ingen administrative kostnader for kommunene knyttet til å oppnå bonus, noe som vil kunne gjøre ordningen mer attraktiv. Bonus til enkelt deltakere kontra kommuner vil påvirke via helt ulike mekanismer. Deltakere vil kunne motiveres til økt egeninnsats gjennom muligheten for å oppnå personlig bonus, mens kommuner mer indirekte vil påvirkes til å gjøre det de kan for å forbedre undervisningen. Hva som vil være mest effektivt, vil dermed avhenge av om det er deltakerne eller kommunene som har størst mulighet til å påvirke resultatene av norskopplæringen. Her er det ulike utfordringer med de ulike modellene. Deltakerne kan kun påvirke egen atferd, ikke kvaliteten på undervisningen. Kommunene kan påvirke kvaliteten på undervisningen, men det kan være betydelig avstand mellom de kommunale aktørene som mottar tilskuddet, og dem som skal utforme undervisningstilbudet.

Implementering (randomisering)

Implementering av kommunebonus vil tilsvare implementeringen av individbonus – forsøket vil tilfeldig trekke kommuner i to grupper. Simuleringsopplegget og styrkeberegningene vil også være de samme som ved individbonus, og vi refererer derfor til disse i stedet for å gjenta samme diskusjon her. En viktig forskjell i tolkningen er at effektene ved kommunebonus er å tolke som andeler av deltakerne i kommunen som oppnår ulike ferdighetsnivåer. Som ved individbonus vil effekter i størrelsesorden 2–4 prosentpoeng være svært vanskelig å påvise med akseptabel grad av usikkerhet.

Etikk

I forsøksperioden vil bare forsøkskommunene få tilgang til bonus. Kommunebonus innebærer dermed eksplisitt forskjellsbehandling av kommuner i forsøksperioden. At noen – kommuner og deltakere – får tilgang på et gode, men ikke andre, kan oppleves som urettferdig, men er nødvendig for kartlegging av effekter.

Kort diskusjon av tilsiktede og utilsiktede virkninger

Som nevnt over har resultatbonus rettet mot norskopplæringen vært forsøkt tidligere. Etter hva vi har kunnet bringe på det rene, ble ordningen avvirket fordi det ikke lenger var frivillig å ta en norskprøve. Ordningen ble imidlertid også kritisert fordi

den kunne tenkes å føre til strategisk innplassering av deltakere på lavere spor enn nødvendig, for på den måten å utløse mer resultatbonus. «Teaching to the test» kan også være en risiko hvis norskprøvene ikke måler det som er viktig.

Forslaget innebærer at kommunene kan få et sterkere insentiv til å hente inn tjenester fra andre leverandører enn den kommunale norskopplæringen. Dette kan påvirke voksenopplæringens økonomiske forutsigbarhet.

Ved å gi bonus til kommuner som produserer gode resultater, kan vi på sikt skape enda større kommunale variasjoner i måloppnåelse enn det vi ser i dag. Kommuner som kan vise til vellykket integrering, får en større tilførsel av ressurser, mens kommuner der deltakerne har dårligere resultater over tid, vil få et dårligere utgangspunkt. Ut fra et prinsipp om likebehandling av brukere (deltakere i norskopplæringen) er dette problematisk (det er mye som tyder på at kvaliteten i det kommunale tilbudet allerede er svært varierende) (Djuve et al. 2015). På den andre siden – dersom en bonusordning muliggjør et godt utviklingsarbeid i enkelte kommuner, kan dette i neste omgang dokumenteres og implementeres også i andre kommuner.

Deltakernes ferdighetsnivå varierer noe på tvers av kommuner. Lokalsamfunn som mottar flyktninger med høyt potensial for å lære norsk, og som kanskje også er lettere å integrere generelt, vil i tillegg motta større bonus. I tillegg kan vi risikere at kommunene vil etablere en form for «creaming» – at de satser mest på de deltakerne som ligger godt an til å utløse bonus. Det ville være en stor fordel om det var mulig å etablere pålitelige data for deltakernes utdanning raskt etter ankomst. Som tidligere nevnt har slike data så langt ikke vært lett tilgjengelig. Det vil imidlertid kunne være aktuelt å kartlegge nærmere i en eventuell pilot om slike data kan etableres. For å unngå creaming ville det være en fordel om det var mulig å rette ordningen kun mot deltakere med relativt svake forutsetninger. Et annet alternativ kunne vært å knytte bonusen til enkelt deltakers spor, som i forslaget for individbonus, men dette skaper som nevnt uheldige insentiver der kommunene vil tjene penger på å plassere deltakere på lavere spor enn hva som er best for dem.

Kommuner er store, komplekse organisasjoner med mange viktige oppgaver. En generell fare ved å insentivere én av disse oppgavene er at andre viktige oppgaver nedprioriteres. I dette tilfellet ville dette kunne gjelde en reallokering av ressurser til norskopplæring til ulempe for andre tjenesteområder. Imidlertid vil de økonomiske insentivene i forslaget være såpass beskjedne at dette neppe er noe problem.

Viktige elementer som må avklares i en pilotering

Hvis det er behov for differensiert bonus etter deltakernes utgangspunkt, som i individbonusforslaget, må vi undersøke om det finnes andre kriterier enn spor, som kommunene selv definerer som brukbare. Landbakgrunn og oppholdsgrunnlag kan være eksempler på slike kriterier. Når det gjelder bonus på kommunenivå, vil det være betydelig mindre etisk problematisk å bruke slike grovere kategorier enn det ville vært på individnivå. Det vil også være relevant å innhente informasjon om hvor store forskjellene faktisk er mellom kommuner.

Både forventet nivå og tid fram til oppnåelse av dette er sentrale elementer i systemet som må kvalitetssikres i samarbeid med fagfolk i språkopplæringen. Det er avgjørende at disse «parameterne» oppfattes som rimelige og avspeiler et realistisk ambisjonsnivå.

Som nevnt vil nivået på en kommunebonus antakelig måtte være betraktelig høyere enn det foreslåtte nivået for individbonus for å oppnå en meningsfull atferdsendring. For gitt fullføring vil dette selvfølgelig gjøre at kostnadene ved forsøket også blir betraktelig høyere. Med andre ord må en kommunebonus være svært mye mer effektiv enn en individbonus for å oppnå samme samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Piloten vil kunne gi noe informasjon om hva som vil være et nivå som er interessant for kommunene.

Det vil også påløpe noe administrasjonskostnader knyttet til å beregne hvem som oppfyller kriteriene til bonus, til å oversende resultater til kommunene mv., og til økt tilgang til å ta gratis prøver for deltakerne, både i forsøks- og kontrollkommunene. Disse kostnadene vil antakelig være relativt små og vil i mange tilfeller kunne automatiseres. I tillegg vil formidlingen av bonussystemet kunne medføre økte utgifter til tolketjenester. Piloten vil bidra til kartlegging av disse kostnadene.

Oppsummering av forslaget

Kommunal resultatbonus for beståtte norsksprøver

a Kjennetegn

| | |
|--|---|
| Hvem | Kommunen |
| Belønningsform | Penger |
| Størrelse på belønning, hyppighet, slutt/underveis | Årlig |
| Hendelser/resultat | Per deltaker som består norsksprøver på ulike nivåer etter gitt tid. Vil bygge på utformingen av individbonus. Vurderer å avgrense til deltakere på lave spor/med lav utdanning-sjekkes i pilot |
| Type tilfeldig tilordning | Deltakerkommuner trekkes tilfeldig. Stratifisere på kommunestørrelse? Velge kun kommuner av en viss størrelse? |
| Randomiseringsteknikk (nivå) | Kommune |

b Potensial for effekter

| | |
|-----------------------|---|
| Forståelse | Lett å formidle til kommunene |
| Byr seg om premiering | Avhengig av beløp og om insentivet går til kommunen sentralt eller til VO |
| Påvirkningsmulighet | Kommunen har her stort handlingsrom til selv å vurdere hvilke tiltak som kan bedre resultatene for målgruppen innenfor deres lokale kontekst. VO kan for eksempel legge om undervisningsformer, pedagogikk, etablere morsmålsstøttet undervisning, satse på videreutdanning/nyrekruttering av lærere med utdanning i norsk som andrespråk. Utfordring for kommunen å styre hva som skjer i VO? Kommunen kan velge å kjøpe norskopplæring annetstedsfra? Lokal autonomi og kompetanse: Kommunene kan ta i bruk virkemidler som er effektive, og som vi ikke har tenkt på, og som eventuelt finnes i noen kommuner og ikke andre. |

c Ulike typer effekter

| | |
|---------------------------------|---|
| Kort sikt, deltakere | Bedre progresjon og resultater i norskopplæringen |
| Lang sikt, deltakere | Bedre sysselsetting og sosial integrering, bedre foreldreskap |
| Utsiktede effekter | Strategisk innplassering på spor. Teaching to the test? Dreining av innsatsen mot deltakere som kan utløse bonus. |
| Konsekvenser for ikke-deltakere | Marginalt |

d Gjennomførbarhet

| | |
|-----------------------------------|---|
| Administrative systemer | NIR og Kompetanse Norge, administrert av IMDI |
| Måling av hendelse/resultat | Prøveresultater og timer registreres allerede. Dette bør kunne anvendes til å beregne bonus til kommunene. Forutsetter god kvalitet på innrapporteringen til NIR, men ellers ingen særskilte krav til kommunen for å utløse opptjent bonus. |
| Sabotasje / strategisk tilpasning | Strategisk innplassering på spor. Teaching to the test. |
| Styrkeberegning/antall | Som for individbonus |

e Kostnader

| | |
|---------------------------|--|
| Offentlige nettokostnader | Vil avhenge av nivået på bonus, se individbonus. |
|---------------------------|--|

f Ethiske forhold

| | |
|------------------------------------|--|
| Rettferdighetsvurdering | Mer penger til kommuner som har gode resultater – mindre til dem som kanskje trenger det mest? Kan på sikt bli enda større kommunal variasjon – lotteri hvilken kommune man blir bosatt i. Hvis ordningen medfører utvikling av bedre metoder, kan imidlertid de gode metodene innføres overalt. |
| GDPR / fritak fra krav om samtykke | GDPR vil antakelig ikke være noe problem her. |

