



Integrering i Danmark, Sverige og Norge

Felles utfordringer – like løsninger?

Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli

Integrering i Danmark, Sverige og Norge

TemaNord 2007:575
Felles utfordringer - like løsninger
© Nordisk Ministerråd, København 2007
ISBN 978-92-893-1556-2

Opplag: 100
Trykt på miljøvennlig papir som oppfyller kravene i den nordiske miljøsvanemerkeordning.
Publikasjonen kan bestilles på www.norden.org/order. Flere publikasjoner på www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark

Nordisk Ministerråd
Store Strandstræde 18
1255 Copenhagen K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordisk Råd
Store Strandstræde 18
1255 Copenhagen K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeid er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt de selvstyrende områdene Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeid er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeid. Det nordiske fellesskap arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeid ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom er med til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	7
Sammendrag.....	9
1. Innledning.....	13
1.1 Innvandrerbefolkningen	14
1.2 Arbeidsmarkedsintegrering – hvor stort er problemet?	16
1.3 Nykommernes arbeidsmarkedstilknytning	19
1.4 Problemstillinger	21
1.5 Begrepsbruk i Norge, Sverige og Danmark – en ordliste	21
2. Integreringsregimene – hvem gjør hva?	23
2.1 Bosettingsregimer.....	23
2.2 Nykommerne – staten tar styring.....	25
2.3 Samarbeid om introduksjonsprogrammet.....	27
2.4 Finansieringsregimer	28
2.5 Politikk for arbeidsmarkedsintegrering	32
2.6 Godkjenning av utdanning fra utlandet	35
2.7 Avsluttende kommentar	36
3. Introduksjonsprogrammets utforming i Danmark, Sverige og Norge.....	39
3.1 En rett og en plikt.....	39
3.2 Målsetting, innhold og omfang.....	41
3.3 Nyankomnes inntektssikring	44
3.4 Sanksjoner, insentiver og rettssikkerhet	46
3.5 Programmenes virkemidler og arbeidsmetoder	48
Heldags- og helårs program	48
Kommunalt hovedansvar, men med krav til samarbeid	49
Individuell tilrettelegging og brukervedvirkning	51
«Fra skolebenk til kjøkkenbenk»	53
3.6 Avsluttende kommentar	54
4. Evalueringer av introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere	57
4.1 Danske evalueringer.....	57
4.2 Norske evalueringer	61
4.3 Svenske evalueringer.....	63
4.4 Deltakernes evalueringer.....	65
Sverige	66
Norge	67
Danmark.....	68
Avsluttende kommentar	69
5. Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak	71
5.1 Teorier om hvordan politikk kan påvirke rekruttering.....	71
5.2 Hva vet vi om hva som virker?	72
Evaluering av aktiveringstilbud i Danmark.....	73
Trusseffekter	74
Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak i Sverige	74
Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i Norge	76
5.3 Hvem rekrutterer innvandrere?.....	81
5.4 Avsluttende kommentarer	83
6. Felles utfordringer – nesten like løsninger.....	85
6.1 Bevegelige rammer	86
6.2 Hva virker i integreringsarbeidet?	87

Organisering og ledelse av introduksjonsarbeidet	87
Introduksjonsprogrammets innhold	88
Introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder	88
Saksbehandlerens rolle	89
Holdningsarbeid	90
Arbeidsmarkedstiltak	90
6.3 Barrierer på veien fra teori til praksis.....	91
6.3 Betrachtninger om tiltak og etikk	92
6.4 Forslag til videre forskning	93
Litteratur	95
Offentlige dokumenter og utredninger.....	98
Danmark	98
Norge	98
Sverige.....	99

Forord

Arbeidsmarkedene i Norge, Sverige og Danmark har til felles at de er preget av sterk regulering, et sammenpresset lønnspekter, lav arbeidsledighet i majoritetsbefolkningen, men et betydelig høyere ledighetsnivå blant ikke-vestlige innvandrere. Dessuten har alle tre landene erfart en kraftig vekst i befolkningen fra ikke-vestlige land i løpet av de siste ti årene, og har en nokså kort historie som flerkulturelle samfunn. Hensikten med denne rapporten har vært å kartlegge likheter og forskjeller i de tre landenes måter å møte integreringsutfordringene på, og hvilke erfaringer som er gjort med ulike typer tiltak. Rapporten er finansiert av Arbeidsmarkedsutvalget i Nordisk Ministerråd. Prosjektet har også dratt positive veksler av og delvis finansiering fra Fafos strategiske instituttprogram; Innvandring, kvalifisering og et rommelig arbeidsmarked, finansiert av Norges Forskningsråd.

I arbeidet med denne rapporten har vi dratt nytte av samtaler med en rekke personer – forskere og praktikere – i de skandinaviske landene. Vi vil gjerne benytte denne anledningen til å takke dere som har bidratt: Integrationsverket i Sverige, ved Stig Kattilakoski, Gisela Andersson, Elisabeth Bahngoura, Bo Ljung, Johan Andersson, Ulf Qwarfordt, Birgitta Ornbrandt ved Ceifo og Anna Santesson ved Näringsdepartementet. Agnete Mathiesen, Rasmus Nygaard, Anders Hess Larsen og Fredrik Gammeltoft ved Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration. I analysene av Norge har vi trukket på alle de samtalene vi gjennom en årrekke har hatt glede av å ha med personer i integreringsapparatet både på sentralt og lokalt nivå. Katharina Heradstveit (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) og Stine Bjertnæs (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) har imidlertid tatt seg tid til å kommentere tidligere rapportutkast og skal derfor nevnes spesielt.