8.3 Kommunal etablerings- og resultatbonus for tilrettelagt videregående opplæring – i kombinasjon med inntektssikring til deltaker

Bakgrunn for forslaget

Mangel på formell utdanning på minst videregående nivå viser seg å være en svært viktig årsak til svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Vi foreslår her en bonusordning som skal bøte på to utfordringer samtidig: manglende tilbud om tilrettelagt videregående opplæring for voksne minoritetsspråklige og mangelfull inntektssikring til deltakerne.. Et tiltak som kun bøter på ett av disse problemene, vil kunne gi dårlig uttelling, selv om tiltaket er effektivt for å bøte på det ene problemet.

Manglende tilbud om videregående opplæring som er tilrettelagt for voksne minoritetsspråklige, er påpekt i en rekke forskningsrapporter (se blant annet Djuve, Haakestad & Sterri 2014; Djuve, Kavli, Sterri & Bråten 2017; Leirvik & Staver 2019) og offentlige utredninger (se f.eks. NOU 2011: 7; NOU 2017: 2; NOU 2018: 13). Problemene gjelder blant annet manglende finansiering av tilbudet, samarbeidsutfordringer mellom kommuner og fylkeskommuner, ulike vurderinger av hvilke deltakere som kan og bør delta, og mangelfull inntektssikring for deltakerne underveis. Det er en barriere for overgang til videregående opplæring at inntektssikringen i introduksjonsordningen i utgangspunktet er begrenset til 2 år. Mange deltakere i introduksjonsordningen vil trenge mer tid enn dette. Mange (men ikke alle) vil ha rett til flyktningstipend dersom de er i videregående opplæring etter avsluttet introduksjonsprogram, men dette er en vesentlig lavere stønad som mange vil ha problemer med å leve av / forsørge en familie på. Tilgangen til stipend er dessuten tidsavgrenset oppad til 3 år, må tas ut innen 6 år etter innvilget opphold og kan ikke mottas samtidig med introduksjonsstønad. I perioder med høy bosetting vil dette skape utfordringer for noen. Familiegjennforente med flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, har per i dag heller ikke rett til flyktningstipend (NOU 2018: 13). Kravene til inntekt som stilles i forbindelse med familiegjennforening, vil være et klart desinentiv for å søke seg inn på videregående opplæring med flyktningstipend som inntektssikring. I det tidligere omtalte lovforslaget fra Kunnskapsdepartementet om ny integreringslov, fremmes forslag om å innføre ulik lengde på introduksjonsprogrammet avhengig av tidligere utdanning og kompetanse. Forslaget åpner for en utvidelse av programperioden til en samlet varighet på opptil 4 år. Vi har ikke hatt mulighet til å gå i dybden av dette forslaget, men konstaterer at tanken om en målrettet utvidelse av programmet med tilhørende inntektssikring for deltakerne, peker i samme retning som vårt forslag. En bonusordning til kommunene kan i dette perspektivet leses som en støtte til å arbeide for å etablere det tilbudet som er nødvendig for at flere skal kunne få ta fagbrev og videregående opplæring som en del av programmet, slik det også løftes fram i det nye lovforslaget. Når vi har foreslått fem år og ikke fire, har det sammenheng med at VGO-tilbudene som er tilrettelagt for minoritetsspråklige voksne, og spesielt for voksne uten voksenrett, typisk går over fire år. Det er imidlertid lite realistisk at særlig mange deltakere skal kunne starte rett i VGO. VGO-tilbudene vil sannsynligvis ikke ha kontinuerlig opptak. I tillegg vil mange trenge noen måneder med grunnleggende kvalifisering før de starter i VGO.

Per i dag praktiseres en del ulike modeller for utforming av tilpasset videregående opplæring for minoritetsspråklige voksne (se f.eks. Leirvik & Staver 2019). Tilbudene

varierer både når det gjelder hvilke formelle krav som stilles for inntak (grunnskole, norskferdigheter), innhold og omfang (fra yrkesprøving til fireårig opplæring på heltid), og når det gjelder hvilke løsninger som er funnet for inntektssikring for deltakerne. Leirvik og Staver viser til at finansieringsordningene kan være sårbare for endringer i regelverket. Noen av løsningene bygger også på en noe fleksibel fortolkning av eksisterende regelverk og på samarbeidsløsninger mellom kommune, fylkeskommune og NAV som har vært krevende å få på plass, og som ikke nødvendigvis lar seg videreføre. Det foreligger ikke noen effektevaluering av de ulike tilbudene, men Leirvik og Staver drøfter fordeler og ulemper ved modellene som er i bruk i henholdsvis Trondheim, Oslo og Notodden. De peker på at sterkere økonomiske insentiver for kommunene kan være et aktuelt tiltak, men at dette ikke vil virke med mindre man også får fylkeskommunen til å ta et større ansvar. Vi støtter den vurderingen. Det er imidlertid ikke enkelt å identifisere hva som vil være mest hensiktsmessig styring av fylkeskommunene – bør de også være gjenstand for økonomiske insentiver, eventuelt øremerking av midler, eller vil en formalisering av ansvaret for tilrettelagt videregående opplæring for voksne være mer effektivt – eventuelt en kombinasjon av disse? Leirvik og Staver advarer om at dersom kommunene skal delfinansiere tilrettelegging av et videregående utdanningstilbud, vil det kreve formalisert samarbeid om kostnads- og ansvarsdeling. I denne diskusjonen er det også viktig å huske på at mange norske kommuner er små og ikke vil ha befolkningsgrunnlag til egne klasser. Vår oppfatning er likevel at kommunene vil kunne bidra til finansiering gjennom å kjøpe plasser i videregående opplæring for sine deltakere i introduksjonsordningen. Kanskje vil en slik modell kunne bidra til økt kommunikasjon mellom kommuner og fylkeskommuner om hvilket behov for utdanningsplasser som finnes i kommunene, samt forplikte kommunene til å stille med kommunale lærlingplasser. På den andre siden kan det tenkes at å tildele midler direkte til fylkeskommunene vil bidra til større forutsigbarhet og dermed mindre økonomisk risiko ved å etablere ulike tilrettelagte utdanningsløp. Det er imidlertid en utfordring at det skal svært store effekter til for at vi skal finne statistisk signifikante effekter med et design der det insentiveres på fylkesnivå. Vi vil derfor beskrive et design der insentivene rettes mot kommunene (og deltakerne).

Målsetting

Hensikten med tiltaket er å øke andelen deltakere i introduksjonsordningen som får tilbud om, og som gjennomfører videregående opplæring. Virkemiddelet er å stimulere kommunene til økt innsats for å inngå samarbeid med fylkeskommunene om tilrettelagt videregående opplæring, gi større økonomisk handlingsrom til å kjøpe plasser fra fylkeskommunen (eller andre som har avtale med fylkeskommunen om eksamensrett) og finansiere inntektssikring på 2 G til deltakerne i 3 år utover ordinær tid i introduksjonsprogram (totalt 5 år).

Våre innledende undersøkelser peker i retning av at flere kommuner opplever det som tidkrevende og vanskelig å få til et samarbeid med fylkeskommunen og et tilbud til deltakere i introduksjonsprogram. Dette er i tråd med funnene i Leirvik og Staver (2019). Et insentiv av tilstrekkelig størrelse vil muligens kunne bidra til at det kan legges mer arbeid i kontakt med fylkeskommunen.

Insentiver knyttet til oppstart av og gjennomføring av tilrettelagt videregående opplæring kan motvirke de desinsentivene som følger av at det tar lang tid før inves-

tering i utdanning gir avkastning i form av reduserte overføringer / økte skatteinntekter. Sekundærflytting gjør imidlertid at det kan være andre kommuner enn bosetningskommunen som vil nyte godt av investeringen. Dermed kan denne typen insentiver bidra til investering i utdanning som er samfunnsøkonomisk lønnsom, men ikke nødvendigvis lokaløkonomisk lønnsom.

Utdanningsnivået blant deltakerne i introduksjonsordningen varierer. Graden av tilrettelegging vil dermed også måtte tilpasses den aktuelle målgruppen. Jo lavere utdanningsnivå og svakere norskferdigheter, jo større grad av tilrettelegging. For deltakere som ikke har voksenrett – det vil si ikke har dokumentert grunnskole – kan det være aktuelt å også bruke tiltaksmidler fra NAV i en samarbeidsløsning mellom fylkeskommune, kommune og NAV. Forslaget bør også ses i sammenheng med forslaget vårt om inntektssikring i inntil 3 år utover ordinær introduksjonsordning.

Hensikten med også å legge midler til inntektssikring inn i tiltaket er å gi deltakere i introduksjonsordningen økonomisk mulighet til å satse på videregående opplæring gjennom en inntektssikring. Utdanningsstøtten på 2 G er betinget av deltakelse i videregående opplæring og gis for et gitt antall måneder ad gangen. Dersom deltakeren ikke oppnår klart definerte læringsmål eller har ugyldig fravær utover en fastsatt grense (for eksempel 10 prosent), avvikles støtten (og kan ikke tas opp igjen). Vi foreslår at regelverket for gyldig og ugyldig fravær og permisjoner som allerede er nedfelt i introduksjonsloven, kan være utgangspunkt også her. Deltakere gis på denne måten klare insentiver til å fullføre et planlagt opplæringsløp.

Inntektssikringsordningene varierer i dag fra kommune til kommune, mellom deltakere og over tid. Noen deltakere får inntektssikring gjennom et tredje år i introduksjonsprogram og et fjerde år gjennom jobbsjansen. Andre går over på flyktningstipend, som er en vesentlig lavere ytelse. Flyktningstipend kan i utgangspunktet ikke kombineres med inntektssikring fra NAV, men dette praktiseres fleksibelt i enkelte kommuner. Uforutsigbarhet i inntektssikringsordningene gjør at en del programrådgivere er tilbakeholdne med å sluse sine deltakere inn i grunnskole og videregående opplæring. Samtidig er usikkerheten knyttet til framtidig sysselsetting en solid barriere for at nyankomne innvandrere tar sjansen på å ta opp studielån for å finansiere videregående opplæring. En forutsigbar inntekt på nivå med introduksjonsstøtten vil dermed både kunne bidra til at programrådgivere i større grad foreslår og legger til rette for videregående opplæring for sine deltakere, og for at deltakerne skal ta sjansen på å satse på slik opplæring. En ny utdanningsstøtte av denne typen vil imidlertid kunne rekruttere deltakere som uten ordningen ville fått finansiert livsoppholdet til den samme opplæringen via andre kilder.

Utforming

Utformingen av insentivet må ivareta flere hensyn. 1) Størrelsen på insentivet må være tilstrekkelig til at det motiverer kommunene (og fylkeskommunene) til å endre praksis. 2) Tiltaket bør i størst mulig grad forbeholdes deltakere som har en rimelig sjanse til å fullføre. 3) Det må løse utfordringen med inntektssikring for deltakerne. Tilrettelagt videregående opplæring er kostbart. Det tilsier at det antakelig ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt å tilby tiltaket til alle deltakere som mangler videregående opplæring. Det er imidlertid ikke enkelt å vurdere hvem som har høy sannsynlighet for å gjennomføre. Muligheten til å gjennomføre påvirkes dessuten av kvaliteten på tiltaket. For å ivareta både hensyn 1) og 2) over foreslår vi en insentivord-

ning der kommunene får 100 000 kr for hver deltaker over 25 år som starter i et fire-årig opplæringsløp, og 200 000 kr for hver av disse som fullfører/består. Nivået på bonusen må testes nærmere ut i en eventuell pilot. Vi har lagt oss såpass høyt med utgangspunkt i beregningene som er referert i Leirvik og Staver (2019). Rapportering som gir grunnlag for utbetaling av bonusen, kan gjøres via NIR, via fylkeskommunene eller via utdanningsregisteret.

Det bør i tillegg vurderes om ordningen skal utvides til å gjelde også andre voksne minoritetsspråklige. I mange kommuner er det svært få deltakere i introduksjonsprogram, samtidig som det kan være mange andre voksne med behov for videregående opplæring. En utvidelse av målgruppen vil kunne bidra til at antall deltakere blir tilstrekkelig stort til å opprette et (differensiert) tilbud.

Ordningen kan informeres om i form av et brev til kommunene som inngår i forsøket. Informasjonen kan gå til rådmann og leder av introduksjonsprogrammet. Ordningen er nokså enkelt utformet, og vi tror ikke det vil by på store utfordringer å formidle tiltaket til kommunene.

Tilskuddsmidlene utbetales fra IMDi til kommunene, etter hvor mange deltakere kommunene har formidlet inn i tiltaket, og hvor mange som fullfører. Kommunene inngår avtaler med fylkeskommunene om samfinansiering av tilbudene. Deltakere i ordningen får inntektssikring utbetalt fra kommunene, i inntil 3 år utover ordinær tid – altså opp til 5 år. Det må stilles krav til deltakerne om oppmøte og progresjon. Innslusing i tiltaket i testkommunene bør skje etter en individuell vurdering av deltakerens mulighet til å gjennomføre et slikt opplæringsløp. Denne muligheten vil være betinget av egenskaper ved deltakeren, men selvsagt også være påvirket hva slags tilrettelegging kommune og fylke kan tilby. Forsøket utformes slik at hver av testkommunene får et antall plasser som er proporsjonalt med antall deltakere over 25 år som deltar på spor 1 eller 2. Tiltaket kan ikke gis til deltakere som allerede har relevant videregående opplæring. Kommunene settes sammen slik at hele fylker inngår i forsøket. Dette er en ulempe for power-beregninger, men alternativet vil gi omfattende spill-over-problemer (dersom fylkeskommunen etablerer nye tilbud, vil disse bli tilgjengelige også for kommuner i kontrollgruppen).

Kort diskusjon av tilsiktede og utilsiktede virkninger

Vi tror denne utformingen av insentivet vil kunne stimulere kommunene til å samarbeide med fylkeskommunene om å etablere plasser, økt mulighet til å kjøpe plasser, til å velge ut deltakere som har realistiske sjanser til å fullføre, og til å bidra til god tilrettelegging av utdanningsløpet, eventuelt gode forberedende tiltak (f.eks. norsk- og engelskundervisning).

En sentral utfordring er at tiltaket vil kunne gi insentiver til også å sluse inn deltakere med små forutsetninger for å lykkes. Vi håper oppdelingen av bonusen vil redusere dette problemet. Et annet problem er at kommunene vil få insentiv til å sluse deltakere som kunne klart seg med et kortere løp, inn i en fireårig ordning. Det bør utredes i løpet av en eventuell pilotering i hvilken grad dette vil bli et problem, og hvordan det eventuelt kan håndteres. En annen type problem er at denne typen insentiver ikke gir noen garanti for at fylkeskommunene i større grad kommer på banen. Dette er også en utfordring som bør studeres under piloteringen. Det kan selvsagt vurderes å stille tydeligere krav til fylkeskommunene om å etablere tilrettelagt opplæring for voksne minoritetsspråklige. Det er en sentral målsetting med insenti-

vet å stimulere til å etablere tilbud som per i dag ikke eksisterer. Etablering av et tilbud vil med stor sannsynlighet være mer kostbart enn videreføring. Vi tenker oss derfor at bonusen på sikt kan reduseres betraktelig.

Det kan være en utfordring at tiltaket vil oppleves som urettferdig av ansatte i og deltakere i kommuner som er i kontrollgruppen og altså ikke får bonusen. Dette vil det være vanskelig å gjøre noe med utover å informere om at dette er et tidsbegrenset forsøk.

I den grad mangel på plasser i seg selv har vært en sentral barriere, vil insentiver til gitte kommuner kunne øke utdanningsaktiviteten blant deltakere også i andre kommuner. Det kan jo i seg selv være positivt, men gir noen utfordringer for en effektvaluering.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

En vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil måtte bygge på en rekke antakelser, som hver og en kan være avgjørende for om tiltaket kan vurderes som lønnsomt eller ikke. Vi vil her kort redegjøre for disse. Vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er for øvrig gjort svært forenklet. Vi tror likevel den illustrerer noen viktige poenger.

Kostnader skoleplass: Vi har her lagt til grunn at skoleplassen som tilbys som en del av tiltaket, koster 450 000 kroner over 4 år, jfr beregninger vist i Leirvik og Staver (2019).

Overføringer til deltakerne: Vi har lagt til grunn at deltakerne får 2 G for å delta i tiltaket, men at de i fravær av tiltaket ville ha fått 1,25 G i gjennomsnitt. Økningen er derfor 3 G over 4 år, om lag 300 000 kroner. For overføringene har vi kun regnet inn såkalt skatteinndrivingskostnad, anslått til 25 prosent av beløpet.