Som en del av arbeidet med rapporten ble det også 7–8 september 2006 arrangert et forskerseminar ved Fafo for å drøfte arbeidsmarkedsintegrering av nyankomne flyktninger og innvandrere og for å videreutvikle nettverket blant nordiske forskere som arbeider med denne tematikken. Hjertelig takk for spennende og interessante bidrag fra Pernilla Andersson, Grete Brochmann, Benny Carlson, Anniken Hagelund, Eigil Boll Hansen, Hans Hummelgaard, Bjørn Hvinden, Monica Lund, Christer Lundh, Jon Rogstad, Anders Rosdahl, Eskil Wadensjö og Søren Winter.

Rapporten er utarbeidet av forfatterne i fellesskap, men hovedansvaret for kapitlene har vært fordelt slik: Anne Britt Djuve: 1.2, 1.5, 2.5, 2.6, kapittel 5. Kapittel 6 er skrevet i fellesskap, mens de øvrige kapitlene er skrevet av Hanne C. Kavli.

Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli,
Fafo, 15. februar 2007

Sammendrag

Det har aldri vært flere innvandrere i arbeid i de skandinaviske landene enn det er i dag. Likevel vedvarer store ulikheter i ledighet og yrkesdeltakelse avhengig av hvor i verden innvandrerne kommer fra, til tross for ambisiøse velferdsstatlige ambisjoner for integrering. Arbeidsmarkedene i Norge, Sverige og Danmark har klare fellesstrekk: de er preget av sterk regulering, har en sammenpresset lønnsstruktur og lav arbeidsledighet – i majoritetsbefolkningen. Disse fellestrekkene gjør det særlig interessant å sammenlikne de tre landenes erfaringer på integreringsfeltet. Denne rapporten gir en beskrivelse av de tre landenes integreringsregimer, og oppsummerer foreliggende forskning om politikkenes gjennomførbarhet og resultater. Både de såkalte introduksjonsordningene for nyankomne og den generelle arbeidsmarkedspolitikken er tema for rapporten.

Danmark var tidlig ute da de allerede i 1999 formaliserte sitt regime for integrering av flyktninger og innvandrere gjennom egen lov. Norge fulgte etter 1. september 2004 etter omfattende utprøving av ulike organisatoriske løsninger og arbeidsmetoder fra 1998 og fram til 2003. Sverige har hatt en ordning med introduksjonsprogram og introduksjonsplaner for flyktninger siden 1. januar 1991, regulert som en forordning med tilhørende anbefalinger.

Felles for de skandinaviske landene er at implementeringen av den statlige introduksjonspolitikken er delegert til kommunene. Hvor store økonomiske overføringer kommunene mottar for dette arbeidet, og hvor sterke føringer sentrale myndigheter legger på introduksjonens utforming og innhold, varierer imidlertid betydelig.

Kommunene har både i Danmark, Norge og Sverige et koordineringsansvar for at nykommernes introduksjon settes i gang og utføres i tråd med de sentralt nedfelte intensjonene for introduksjonsprogrammet. Dette innebærer blant annet en utstrakt bruk av ulike former for opplærings- og arbeidsmarkedstiltak. Det er derfor en forutsetning at introduksjonen utformes og legges til rette i et samarbeid mellom kommunen, voksenopplæringen/språkopplæringen og arbeidsformidlingen.

Sett under ett er det mye felles tankegodt i introduksjonsprogrammene i Danmark, Norge og Sverige. Dreiningen mot en mer arbeidsrettet linje med økonomisk selvstendighet som målsetting har vært tydelig i alle de tre landene siden årtusenskiftet. Bevegelsen vekk fra sekvensielle og lite intensive kvalifiseringsløp er også unison. I dag er helårige, full tids kvalifiseringsprogram lovpålagt i Danmark og Norge, og anbefalt i Sverige.

Den mest slående forskjellen mellom landene når det gjelder utformingen av introduksjonsordningen, er variasjonene i de nyankomnes rettigheter og plikter. Sverige skiller seg i denne sammenheng ikke

bare fra Danmark og Norge, men også fra de fleste andre land i Vest-Europa. Norge, og i enda sterkere grad Danmark, betoner pliktelementene ved de nyankomnes introduksjon. Deltakelse er obligatorisk og manglende eller mangelfull deltakelse sanksjoneres både økonomisk og rettslig. Sverige holder derimot fast ved en større grad av frivillighet for de nyankomne og en langt mindre uttalt sanksjonspolitikk. Deltakelse i introduksjonsprogram er frivillig, og manglende deltakelse har ingen konsekvenser for senere søknader om varig opphold eller svensk statsborgerskap. Det er åpnet for økonomiske sanksjoner overfor flyktninger som ikke deltar i kvalifisering, men om denne muligheten benyttes og på hvilken måte er det opp til kommunene å avgjøre. Også i bosettingspolitikken kommer forskjellene til uttrykk. I Danmark og Norge tildeles flyktningene plass i en kommune, mens Sverige har åpnet for utstrakt egenbosetting.

Det er gjennomført, om enn i ulikt omfang, evalueringer av introduksjonsordningen i alle tre land. I all hovedsak samsvarer funnene godt. Enkelte nøkkelkomponenter knyttet til organiseringen, prioriteringen og utførelsen av integreringsarbeidet som ser ut til å ha betydning for resultatene. Tett oppfølging av deltakerne under introduksjonen, politisk og administrativ prioritering av arbeidet, og velfungerende samarbeid mellom de mest sentrale aktørene er tre eksempler. Også innholdet i programmet er av betydning, og tidlig arbeidsretting og bruk av arbeidspraksis spesielt i private virksomheter trekkes fram. Samtidig har de kommunale rammebetingelsene dokumentert stor betydning både i Danmark og Norge, og det er grunn til å anta at det samme er tilfelle i Sverige. I følge de danske studiene styrer de kommunale rammebetingelsene et stykke på vei også hva slags arbeidsmetoder som er best egnet for å oppnå gode resultater. Gode metoder i oppgangs- og nedgangstider er ikke nødvendigvis de samme og det som har virket overfor noen grupper av flyktninger har ikke alltid den samme effekten overfor andre.