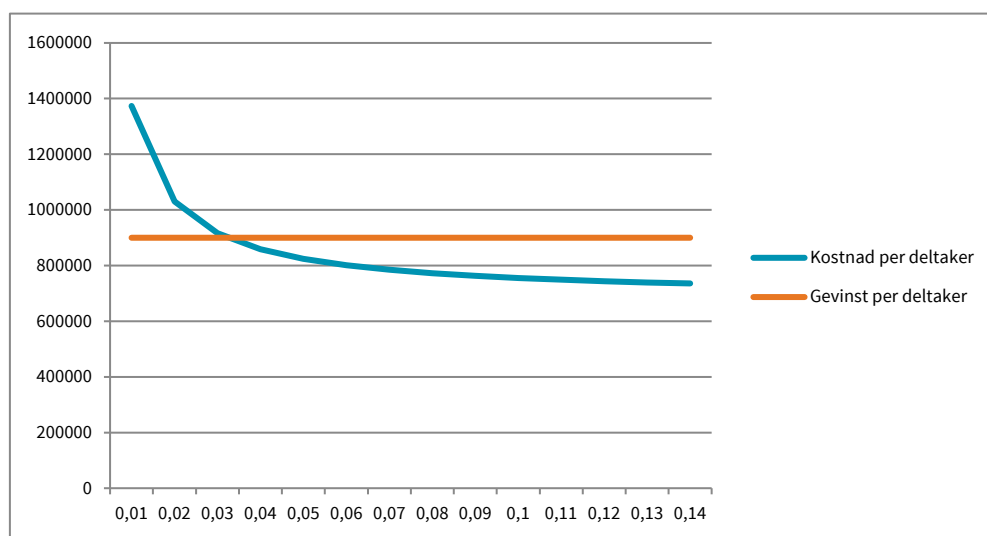
Fullføringsgrad: Ikke alle deltakere som starter på tiltaket, kommer til å fullføre. Vi har lagt til grunn at fullføringsgraden er 52 prosent. Deltakerne som ikke fullfører, vil i noen grad også medføre lavere kostnader, siden noen av dem deltar i opplæring kun 1, 2 eller 3 år. Når vi tar dette med i beregningen, finner vi at for hver deltaker som fullfører, må vi belage oss på kostnader tilsvarende ca. 1,5 deltakere.

Andel som uansett ville ha fullført: Vi har lagt til grunn at i fravær av tiltaket ville 6 prosent av målgruppen uansett ha fullført videregående opplæring. Siden vi ikke vil klare å skille disse fra dem som velger å delta på grunn av tiltaket, må vi legge til grunn at disse også vil motta individdelene av deltakerstøtten.

Den blå linjen i figur 8.1 viser anslåtte kostnader per fullførende deltaker og hvordan denne avhenger av hvor mye fullføringsgraden øker som følge av forsøket. Dersom tiltaket kun makter å øke fullføringsandelen med 1 prosentpoeng, vil kostnaden være så høy som 1,4 millioner kroner per fullførende deltaker. Årsaken er kort fortalt at for hver deltaker som fullfører, må vi betale ut deltakerstøtte til seks andre deltakere som uansett ville ha fullført. Etter hvert som vi går til høyre i figuren, øker effekten av tiltaket, og vi ser at kostnaden per deltaker faller ned mot rundt 730 000 kroner.

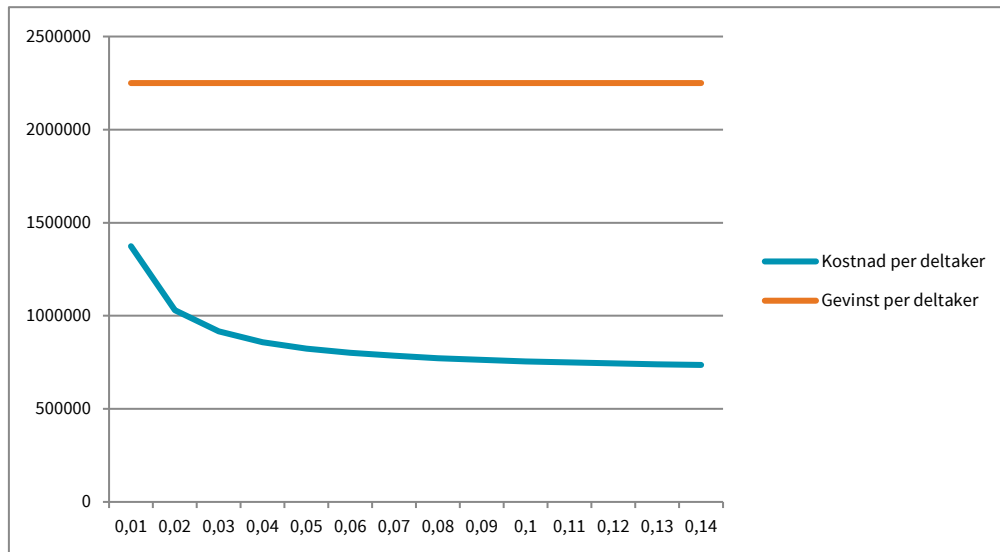
For å kunne si noe om samfunnsøkonomisk lønnsomhet må vi også anslå noe om positive virkninger i arbeidsmarkedet som følge av økt fullføring. Dette er krevende. Noen vil komme i jobb som følge av utdanningen. Andre vil tjene litt mer. Atter andre vil kunne erstatte trygd med arbeid. Som en illustrasjon har vi lagt til grunn at en deltaker som fullfører videregående på grunn av programmet, har 20 prosentpoeng større sannsynlighet for å være i jobb, at han/hun tjener 450 000 per år i denne jobben, og at denne effekten vedvarer i 10 år. Gitt disse forutsetningene vil modellen være samfunnsøkonomisk lønnsom dersom man lykkes i å øke andelen deltakere i introduksjonsordningen som fullfører videregående skole, med minst 4 prosentpoeng.

Figur 8.1 Illustrasjon 1 på sammenhengen mellom samfunnsøkonomiske konsekvenser av modell 3, etter prosentpoeng økning i andelen deltakere i introduksjonsordningen som fullfører videregående opplæring.



Endringer i forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene, vil kunne gi nokså store utslag. Hvis vi forutsetter at overgangen til arbeid vil øke med 25 i stedet for 20 prosentpoeng, og at inntektseffekten vedvarer i 20 år, blir konsekvensene som vist i figur 8.2. Med disse forutsetningene er modellen samfunnsøkonomisk lønnsom også med kun 1 prosentpoeng økning i andelen som fullfører.

Figur 8.2 Illustrasjon 2 på sammenhengen mellom samfunnsøkonomiske konsekvenser av modell 3, etter prosentpoeng økning i andelen deltakere i introduksjonsordningen som fullfører videregående opplæring.



Implementering

Tiltaket administreres via IMDi og implementeres av kommunene. Testkommunene settes sammen etter fylke, slik at alle kommuner i et fylke deltar. Det må settes en grense for hvor stor andel av deltakerne per kommune som kan delta (for at prosjektet skal kunne budsjetteres). Effekten kan måles i form av andel som starter i videregående opplæring, og andel som består. Ettersom alle kommuner i et fylke deltar, vil det antakelig ikke være mulig å gjennomføre en kvantitativ effektevaluering med akseptabelt nivå av usikkerhet ved bruk av konvensjonelle metoder.

Etikk

I likhet med de øvrige forslagene har vi designet en tilfeldig tilordning av hvilke fylker som får tilbud om bonus. I tillegg medfører dette forslaget også at noen deltakere vil kunne få vesentlig bedre tilbud om formell utdanning enn andre. Forslaget gir dermed en eksplisitt forskjellsbehandling av både kommuner/fylker og deltakere i forsøksperioden. Dette kan oppfattes som urettferdig, men er en forutsetning for å kunne kartlegge eventuelle effekter av tiltaket.