Utover introduksjonsordningen skjer tiltak for arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere i Norge og Sverige i hovedsak innenfor den generelle arbeidsmarkedspolitikken. Innvandrere er imidlertid pekt ut som prioriterte målgrupper. I hvilken grad de faktisk prioriteres varierer noe med type arbeidsmarkedstiltak. Danmark er det av de nordiske landene som har gått lengst i retning av egne satsinger for å få innvandrere i arbeid.

De tre landene har prinsipper for arbeidsdeling mellom stat og kommune som likner hverandre, og som medfører at både stat og kommune i noen grad er involvert i arbeidsmarkedsintegreringen av innvandrere. Alle de tre landene har statlige arbeidsformidlingsinstitusjoner, som i tillegg til formidlingsarbeid også står for veiledning og kursing. I tillegg drives det sysselsettingstiltak på kommunalt nivå.

Politikken for arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere bærer i alle tre land preg av at «arbeidslinja» er det rådende prinsippet i velferdspolitikken. Innføringen av introduksjonsordningen er et viktig eksempel på at krav om deltakelse er blitt en selvsagt del av integreringspolitikken, men

også innenfor den generelle arbeidsmarkedspolitikken ligger det – kombinert med sosiallovgivningen - muligheter til økonomisk sanksjonering av dem som reserverer seg fra tilbudet. Danmark skiller seg ut med en tøffere retorikk og virkemiddelbruk både overfor arbeidsledige generelt og arbeidsledige innvandrere spesielt, men har samtidig utformet spesialdesignede satsinger for å få flere innvandrere i arbeid.

Omfanget av effektevalueringer av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere er nokså ulikt i Danmark, Norge og Sverige. De funnene som er gjort samsvarer likevel godt. Lønnstilskudd, og da særlig i privat sektor, peker seg ut som det mest effektive tiltaket. Effektene av kvalifiseringstiltak og praksisplasser er svært beskjedne, så beskjedne at det kan være grunn til å gå grundig gjennom bruken av disse tiltakene. Er tiltakene for dårlige, eller bare for dårlig tilpasset den enkeltes behov, eventuelt ute av takt med behovene i arbeidslivet? Hvilken oppfølging får deltakerne etter avsluttet tiltak?

De siste tiårene har det skjedd en vridning i sosialpolitikken både i Europa og i USA, der de tidligere universelle rettighetene til velferdsytelser i ulik grad er erstattet med systemer der ytelsene blir knyttet opp mot deltakelse i arbeidsrettede aktiviteter. Denne politikken har fått bred politisk støtte. Innenfor samfunnsforskningen har det kommet kritiske røster både til det gamle rettighetsbaserte systemet, som gir risiko for klientifisering, og til de nye «work-fare» programmene, hvor bekymringene er at programmene låser deltakerne fast i dårlig betalte jobber med små muligheter til mobilitet. Det er også argumentert for at inndragelsen av universelle rettigheter er integritetskrenkende samt i strid med grunnleggende liberaldemokratiske prinsipper, og at dette særlig rammer grupper som er spesielt sårbare.

Diskusjonen om hva som er integritetskrenkende, og hvor grensen går mellom legitim og illegitim (statlig) maktutøvelse er komplisert. Vi mener at sentrale argumenter i diskusjonen bør være hvor sterk tvang som utøves (hvor stor uenighet er det mellom deltaker og maktapparatet om hva som er et passende tiltak, i hvilken grad kan tiltaket tilpasses deltakerens ønsker, og hvor store konsekvenser får det å nekte å delta), over hvor lang tid tvangen utøves, og sist men ikke minst: hvor effektive er tiltakene med hensyn på å få deltakerne over i arbeid: Bruk av tvangslignende tiltak blir svært vanskelig å forsvare dersom tiltakene ikke virker. I vurderingen av de etiske problemene knyttet til disse ordningene må man selvsagt også vurdere de etiske problemene knyttet til å ikke anvende tiltakene: passivitet, isolasjon og varig arbeidsledighet er heller ikke noe godt alternativ.

1. Innledning

Det har i moderne tid aldri vært flere innvandrere i nordisk arbeidsliv enn det er i dag. Likevel vedvarer store ulikheter i ledighet og yrkesdeltakelse avhengig av hvor i verden innvandrerne kommer fra. Tendensene til framvekst av en ny, etnisk definert, underklasse representerer en rekke nye utfordringer for de nordiske velferdsstatene. De nordiske velferdsstatene har vokst fram i et hjørne av verden hvor befolkningen er usedvanlig homogen, ikke bare etnisk men også sosialt og økonomisk. Velferdsstatens institusjoner er derfor langt på vei tilpasset en befolkning med ensartede behov og likeartede atferdsmønstre. Gruppetilhørighet er, med få unntak, irrelevant i forhold til å utløse rettigheter overfor staten. Hvordan håndterer så en velferdsstat basert på universalistiske rettigheter ulikhet mellom etniske grupper? Oppgaven vanskeliggjøres av at myndighetene her må manøvrere i et farvann der de må ta hensyn til at den jevne nordiske borger har begrenset erfaring med å leve i et flerkulturelt samfunn. Opplevelsen av kulturell ulikhet utfordrer både den nasjonale toleransen, og den nasjonale kulturelle identiteten. En politikk for utjevning av materielle levekår må dermed skje parallelt med motarbeidelse av fremmedfrykt, rasisme og diskriminering, og myndighetene må hele tiden vurdere i hvilken grad de tiltak som settes i verk vil provosere majoritetsbefolkningens toleranse og kulturelle identitet.

De nordiske integreringsregimene og arbeidsmarkedene har klare fellestrekk. Et av fellestrekene er at problemene med å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet vedvarer til tross for omfattende ressursbruk til integrering. Ikke-vestlige innvandrere deltar riktignok i stadig større antall i nordisk arbeidsliv. Det er likevel en klar tendens til at mange blir sittende fast i arbeidslivets randsone, med større utsikter til å bli arbeidsledig og mindre utsikter til å gjøre karriere enn det nordiske arbeidstakere har. Samtidig er evaluering av denne type tiltak metodisk utfordrende og til dels svært kostbart. Evalueringene lider dermed nokså gjennomgående av usikkerhet knyttet til få case og/eller for lite informasjon om innhold og kvalitet i de enkelte tiltakene. Kunnskapen om hva som er de effektive tiltakene er dermed fortsatt nokså skjør og fragmentarisk. Likhetsstrekkene mellom de nordiske landene gjør det derfor særlig interessant å sammenstille erfaringer. Støtter funnene opp om hverandre, eller er det motsetningsfylte funn? Som bakteppe for diskusjonen er det nødvendig med en gjennomgang av hovedtrekkene i de tre landenes integreringsregimer. Hvor like er de egentlig?

Omfattende levekårsproblemer blant etniske minoriteter er etter hvert grundig dokumentert i så godt som alle de vesteuropeiske landene, inkludert de nordiske. Det spesielle med de nordiske landene er altså ikke fo-

rekomsten av etnisk relaterte levekårsproblemer, men snarere de store ambisjonene de nordiske velferdsstatene har med hensyn på økonomisk og sosial integrering av de etniske minoritetene. Politiske tiltak for å lette integreringsprosessen kan deles i to hovedformer, etter hvilke problemer de er tenkt å løse: For det første har man tiltak som skal kompensere for at mange nyankomne har manglende eller lite relevant kompetanse for de nordiske arbeidsmarkedene, eller at de mangler dokumentasjon på den kompetansen de har. For det andre har man tiltak som skal forebygge og redusere omfanget av diskriminerende praksiser i ansettelsesprosesser. I de nordiske landene har hovedvekten av innsatsen vært lagt på kvalifiseringsarbeidet, gjennom utforming av introduksjonsordningene for nyankomne innvandrere, samt den generelle arbeidsmarkedspolitikken. I tillegg har det i noe ulik utstrekning vært gjennomført informasjonsarbeid og holdningskampanjer overfor næringslivet.

Integreringsregimet den enkelte innvandrers står overfor avhenger i alle tre land – om enn i noe ulik grad - av hvor lenge de har oppholdt seg i landet, hvor i verden de kommer fra, om de er flyktninger eller ikke og om de har behov for offentlig inntektssikring: Introduksjonsprogrammene gjelder for nyankomne. I Norge og Sverige gjelder de kun flyktninger og deres familier, i Danmark alle ikke-vestlige. Programmene kan avsluttes dersom deltakeren blir selvforsørget. Framstillingen av integreringsregimene i de påfølgende kapitlene vil nødvendigvis bli preget av at de mest omfattende ordningene gjelder for nyankomne flyktninger, men tiltak for andre kategorier av innvandrere er også inkludert i rapporten. I neste avsnitt beskriver vi innvandrerbefolkningens sammensetning i Danmark, Norge, og Sverige. Dette vil gi en antydning av hvor store målgruppene for de ulike tiltakene er.

1.1 Innvandrerbefolkningen

De skandinaviske landenes nyere innvandringshistorie følger langt på vei samme mønster. Ekspanderende industri og et voksende behov for arbeidskraft, først i Sverige og gradvis også i Norge og Danmark, banet vei for etablering av et felles nordisk arbeidsmarked i 1954 og færre restriksjoner på arbeidsinnvandring både fra andre vesteuropeiske land og enkelte land utenfor Europa (Lindgren og Madsen 2003:48). I Sverige ble 1960-tallets innvandring preget av arbeidssøkere fra Finland og Sør-Europa, bl.a. Italia, tidligere Jugoslavia, Hellas og Tyrkia (SOU 2003:75, s.146). I Norge kom arbeidsinnvandringen senere i gang og omfattet i større grad menn fra Pakistan og Marokko og i Danmark fra Tyrkia, Pakistan, Jugoslavia og Marokko (Hedetoft 2006).

Den industrielle ekspansjonen avtok mot slutten av 1960-tallet. Etterkrigsårenes behov for arbeidskraft ble avløst av 1970-tallets oljekriser og en voksende arbeidsløshet. Svenske, danske og norske myndigheter

innførte nye restriksjoner på utenomnordisk arbeidsinnvandring i 1967, 1973 og 1975. Fra 1980-tallet og fram til i dag har innvandringen til de skandinaviske landene vært dominert av ikke-vestlige flyktninger og familieinnvandrere som gjenforenes både med tidligere arbeidsinnvandrere og flyktninger. Hvem som innvandrer fra land utenfor Europa er dermed en konsekvens både av konfliktsituasjonen i verden og av hvilke arbeidsinnvandrere som kom til de tre landene på 1960 og 70-tallet. Samtidig har den demografiske utviklingen av ulike innvandrergrupper i eksil sin egen dynamikk. For eksempel finner personer av pakistansk opprinnelse bosatt i Norge i overveiende grad ektefeller blant personer av samme opprinnelse som er bosatt i Pakistan. Utviklingen av det norskpakistanske miljøet i Norge preges dermed av en kjedemigrasjon. Vietnameserne – en annen stor innvandrergruppe i Norge – gifter seg også i all hovedsak med andre vietnamesere, men først og fremst med vietnamesere bosatt i Norge (Lie 2002).