Det vil være lettest å få bonus for kommuner som allerede har eller er i gang med å etablere et samarbeid med fylkeskommunen om tilrettelagt videregående opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Oppsummering av forslaget

Kommunal bonus for etablering av tilrettelagt videregående opplæring

a Kjennetegn

| | |
|--|---|
| Hvem | Kommunen (fylkeskommunen) |
| Belønningsform | Penger |
| Størrelse på belønning, hyppighet, slutt/underveis | 100 000 til kommunene per deltaker som starter i program, 200 000 per deltaker som fullfører. 2 G til deltaker i inntil 3 år utover ordinært 2-årig program |
| Hendelser/resultat | a) Per deltaker i introduksjonsprogram som starter i videregående opplæring b) Per deltaker i introduksjonsprogram som fullfører videregående opplæring |
| Type tilfeldig tilordning | Ordningen testes ut i alle kommuner i halvparten av fylkene |
| Randomiseringsteknikk (nivå) | Kommune |

b Potensial for effekter

| | |
|-----------------------|---|
| Forståelse | Lett å formidle til kommunene. Mer usikkert hvordan fylkeskommunene vil respondere |
| Byr seg om premiering | Trolig |
| Påvirkningsmulighet | Utfordrende med samarbeid? Etablering av utdanningsløp på videregående nivå må skje i samarbeid med fylkeskommunen. |

c Ulike typer effekter

| | |
|---------------------------------|--|
| Kort sikt, deltakere | Flere tar videregående opplæring |
| Lang sikt, deltakere | Flere i arbeid, flere i høyere utdanning (vil ikke måles innenfor forsøket) |
| Utilsiktete effekter | Innlåsing? Overforbruk av utdanning for deltakere som ikke har forutsetninger for å klare et slikt løp |
| Konsekvenser for ikke-deltakere | Opplevd urettferdighet. Lavere tillit til systemet? |

d Gjennomførbarhet

| | |
|-----------------------------------|--|
| Administrative systemer | NIR/IMDi |
| Måling av hendelse/resultat | Utdanningsregisteret, fylkeskommunen, NIR – trenger egen kategori for tilrettelagt vgs. på fulltid |
| Sabotasje / strategisk tilpasning | Lite trolig |
| Styrkeberegning | Krevende å evaluere kvantitativt selv med alle fylker |

e Etiske forhold

| | |
|------------------------------------|--|
| Rettferdighetsvurdering | Bosted kan påvirke om deltakere i introduksjonsprogram får tilbudet eller ikke. Noen kan reagere negativt på at flyktninger får inntektssikring under videregående opplæring |
| GDPR / fritak fra krav om samtykke | GDPR vil antakelig ikke være noe problem her |

9 Veien videre – pilotering og utprøving

I fase 1 av dette prosjektet har hensikten vært å vurdere økonomiske insentiver som kan bidra til å bedre resultatene i integreringsarbeidet. Oppgaven krever en vurdering av hvordan bonusordningene må utformes for at det i etterkant skal være mulig å dokumentere om de har en effekt, og i tilfelle hvor stor effekten er. I dette arbeidet har forskerteamet tatt utgangspunkt i foreliggende litteratur om bruk av økonomiske insentiver og gjennomført matematiske styrkeberegninger av ulike insentivmodeller. Denne øvelsen har, som kapittel 7 og 8 viser, illustrert at flere av de ideene til økonomiske insentiver som opprinnelig ble fremmet, ikke vil la seg måle på en slik måte at vi i etterkant kan si om insentivet faktisk har virket eller ikke. I tillegg har det vært nødvendig å vurdere hvilke snubletråder de ulike typene av økonomiske insentiver kan støte på. Også her har foreliggende litteratur vært viktig, men i enda større grad samtaler med eksperter på ulike nivåer i integreringsapparatet. Gjennom fokusgrupper og intervjuer med nøkkelinformanter har vi fått informasjon som har bidratt til å luke vekk ideer til økonomiske insentiver som ikke oppfyller de kravene vi har stilt. Dette har blant annet handlet om at forslagene ville ha vært svært vanskelige, kostbare og tidkrevende å implementere.

Vi har til slutt foreslått 2 (3) modeller som kan egne seg for utprøving av økonomiske insentiver i integreringsarbeidet:

- 1 individbasert bonus for oppnådde norskresultater ELLER kommunal resultatbonus for beståtte norskprøver
- 2 kommunal bonus for oppstart og gjennomføring av tilrettelagt videregående opplæring for voksne minoritetsspråklige, i kombinasjon med inntektssikring for deltakere

Formålet med de påfølgende fasene, herunder pilotering og systematisk utprøving av utvalgte modeller, er å oppnå mest mulig kunnskap om virkningene av modellene før en eventuell nasjonal utrulling.

I *piloteringsfasen* (fase 2) skal de teoretisk funderte utfordringene med gjennomføring testes i praksis, og erfaringene herfra blir viktige i utprøvingsfasen. Piloteringsfasen bør foregå i *minst ett år* for at det skal være mulig å fange opp gjennomføringsutfordringer utover de rene implementeringsutfordringene i startfasen. Resultatene av piloteringen skal oppsummeres i en rapport, som redegjør for erfaringene som er gjort, og gir en begrunnet vurdering av om og under hvilke forutsetninger modellene bør prøves ut i større skala. I rapporteringen fra pilotfasen skal det beskrives en egnet metode for effekt- og prosessevaluering av utprøvningsprosjektet og hvilke data evalueringen skal baseres på.

Hensikten med *utprøvingsfasen* (fase 3) er å få data som med stor sikkerhet vil gi statistisk signifikante funn om kausale sammenhenger mellom insentivordninger og

gitte utfall. Erfaringene fra piloteringen vil gi viktig informasjon om hvordan modellene bør iverksettes. Mer spesifikt vil vi ha informasjon om hvordan modellene bør kommuniseres til dem som skal respondere på dem, hvilke lokale (og sentrale) opplæringsbehov som utløses, og hvilke administrative systemer som eventuelt må utvikles slik at forsøket kan følges og resultatene dokumenteres. Vi vil også ha erfaringer med eventuelle uforutsette effekter og hvordan disse kan håndteres.

Det vil utarbeides en rapport fra piloteringen i fase 2 som inneholder:

- 1 *modellens kjennetegn*: en detaljert beskrivelse av modellen som piloteres;
- 2 *utfordringer i gjennomføringen*: Her vil det være viktig å løfte fram perspektiver og erfaringer fra ulike aktører;
- 3 *løsninger på identifiserte utfordringer*;
- 4 *revidert forslag til modell*.

Styrkeberegningene som er utført nå i fase 1, vil om nødvendig oppdateres etter justeringene som gjøres i forbindelse med piloteringen i fase 2. Styrkeberegningene vil være styrende for utformingen og omfanget av utprøvningsprosjektet i fase 3. Antallet deltakere/kommuner må være høyt nok til at forsøket kan gi statistisk signifikante resultater. Utprøvningsperioden i fase 3 må dessuten være lang nok til at det er mulig å måle effekter på de aktuelle målevariablene.

Utprøvingen i fase 3 skal gjennomføres som randomiserte, kontrollerte studier. Formålet med utprøvingen er å gi sikker kunnskap om modellenes effekt. I tillegg til effektevalueringen er det i denne fasen derfor viktig å gjennomføre en prosessevaluering, slik at vi har best mulig kontroll med hvordan forsøkene faktisk gjennomføres.

Det vil utarbeides en rapport fra utprøvingen i fase 3 som inneholder:

- 1 *modellens kjennetegn*: en detaljert beskrivelse av modellen som prøves ut;
- 2 *modellens gjennomføring*: resultater fra prosessevalueringen av forsøket. I prosessevalueringen skal vi kartlegge hvordan forsøket i praksis er utformet, med særlig vekt på om det er implementert etter hensikten. Mangelfull prosessevaluering kan medføre at man på feilaktig grunnlag konkluderer med at modellen ikke virker, dersom problemet i realiteten er at modellen ikke eller i kun begrenset grad er gjennomført. Prosessevalueringen skal også gi svar på hvordan målgruppene for insentivene har opplevd og respondert på ordningen;
- 3 *effektevaluering*: beregning av insentivenes effekter på de aktuelle målevariablene.

I siste del av rapporten vil vi gi et foreløpig innspill til hvordan fase 2 (pilotering) og 3 (utprøving) av prosjektet kan gjennomføres. Vi presiserer at dette forslaget er tentativt og dermed kan justeres – og vil detaljeres – ytterligere.

9.1 Pilotering og utprøving av individbasert bonus for oppnådde eksamensresultater

Tema og problemstillinger i piloteringen

Det som særlig må avklares i løpet av piloteringen:

- 1 Hvordan formidles bonusen til deltakerne, og hvor godt lykkes man med å formidle reglene som skal utløse insentiver? Er det forskjeller i hvor godt ordningen formidles til ulike grupper av deltakere? Hva skyldes eventuelle kommunikasjonsproblemer, og hvordan kan de eventuelt løses?
- 2 Hvor god kvalitet er det på registreringene som er nødvendige for å administrere ordningen? Dette vil i praksis være tidspunkt for oppstart i opplæringen, første innplassering på spor, eventuelt senere sporskifte, resultat på prøver som utløser bonus, og tidspunkt for prøver, samt registrering av fravær og permisjoner.
- 3 Hvilke resultater er det rimelig å anta at deltakere på ulike nivåer vil kunne nå innenfor hvilken tidsramme?
- 4 Innplassering på spor – skjer det noen endring i praksis som følge av insentivordningen?

Pilotering – datainnsamling

Vi foreslår at ordningen piloteres i (minst) tre kommuner av noe ulik størrelse, for å få erfaring med administrative og praktiske utfordringer som kan være ulike som følge av ulik størrelse på og organisering av voksenopplæringen, og ulik størrelse på klasser og ulik mulighet til inndeling av klasser etter ferdighetsnivå og andre hensyn. Alle deltakere med rett og plikt til norskopplæring som starter i norskopplæring i de aktuelle kommunene i løpet av våren 2020, deltar i piloten.

Pilotperioden må være lang nok til at i hvert fall noen av deltakerne har mulighet til å oppnå bonusen innenfor pilotperioden. Vi antar at dette vil la seg gjøre innenfor en tidsramme på ca. 1,5 år, med oppstart tidligst fra våren 2020. Etske hensyn tilsier at deltakere i piloten som etter at pilotperioden er over, oppnår resultater som utløser bonus, må få utbetalt bonus. Noen må altså ha et ansvar for å følge opp pilotkommunene også etter at selve piloten er over.

Vi ser for oss å gjennomføre kommunebesøk to ganger underveis i piloten: ved oppstart og mot avslutning. Vi vil intervju rektor, lærere, leder for introduksjonsprogram, programrådgivere og deltakere. I tillegg vil vi intervju fagpersoner i Kompetanse Norge. Siden dette er en bonus rettet mot å påvirke atferd blant deltakere i norskopplæringen, vil det være særlig viktig å innhente erfaringer med ordningen direkte fra ulike typer av deltakere. Her vil det være nødvendig å bruke tolk, slik at vi også kan få med refleksjoner og opplevelser fra deltakere vi ikke kan kommunisere med på norsk eller engelsk. Fafo har lang erfaring med bruk av tolkeassistert intervjuing.

Utprøving av individbonus

Vi anbefaler at utprøvsfasen for individbonus bør strekke seg over 3,5 år. Vi ønsker å følge deltakere over 2 år i norskopplæring (jamfør utformingen av bonussystemet som er foreslått). Det er langt færre deltakere på alfabetisering, på spor 1 og på spor

3 enn på spor 2. For å sikre tilstrekkelig antall deltakere også på disse sporene anbefaler vi derfor at deltakere kan sluses inn i forsøket over to semestre, tidligst høsten 2021 og våren 2022, noe avhengig av framdrift i piloteringsfasen. Kjønnsperspektivet er også relevant. For kort utprøving kan gi dårligere grunnlag for å etablere kunnskap om forsøkets effekt for kvinner, ettersom en del vil ta ut omsorgspermisjon i løpet av testperioden.

Som vi har presisert i beskrivelsen av dette forslaget, er det vesentlig at deltakerne i norskopplæringen får tilstrekkelig og forståelig informasjon om ordningen. I skrivende stund har vi som utgangspunkt at lærere og eventuelt programrådgivere vil kunne formidle informasjon om forsøket. Det kan likevel være grunn til å sikre at deltakere i forsøkskommunene har tilgang til informasjon også via andre kanaler. Vi vil derfor vurdere behovet for å etablere en nettside der informasjon om forsøket er tilgjengelig på flere språk, slik at lesekyndige deltakere kan orientere seg om insentivene også uten å være avhengig av lærere eller andre.

Det kan også være aktuelt å gjøre en noe bredere kartlegging av hvordan lærerne informerer om bonussystemet overfor sine deltakere, og hvordan de vurderer ordningens innretning, fordeler og ulemper. I så fall vil dette kunne gjøres gjennom en nettbasert survey.

Antall individer i målgruppen for forsøkene er på dette tidspunktet kun basert på antakelser. Dersom vi holder på forutsetningen om å inkludere 200 kommuner i undersøkelsen, 100 kommuner i forsøket og i snitt 50 deltakere per kommune, vil det gi 5000 testpersoner.

Tentativ framdriftsplan, pilotering og utprøving av individbasert bonus

| | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | | 2025 | |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst |
| Individbonus pilotering | x | x | x | | | | | | | | | |
| Individbonus utprøving | | | | x | x | x | x | x | x | x | | |

9.2 Pilotering og utprøving av kommunal resultatbonus for oppnådde eksamensresultater

Tema og problemstillinger i piloteringen

Det som særlig må avklares i løpet av piloteringen:

- Hvordan reagerer kommunene og VO på insentivordningen? Skjer det noen endring i arbeidsmåtene i VO og hva blir i så fall prioritert? Tilfaller bonusene VO – eller brukes de på annet vis?
- Hvor god kvalitet er det på registreringene som er nødvendige for å administrere ordningen? Dette vil i praksis være tidspunkt for oppstart i opplæringen, første innplassering på spor, eventuelt senere sporskifte, resultat på prøver som utløser bonus, og tidspunkt for prøver, samt registrering av fravær og permisjoner.

- Hvilke resultater er det rimelig å anta at deltakere på ulike nivåer vil kunne nå innenfor hvilken tidsramme?
- Innplassering på spor – skjer det noen endring i praksis som følge av insentivordningen?

Pilotering – datainnsamling

Vi foreslår at ordningen piloteres i seks kommuner av noe ulik størrelse, for å få erfaring med administrative og praktiske utfordringer som kan være ulike som følge av ulik størrelse på og organisering av voksenopplæringen, ulik størrelse på klasser og ulik mulighet til inndeling av klasser etter ferdighetsnivå og andre hensyn. Alle deltakere med rett og plikt til norskopplæring som starter i norskopplæring i de utvalgte kommunene i løpet av våren 2020, innlemmes i piloten.

Pilotperioden må være lang nok til at i hvert fall noen av deltakerne har mulighet til å gå opp til norskprøve innenfor pilotperioden. Vi antar at dette vil la seg gjøre innenfor en tidsramme på ca. 1,5 år. Vi ser for oss å gjennomføre kommunebesøk to ganger underveis i piloten: ved oppstart og mot avslutning. Vi vil intervju rektor, lærere, leder av introduksjonsprogram, programrådgivere og et utvalg av deltakere. I tillegg vil vi intervju fagpersoner i Kompetanse Norge.

Utprøving av kommunal resultatbonus for oppnådde eksamensresultater

Vi tenker oss at forsøket kan gjennomføres i løpet av 2,5 år. Det som først og fremst skal studeres her, er om bonusordningen medfører bedre resultater på kommunenivå i de kommunene som har mulighet til å oppnå bonus. Forsøket skal også gjennom en implementeringsstudie/følgeevaluering undersøke om dette skjer gjennom en endring av innhold i eller organisering av norskopplæringen, hvilken type endring som har skjedd, og hvilken prosess som ligger bak endringen. Det vil være av stor betydning at man lykkes i å formidle ordningen til VO-er og lærere, mens det i motsetning til i den individbaserte ordningen ikke er nødvendig eller ønskelig å rette informasjon til deltakerne. Det har også mindre betydning i dette forsøket å strekke forsøksperioden så lenge at vi får med kvinner som kommer tilbake etter fødselspermisjon, siden det er resultater på kommunenivå og ikke de individuelle resultatene vi er ute etter. Utover dette vil mange av de samme databehovene melde seg.

Også her er det viktig å sikre at de nødvendige dataene er tilgjengelige og holder god kvalitet. Dette bør sikres gjennom innhenting av data fra NIR årlig. Dette vil også gi mulighet til å gjøre foreløpige analyser. Vi vil trenge kontaktinformasjon til VO-ene og lærerne, både for å gi informasjon om forsøket og for å innhente data fra VO-ledere og lærere. Den sentrale datakilden for forsøket vil være data fra NIR, som vil vise om resultatene er bedre i forsøkskommunene enn i kontrollkommunene. I tillegg vil vi gjennomføre én til to nettsurveys til VO-ledere for å innhente informasjon om hvilke tilpasninger som har skjedd underveis i forsøket, og hvilke utfordringer som eventuelt har oppstått. Dessuten vil vi gjennomføre kommunebesøk i et antall kommuner og intervju lærere, VO-ledere, introledere, programrådgivere og rådmann.

Vi anslår at det vil være rundt 5000 deltakere i forsøkskommunene. Hvor mange av disse som vil utløse bonus, er det vanskelig å vite på dette tidspunktet. Dette vil trolig bli klarere i løpet av piloten.

Tentativ framdriftsplan

| | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | | 2025 | |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst |
| Kommunebonus 1, pilotering | x | x | x | | | | | | | | | |
| Kommunebonus 1, utprøving | | | | x | x | x | x | x | | | | |

9.3 Pilotering og utprøving av kommunal etablerings- og resultatbonus for tilrettelagt videregående opplæring – i kombinasjon med inntektssikring til deltaker

Forslaget om kommunal bonus for etablering og gjennomføring av tilrettelagt videregående opplæring – i kombinasjon med inntektssikring til deltaker – er av en slik karakter at det må piloteres på en annen måte enn de to øvrige. Det vil være viktig å kartlegge hvilke strukturelle barrierer som må ryddes av veien før forsøket kan gjennomføres. Insentivstrukturen i forslaget er (primært) rettet mot kommuner og indirekte også fylkeskommuner.