Sveriges innvandrerbefolkning er, i andel av totalbefolkningen, nesten dobbelt så stor som i Danmark og Norge. Innvandrerbefolkningen kan avgrenses på ulike måter, men her har vi tatt utgangspunkt i tall over personer som selv har innvandret eller har to innvandrede foreldre – altså innvandrere og deres etterkommere. Av Sveriges befolkning er 12,9 prosent født i et annet land og 16,5 prosent har utenlandsk bakgrunn (inkludert etterkommere: født i Sverige av to utenlandsk fødte, biologiske foreldre). Til sammenlikning utgjør innvandrerbefolkningen hhv i Danmark og Norge 8,4 og 8,3 prosent av befolkningen (inkludert etterkommerne). Totalt utgjør innvandrerbefolkningen i Sverige 1.5 millioner, i Danmark drøyt 450.000 (Hedetoft 2006) og i Norge 415.000. Det plasserte Sverige (i 2005) som nummer ni i Europa på listen over de land som har størst innvandrerbefolkning sett i forhold til folketallet. Sverige har dermed både lenger, og mer omfattende erfaring med innvandring fra ikke-vestlige land enn Danmark og Norge.

Tabell 1.1: Innvandrerbefolkningen i Danmark, Norge og Sverige.

	DANMARK ¹	NORGE ²	SVERIGE ³
Innvandrere og etterkommere, i antall og andel av totalbefolkningen	450.000 8,4 % (2005)	415.000 8,3 % (2006)	1 500 000 16,7 % (2006)
Største landgrupper, i innvandrerbefolkningen totalt	Tyrkia Irak Tyskland Libanon	Pakistan Sverige Irak Danmark	Finland Ex-Jugoslavia Irak Bos.Hercegovina
Etterkommere, i andel av innvandrerbefolkningen	24 % (2005)	21 % (2006)	23 % (2005)
Andel etterkommere 16 år og eldre	27 % (2005)	22 % (2006)	
Største grupper av etterkommere	Tyrkia Libanon Pakistan	Pakistan Vietnam Tyrkia	
Ikke-vestlige innvandrere, i andel av totalbefolkningen	5,9 % (2005)	5,7 % (2005)	
Største landgrupper, i den ikke-vestlige delen av innvandrerbefolkningen	2005 Tyrkia Irak Libanon Bos.Herceg	2006 Pakistan Irak Vietnam Somalia	2005 Ex-Jugoslavia Irak Bos.Hercegovina Iran

1.2 Arbeidsmarkedsintegrering – hvor stort er problemet?

Nordisk økonomi er inne i en høykonjunktur. I Norge er den registrerte arbeidsledigheten rekordlav høsten 2006. Dette har også konsekvenser for innvandrerbefolkningen. Tredje kvartal 2006 var den registrerte ledigheten blant innvandrere i Norge på 7,8 prosent, en nedgang på to prosentpoeng fra året før (SSB 2006a). Innvandrere fra Afrika og Asia hadde en registrert ledighet på henholdsvis 16 og 11 prosent, mens den var på 3,2 prosent i den norske befolkningen. I Sverige var den registrerte ledigheten blant utenlandsfødte på 7 prosent i 2005, blant dem som var født i Asia, Afrika eller Latin-Amerika var den på ca 10 prosent. På samme tidspunkt var den registrerte ledigheten på fire prosent i den etnisk svenske befolkningen (Pocket Facts 2006, Integrationsverket /Integrationsverkets Statistikkbank). I Danmark var den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere fra ikke-vestlige land 15 % per 1.januar 2005, mens den var på fire prosent blant etniske dansker. Nyanser i hvordan arbeidsledighet og innvandrere defineres i den offentlige statistikken i de tre landene, samt ulikheter i hvilke landgrupper som er bosatt, gjør at disse

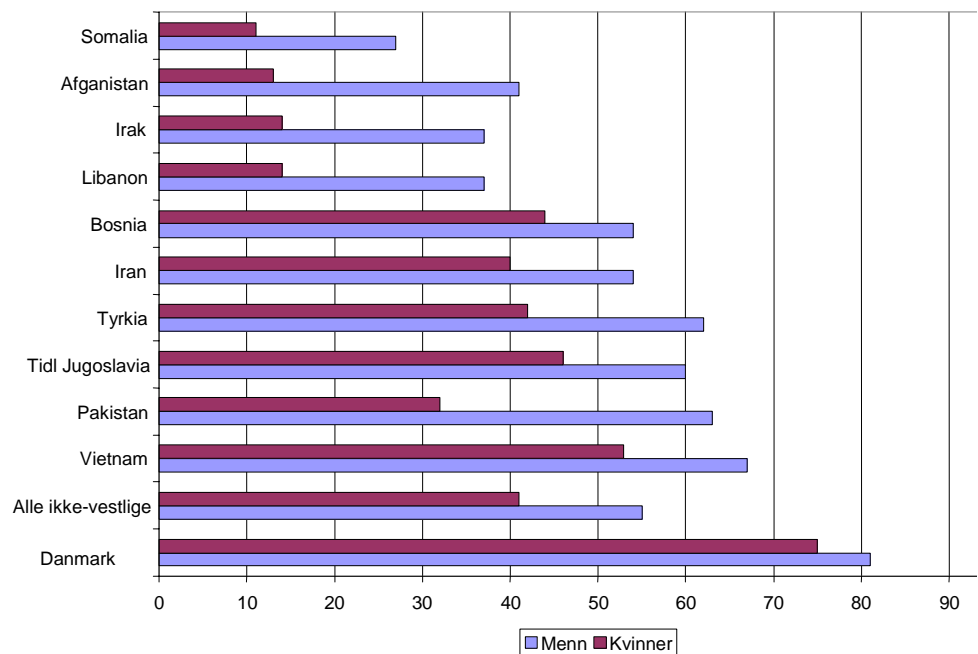
¹ Kilde: Integrationsministeriets utlændingedatabase i Danmarks statistikk; Ministeriet for flytninge, indvandrere og integration (2006): Årbog om udlændinge i Danmark 2005;

² Kilde: Temaside om innvandrerbefolkningen: www.ssb.no: Tabeller: Innvandrerbefolkningen og personer med annen innvandringsbakgrunn, etter kjønn, landbakgrunn og alder. 1. januar 2006. Absolutte tall og prosent.