I det nye forslaget til integreringslov som Kunnskapsdepartementet nylig sendte ut på høring, er det lagt opp til at fylkeskommunene skal ha en tydeligere rolle i integreringsarbeidet, blant annet knyttet til bosetting, kompetansekartlegging og karriereveiledning. Formell kompetanse løftes tydeligere fram som et slutt mål for programmet. Det foreligger også et forslag om at introduksjonsprogrammet skal differensieres i større grad. Dette innebærer blant annet at deltakere med et slutt mål om fullført videregående opplæring / fagopplæring skal kunne få dette innenfor programperioden med en ramme på opptil 4 år. Kommunene skal utbetale introduksjonsstønad, men denne skal avkortes mot lærlinglønn (side 162). Utgiftene til selve opplæringen tilfaller ifølge forslaget fylkeskommunen og ikke kommunene. Departementet legger til grunn at fylkeskommunen gjennomfører endringen innenfor dagens budsjettammer. Kostnadene som er forbundet med å tilrettelegge et videregående opplæringsløp for minoritetsspråklige, vil variere. Noen har gjennomført videregående skole, men mangler noen fag for at denne skal kunne godkjennes i Norge. Andre har kun grunnskole fra hjemlandet, og noen vil heller ikke ha fullført grunnskole. Både deltakere med og uten fullført grunnskole fra hjemlandet vil ha betydelig behov for tilrettelegging. Hvordan tilretteleggingen gjennomføres, vil være av vesentlig betydning for deltakernes mulighet til å fullføre opplæringsløpet. Tilretteleggingens art og omfang vil derfor være viktig å kartlegge som en del av pilotering.

Det er rimelig å anta at det vil skje endringer i fylkenes tilnærming til tilrettelagt opplæring for minoritetsspråklige som en følge av føringer i den nye integreringsloven. I lys av at endringene skal skje innenfor eksisterende budsjettammer, kan det likevel være grunn til å anta at endringstakten vil være langsom. Et forsøk med kommunal bonus for oppstart og gjennomføring – som kan sluses videre til fylkeskommunen om kommunen vurderer dette som mest hensiktsmessig – kan dermed være fornuftig.

Tema og problemstillinger i piloteringen

- Hvor stor er den potensielle målgruppen for tilrettelagt videregående opplæring? Deltakerne i introduksjonsprogram er blitt vesentlig færre etter den store tilstrømmingen av flyktninger i 2015/2016, og det vil være nødvendig å få bedre oversikt over hvor mange som reelt sett kan være aktuelle for tilrettelagt videregående opplæring innenfor rammen av programmet, og hvilke alternativer som finnes for å kombinere rettighetsdeltakere med andre typer deltakere.
- Hva er de viktigste barrierene for å etablere et tilrettelagt opplæringstilbud?
- Det er ikke gitt hva som vil være en fornuftig størrelse på de økonomiske insentivene i dette forslaget, og dette bør derfor være ett av temaene i piloteringen. Hvordan vurderer kommuner og fylkeskommuner utformingen av en bonus? Er det sannsynlig at bonus vil øke etableringen, eventuelt lette videreføringen av samarbeid mellom kommune og fylkeskommune?
- Hvordan vurderer flyktninger som mangler grunnskole / videregående skole / godkjent videregående skole, muligheten for å gjennomføre et utdanningsløp med de rammene som det er lagt opp til i forsøket?

Datainnsamling – pilotering

I lys av at flyktninger og innvandrere bosettes over hele Norge, anbefaler vi at også denne modellen piloteres i *kommuner av noe ulik størrelse og i ulike deler av landet*. Både utfordringer og løsninger vil se ulike ut i ulike kommunale og fylkeskommunale kontekster. Vi anbefaler at piloteringen gjøres i to kommuner som sogner til en fylkeskommune der det er etablert et samarbeid om tilrettelagt videregående opplæring for flyktninger/innvandrere, og i to kommuner som sogner til et fylke der det ikke er etablert et slikt samarbeid.

I piloteringsfasen vil vi ikke ha ambisjon om å følge deltakere gjennom et helt opplæringsløp. Søkelyset skal som nevnt rettes mot strukturene rundt etableringen av et tilbud. Vi foreslår derfor at piloteringsfasen bør strekke seg over ett år og omfatte

- kvalitative intervjuer med sentrale aktører i to fylker – ett med og ett uten tilbud om tilrettelagt videregående opplæring for voksne deltakere i introduksjonsprogrammet
- kvalitative intervjuer i fire til seks kommuner med rektor, lærere, ansvarlig for introduksjonsprogram, rådmann og andre som er involvert i målgruppen

Utprøving av kommunal oppstarts- og fullføringsbonus av tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med inntektssikring til deltakere

En utprøving av kommunal oppstarts- og fullføringsbonus vil kreve en lang prosjektperiode. Vi har foreløpig estimert 5 år, slik at det skal være mulig å følge flest mulig av deltakerne i opplæringen fram til fullføring. Som beskrevet over vil likevel deltakernes behov for opplæring og oppfølging variere og varigheten likeså.

Utprøvingen vil forutsette tilgang til NIR-data over oppstart, progresjon og fullføring av videregående opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Antallet testpersoner i en eventuell utprøving av kommunal oppstarts- og fullføringsbonus er krevende å skissere uten en innledende pilotering. Antallet vil avhenge av bosettingsvolum og sammensettingen av deltakere i introduksjonsordningen. I tillegg vil utformingen – det vil i hovedsak si graden av tilrettelegging – påvirke hvor

stor andel av introdeltakerne tilbudet vil være relevant for. Spesielt gjelder dette om tiltaket skal tilrettelegges for voksne uten voksenrett til videregående opplæring og for deltakere med svake norskferdigheter. Dersom det bosettes 4000 i året, 3000 av disse er over 25 år og én av tre av de 3000 er i målgruppen for tiltaket, snakker vi om 1000 mulige deltakere på landsbasis – 500 i testkommunene og 500 i kontrollgruppen.

Tentativ framdriftsplan pilotering og forsøk

| | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | | 2025 | |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst | Vår | Høst |
| Kommunebonus 2, pilotering | x | x | | | | | | | | | | |
| Kommunebonus 2, utprøving | | | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |

10 Fordeler og ulemper ved de ulike modellene

Det ligger inne i oppdraget for dette prosjektet at vi skal anbefale minst én modell på individnivå og én modell på et aggregert nivå. Vi har endt opp med kun én modell på individnivå. En viktig årsak til at det har vært vanskelig å finne gode modeller på individnivå, er at deltakerne i introduksjonsordning og norskopplæring allerede er utsatt for svært mange og til dels sterke insentiver. Modellen vi har endt opp med, er en bonus for oppnådde norskerferdigheter, som er differensiert etter deltakernes ferdighetsnivå i utgangspunktet. De viktigste fordelene med denne modellen er at den for det første er noenlunde enkel å effektevaluere, og at den for det andre har en nokså direkte insentivstruktur – insentivene er rettet mot den aktøren som de er tenkt å påvirke atferden til, nemlig deltakerne i norskopplæring. Den viktigste ulempen med modellen er at den nettopp er rettet mot deltakerne og ikke mot innholdet i og organiseringen av norskopplæringen eller øvrig innhold i kvalifiseringstilbudet. Forskningen så langt har identifisert manglende tilrettelegging av og kvalitet på innholdet i kvalifiseringen som den sentrale utfordringen i arbeidet med å bedre måloppnåelsen i integreringsarbeidet. Det er dermed nokså uklart i hvilken grad en eventuell endret atferd hos deltakerne i norskopplæringen vil medføre bedring i integreringen. På den andre siden er nettopp insentiver overfor deltakere et tilbakevendende tema i debatten om hva som er effektive integreringspolitiske virkemidler, og det kan av den grunn være betimelig å undersøke om slike insentiver har en målbar effekt eller ikke, og i tilfelle overfor hvilke grupper av deltakere.

På kommunenivå har vi to forslag. Det ene forslaget er en aggregert variant av individmodellen: Insentivet utbetales til kommunen istedenfor til individene. Den viktigste fordelene med denne varianten er at den retter seg mot innholdet i tilbudet. Den viktigste ulempen er at det er en nokså indirekte sammenheng mellom insentiv og utforming av tilbudet. Bonusen vil måtte utbetales til kommunen – mens det er uklart både hvordan dette vil påvirke innholdet i undervisningen, og om bonusutbetalingen i det hele tatt vil tilfalle voksenopplæringen. Det kan også være en ulempe at kunnskapen om hva som er effektive metoder i opplæringen, er nokså begrenset – på den andre siden er det positivt om ordningen fører til utvikling av nye metoder. Vi tror ordningen best kan gjennomføres dersom den forbeholdes deltakere med relativt svake forutsetninger for å lære norsk. Dette for å fremme en ekstra innsats nettopp overfor de deltakerne som erfaringsvis har størst utfordringer med å oppnå tilstrekkelige norskerferdigheter innenfor dagens opplæringssystem. En slik modell forutsetter at disse deltakerne noenlunde enkelt kan identifiseres, og på en måte som ikke er manipulerbar fra kommunenes side. De to norskbonusmodellene kan piloteres samtidig for å gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilken modell som mest sannsynlig kan føre til bedre resultater, men de kan ikke utprøves samtidig, fordi den statistiske utslagskraften vil bli for lav (vi trenger alle kommunene i begge forsøkene).