³ Kilde: SOU 2003:75; Integrationsverkets statistikkavdeling; Rapport Integration 2005; Statistiska Centralbyrån (2007): Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2006; Statistiska centralbyrån (2006) Beskrivning av Sveriges befolkning 2005.

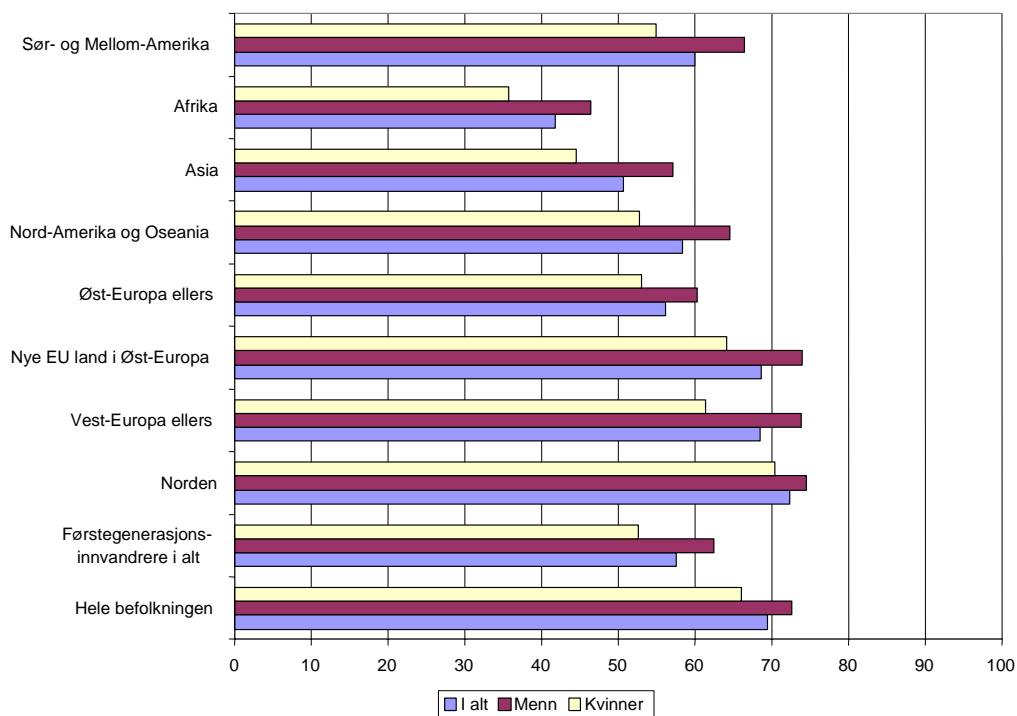
tallene ikke er direkte sammenliknbare. Vi får likevel et inntrykk av arbeidsmarkeder der den generelle ledigheten er svært lav, men med betydelige forskjeller i ledighetsrater etter opprinnelsesland. I en nylig publisert kartlegging av levekårene i Oslo (Bråthen m.fl 2007) framgår det at yrkesfrekvensen blant menn med innvandrerbakgrunn generelt er nokså høy, men at enkelte landgrupper peker seg negativt ut. I de største minoritetsgruppene (som har bakgrunn i Pakistan, Somalia og på Sri Lanka) er dessuten yrkesdeltakelsen blant kvinner spesielt lav.

Registrert ledighet er et mål på arbeidsmarkedsintegrering som har store begrensninger. En del innvandrere kommer aldri så langt som til å melde seg på arbeidskontoret, og mange som har vært registrert ledige uten å få jobb gir etter hvert opp. Andelen i de ulike landgruppene som er i arbeid gir etter vår mening et bedre bilde av arbeidsmarkedsintegreringen. For eksempel er altså den registrerte ledigheten blant afrikanere i Norge på 16 prosent. Det vil si at 16 prosent av arbeidsstyrken, altså summen av de som er i arbeid og de som er registrert ledige, er registrert hos arbeidsmarkedsetaten som uten arbeid og aktivt søkende etter arbeid. Ser vi på yrkesdeltakelsen i aldersgruppen 16–74 år – altså andelen i aldersgruppen som faktisk er i jobb - finner vi at bare fire av ti afrikanere er i arbeid. Tilsvarende mønstre finner vi også i Danmark og Sverige, jmfør figur 1.1 og figur 1.3 Blant innvandrere fra Asia var sysselsettingen rundt 50 prosent. Til sammenlikning er sysselsettingen i befolkningen som helhet ca 70 prosent (SSB 2006b).



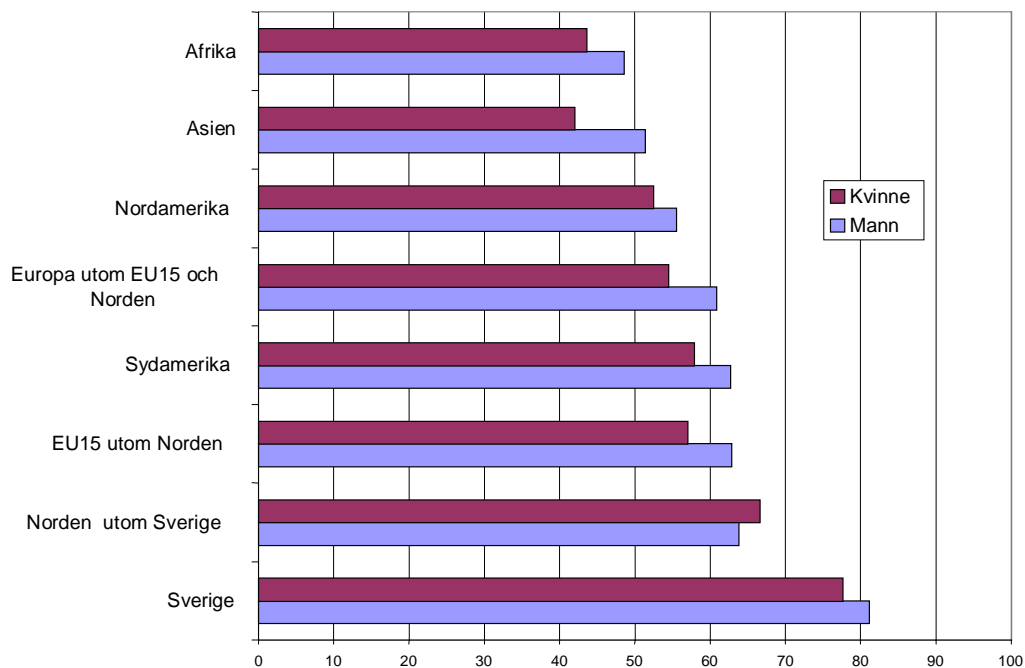
Figur 1.1: Prosent sysselsatte 25–64 åringer i Danmark, etter fødeland og kjønn, samt alle ikke-vestlige (inklusive etterkommere). 1.januar 2005

Kilde: Ministeriet for flytninge, innvandrere og integrasjon, 2006.



Figur 1.2 Prosent sysselsatte 16–74 åringer i Norge, etter kjønn og landbakgrunn. 2. kvartal 2005

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 1.3 Prosent sysselsatte 20–64 åringer i Sverige, etter kjønn og landbakgrunn. 2004

Kilde: Integrationsverkets statistikkbank

Mange av dem som står utenfor arbeidslivet har vært i jobb på et tidligere tidspunkt, og mange har deltatt i ulike kvalifiserings- og formidlingstiltak i regi av kommune eller arbeidsformidling. De jobbene ikke-vestlige innvandrere kommer inn i er ofte midlertidige og relativt dårlig betalte jobber (Djuve 2005, Møller og Rosdahl, 2006, Integrationsverket 2002, Jonsson og Walette 2001). Innvandrere er særlig overrepresenterte innenfor bransjene dagligvare, renhold og hotell- og restaurant. Bildet som tidligere har vært tegnet av det nordiske arbeidslivet som stengt for innvandrere må modifieres: Nordisk arbeidsliv er langt fra stengt for innvandrere, men ikke-vestlige innvandrere slipper sjelden videre fra det vi kan kalle arbeidslivets randsoner: midlertidige, dårlig betalte jobber som ikke krever særlig formell utdanning, og i Norge også med et større innslag av akkordbaserte lønnsordninger enn i resten av arbeidslivet. Slike jobber kan være en viktig inngangsport videre til «det gode arbeidslivet», der lønningene er høyere, jobbene sikrere og arbeidsoppgavene mer utfordrende. Mye tyder likevel på at den største mobiliteten fra randsonen går inn og ut av arbeidslivet – og til tiltak, ikke fra randsonen og videre inn (Kvinge og Djuve 2006, Rooth 2006, Barth, Bratsberg og Raaum 2002, Rogstad og Raaum 1997, Djuve og Hagen 1995). Vi har ikke funnet studier av innvandreres mobilitet i det danske arbeidsmarkedet, men det finnes studier som tyder på at innvandrere heller ikke i Danmark får lønn og arbeidsoppgaver som står i et rimelig forhold til den utdanningen de har (Schmidt og Jacobsen 2000). Ikke-vestlige innvandrere som ønsker å gjøre karriere i de nordiske arbeidsmarkedene møter dermed en tretrinns utfordring: Å komme inn, å klare seg fast, og å klatre videre.

1.3 Nykommernes arbeidsmarkedstilknytning

Endringer i innvandringens art og omfang har gitt myndighetene nye utfordringer. Mens de fleste innvandrerne tidligere gikk rett i arbeid krever dagens utenomnordiske innvandring større grad av tilrettelegging og oppfølging, ikke minst for flyktninger. Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere finnes i alle de nordiske landene og er det nyeste og hittil mest omfattende forsøket fra myndighetenes side på å legge til rette for en effektiv integrering. Vi vil derfor vie arbeidsmarkedsdeltakelsen blant nykommerne litt ekstra oppmerksomhet.

De mest omfattende analysene av resultater i introduksjonsarbeidet er gjennomført i Danmark. Ministeriet for Flyktninge, Indvandrere og Integration publiserer ved hjelp av Amtenes og kommunenes forskningsinstitutt rapporter både over hvor mange innvandrere under introduksjonsloven⁴ som kommer i arbeid, i utdanning eller blir selvforsørget. Det danske introduksjonsprogrammet har også vært virksomt i så mange år at det

⁴ Flyktninger, familiegjenforente med flyktninger og familiegjenforente med andre enn flyktninger.

er mulig å presentere data over forløp – ikke bare hvor mange som er i arbeid på et gitt tidspunkt. I følge disse analysene er sannsynligheten for å ha startet i et arbeids eller utdanningsløp som varer i minst seks måneder innenfor det første året etter innvilget oppholdstillatelse 15 prosent, innen det andre året 23 prosent og innen utgangen av det tredje 30 prosent. Dersom kravet til arbeid eller utdanning reduseres til forløp av minst 2 måneders varighet er tallene hhv 20, 32 og 42 prosent (Ministeriet for Flyttinge, Indvandrere og Integrasjon, april 2005).