Det andre forslaget på kommune- (og fylkes-)nivå er en bonus for oppstart og gjennomføring av videregående opplæring. Den desidert største fordelen med forslaget er at det retter seg direkte mot en av de største barrierene for bedre integrering: manglende tilbud om tilrettelagt fagopplæring. Mye tyder på at fylkeskommunenes innsats på dette området er underfinansiert. I tillegg havner voksne deltakere uten voksenrett i en vanskelig mellomposisjon, der dagens regelverk forutsetter samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen (og gjerne enkeltkommuner i tillegg). Vårt forslag er tenkt å løse to sentrale utfordringer samtidig: manglende tilbud om tilrettelagt opplæring og manglende forutsigbarhet i inntektssikringen for deltakerne underveis i opplæringsløpet. En viktig ulempe med modellen er at det fortsatt er uklart hvordan fylkeskommunene vil respondere på ordningen. Det kan også være utfordrende at antallet potensielle deltakere per kommune er nokså lavt. En utprøving av denne modellen vil kunne gi verdifull informasjon om hvordan man kan etablere et tilrettelagt tilbud i videregående opplæring for en målgruppe bestående av voksne med (innledningsvis) lave norskferdigheter og hvorav en del også mangler (dokumentert) grunnskole. Hvorvidt en insentivmodell er den beste måten å få til dette på, er likevel ikke gitt, men er altså et premiss for prosjektet.

Referanser

- Adserà, A. & Pytliková, M. (2016). Language and Migration. I V. Ginsburgh & S. Weber S. (red.), *The Palgrave Handbook of Economics and Language*. London: Palgrave Macmillan.
- Adserà, A. & Pytliková, M. (2015). The Role of Languages in Shaping International Migration. *Economic Journal*, 586, 49–81.
- Angrist, J. & Lavy, V. (2009). The Effects of High Stakes High School Achievement Awards: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Review*, 99(4), 1384–1414.
- Angrist, J., Bettinger, E. & Kremer, M. (2006). Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia. *American Economic Review*, 96(3), 847–862.
- Angrist, J., Lang, D. & Oreopoulos, P. (2009). Incentives and Services for College Achievement: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(1), 136–63.
- Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L. L. & Perez-Calle, F. (2011). Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2), 167–95.
- Behrman, J. R., Sengupta, P. & Todd, P. (2005). Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico. *Economic Development and Cultural Change*, 54(1), 237–75.
- Brinch, C. N., Hernaes, E. & Jia, Z. (2017). Salience and Social Security Benefits. *Journal of Labor Economics*, 35(1).
- Butscheck, S. & Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*, 3, 48.
- Chiswick, B. R. (1991). Speaking, reading and earnings among low-skilled immigrants. *Journal of Labor Economics*, 9(2), 149–170.
- Chiswick, B. R. & Miller, P. W. (2014) International Migration and the Economics of Language. *IZA DP 7880*.
- Chiswick, B. R. & Miller, P. W. (2008). Modeling Immigrants' Language Proficiency. I B. R. Chiswick (red.), *Immigration: Trends, Consequences, and Prospects for the United States* (s. 75–128). Amsterdam: Elsevier.
- Chiswick, B. R. & Miller, P. W. (2007a). *The Economics of Language: International Analyses*. London: Routledge.
- Chiswick, B. R. & Miller, P. W. (2007b). Computer Usage, Destination Language Proficiency and the Earnings of Natives and Immigrants. *Review of Economics of the Household*, 5(2), 129–157.
- Chiswick, B. R. & Miller, P. W. (2006). Language Skills and Immigrant Adjustment: The Role of Immigration Policy. I D.A. Cobb-Clark & S. Khoo (red.), *Public Policy and Immigrant Settlement* (s. 121–148). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Chiswick, B. R. & Miller, P. W. (1995). The endogeneity between language and earnings: International analyses. *Journal of Labor Economics*, 13(2), 246–288.
- Chiswick, B. R., Lee, Y. L. & Miller, P. W. (2005a). Family Matters: The Role of the Family in Immigrant's Destination Language Skills. *Journal of Population Economics*, 18(4), 631–647.

- Chiswick, B. R., Lee, Y. L. & Miller, P. W. (2005b). Parents and Children Talk: English Language Proficiency within Immigrant Families. *Review of Economics of the Household*, 3(3), 243–268.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16, 409–417.
- Diop-Christensen, A. (2015). Is ‘making work pay’ effective for the ‘unemployable’? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy*, 25, 210–224.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2018). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research (online first)*, doi: 1024258918807135
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy*, 44, 235–254.
- Djuve, A. B., Haakestad, H. & Sterri, E. B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere* Fafo-rapport 2014:34.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Dustmann, C. (1999). Temporary Migration, Human Capital, and Language Fluency of Migrants. *Scandinavian Journal of Economics*, 101(2), 297–314.
- Dustmann, C. (1994). Speaking Fluency, Writing Fluency and Earnings of Migrants. *Journal of Population Economics*, 7(2), 133–156.
- Dustmann, C. & Fabbri, F. (2003). Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK. *Economic Journal*, 113(489), 695–717.
- Dustmann, C. & van Soest, A. V. (2002). Language and the Earnings of Immigrants. *Industrial and Labor Relations Review*, 55(3), 473–492.
- Dustmann, C. & van Soest, A. V. (2001). Language Fluency and Earnings Estimation with Misclassified Language Indicators. *Review of Economics and Statistics*, 83(4), 663–674.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA, Rapport nr. 7/13.
- Fryer, R. (2011). Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials. *Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1755–1798.
- Gunnes, T., Kirkeboen, L. J. & Roenning, M. (2013). Financial incentives and study duration in higher education. *Labour Economics*, 25, 1–11.
- Jalava, N., Joensen, J. S. & Pellas, E. (2014). Grades and rank: Impacts of non-financial incentives on test performance. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 115, 161–96
- Lavecchia, A. M., Liu, H. & Oreopoulos, P. (2016). Behavioral Economics of Education: Progress and Possibilities, I E. A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann (red.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 5 (s. 1–74). Amsterdam: Elsevier.
- Leirvik, M. S. & Staver, A. B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* Rapport 2019:2. NIBR.
- Leuven, E., Oosterbeek, H. & van der Klaauw, B. (2010). The Effect of Financial Rewards on Students' Achievement: Evidence from a Randomized Experiment. *Journal of the European Economic Association*.
- Levitt, S. D., List, J. A., Neckermann, S. & Levitt, S. S. (2016). The Behavioralist Goes to School: Leveraging Behavioral Economics to Improve Educational Performance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(4), 183–219.
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2018:35.

- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. & Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 341(6149), 976–980.
- Nielsen, H. S., Sørensen, T. & Taber, C. (2010). Estimating the Effect of Student Aid on College Enrollment: Evidence from a Government Grant Policy Reform. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(2), 185–215.
- NOU 2018:13. *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring— Finansiering av livsopphold.*
- NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.*
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid.*
- Patel, R., Richburg-Hayes, L., de la Campa, E. & Rudd, T. (2013). Performance-Based Scholarships: What Have We Learned? Interim Findings from the PBS Demonstration. New York: *MDRC Policy Brief*, August 2013.
- Qureshi, A. (2013). The Effect of Punitive Sanctions on the Transition Rate from Welfare to Work: Evidence from Denmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 151, 225–246.
- Sarvimäki, M. & Hamalainen, K. (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2).
- Schultz, T. P. (2004). School subsidies for the poor: Evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of Development Economics*, 74(1), 199–250.
- Thuesen, F., Bille, R. & Pedersen, M. J. (2017). *Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats. Instrumenter, motivation og præstationer.* København: SFI.
- Vista Analyse (2018). *Insentivordningers muligheter og begrensinger. En kunnskapsoppsummering som belyser mulige effekter av belønninger og sanksjoner ifm. kvalifisering til arbeidslivet blant nyankomne innvandrere.* Rapport 2018/20.
- Åslund, O. & Engdahl, M. (2017). The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training. *Economics of Education Review*, 62, 192–204.

Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet

Dagens integreringspolitikk gjennomføres ved hjelp av en omfattende vifte av virkemidler. I dette prosjektet har oppgaven vært å utforme forslag til økonomiske insentiver som kan bidra til å bedre resultatene av den offentlige integreringsinnsatsen. Det har vært et premiss at insentivene skal representere en bonus, ikke en straff, og at de utformes slik at man i etterkant kan måle om de har bedret måloppnåelsen eller ikke. Vi har utformet tre forslag: resultatbonus til deltakere i norskopplæring, kommunal resultatbonus knyttet til norskopplæringen, og kommunal bonus for oppstart og gjennomføring av tilrettelagt videregående opplæring for voksne deltakere i introduksjonsprogram. I rapporten drøftes fordeler og ulemper ved de ulike modellene, og hvordan de kan piloteres og prøves ut i praksis.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2019:29
ISBN 978-82-324-0528-2
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20726