Siste tilgjengelige data fra Norge estimerte at 34 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram var i arbeid etter to år i program, og 22 prosent i ordinær utdanning (IMDi 2006:6). Den norske statistikken er foreløpig ikke registerbasert, men bygger på en spørreundersøkelse blant bosettingskommuner som ble gjennomført av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for å måle resultatene av introduksjonsprogrammet 2 år etter innføringen⁵. Introduksjonsprogrammet har dessuten virket for kort til at det foreløpig foreligger noe annet enn tverrsnittsdata, og det er dermed liten kunnskap om varigheten av arbeidsmarkedstilknytningen.

I Sverige har om lag 30 prosent av innvandrere i yrkesaktiv alder de siste årene vært i arbeid innen tre år etter innvandring til Sverige (Rapport Integrasjon 2005) og om lag 20 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram (Svantesson 2006). Etter ett år i Sverige er sysselsettingsgraden svært lav for flyktninger, som utgjør hoveddelen av deltakerne i kommunenes introduksjonsprogram. Kun 10 prosent av mennene og 5 prosent av kvinnene er i jobb. Etter fem år i Sverige øker imidlertid sysselsettingsgraden til 50 prosent for menn og 30–40 prosent for kvinner (Integrationsverket 2006d). I likhet med Norge har vi også her kun funnet tverrsnittsdata.

Tallene fra de tre landene er ikke direkte sammenliknbare. Mellom annet gjelder den danske statistikken vi har referert alle personer under integrasjonsloven – noe som inkluderer også personer som har innvandret gjennom familiegjenforening med personer som ikke er flyktninger. Denne gruppen deltar i langt høyere grad i arbeidsmarkedet enn personer som selv har fluktbakgrunn eller er gjenforent med flyktninger, og inngår ikke i den norske statistikken. De danske målene er derimot strengere enn de norske på den måten at de stiller krav om en viss varighet i arbeidsforholdet for at det skal innlemmes i statistikken.⁶

⁵ Svarprosenten i undersøkelsen er svært høy – 86 % - men det er likevel noe usikkerhet knyttet til resultatet fordi kommunene kun i varierende grad har nøyaktig oversikt over tidligere deltakers arbeidsmarkedsstatus.

⁶ Det vil foreligge oppdaterte registerdata også for Norge innen utgangen av 2007.

1.4 Problemstillinger

Temaene som berøres i denne rapporten er forsket på i ulik grad i Danmark, Sverige og Norge. Ambisjonen med forprosjektet er å sammenstille relevante arbeider i de tre landene for å belyse følgende spørsmål:

1. Hva er hovedtrekkene i tre landenes integreringsregimer? Hvor like er de, og hva er det som skiller?
2. Hvilke erfaringer har Danmark, Norge og Sverige med introduksjonsordning for nyankomne? Hvilke arbeidsmetoder peker seg ut som særlig effektive, og hva har vært (og er) alvorlige barrierer i arbeidet med å implementere de mest effektive arbeidsmetodene?
3. Hvilke tiltak har de tre landene anvendt for å motivere arbeidsgivere for å rekruttere innvandrere/ ta imot innvandrere på praksisplass, og hvilke erfaringer har de gjort med disse tiltakene?
4. Hva kjennetegner arbeidsgivere som er positive til å ta imot nyankomne innvandrere på praksisplass, eventuelt rekruttere dem i ordinære jobber?

1.5 Begrepsbruk i Norge, Sverige og Danmark – en ordliste

I og med at dette er en norskspråklig rapport er det i hovedsak de norske begrepene for å omtale målgrupper og virkemidler som er benyttet. For å lette lesingen har vi her satt sammen en liten ordliste med de mest brukte begrepene.

Norsk	Svensk	Dansk
Arbeidsformidling (Aetat, nå NAV)	Arbetsförmedling	Arbejdsformidling
Arbeidspraksis	Arbetspraktik	Jobtræning
Introduksjonsstønad	Introduktionsårsetning	Introduktionsydelse
Lønnstilskudd	Lønesubvention	Lønstilskud
Norskopplæring, oftest i regi av den kommunale voksenopplæringen	Tilsvare skolvärkets «Svenska för invandrare» (SFI)	Tilsvare «Danskundervisning for voksne udlændinge»
Nykommere/nyankomne	Nyanlända	Nyankomne
Saksbehandling	Handläggning	Sagsbehandling
Sosialhjelp	Socialbidrag	Kontanthjælp/Starthjælp (lavere sats kun i Danmark)

2. Integreringsregimene – hvem gjør hva?

Avveiningen mellom hensynet til likebehandling og behovet for tilrettelegte tjenester for minoritetsbefolkningen har ført til likeartede løsninger i Danmark, Norge og Sverige: Nyankomne flyktninger og innvandrere mottar en tidsbegrenset, omfattende og relativt intensiv introduksjonsordning. Etter at introduksjonsperioden er over skal innvandrerbefolkningen betjenes av de samme tilbud og institusjoner som yter tjenester overfor resten av befolkningen. Det innebærer at det er den generelle arbeidsmarkedspolitikken som er det viktigste arbeidsmarkedsintegrerende virkemiddelet overfor innvandrere som ikke deltar i introduksjonsprogram, og for innvandrere som ikke er i arbeid etter to-tre års deltakelse i introduksjonsprogram.

I dette kapitlet vil vi rette søkelyset mot hvilke aktører som gjør hva i de skandinaviske landenes integreringsarbeid. Som nevnt innledningsvis er introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger ett av hovedtemaene i rapporten. Vi vil derfor bruke noe plass på å beskrive ansvarslinjene i implementeringen av de tre landenes politikk overfor nyankomne, med en særlig vekt på relasjonen mellom stat og kommune. Vi starter med de respektive lands bosettingsregimer, og vil deretter beskrive både graden av sentrale føringer i forhold til introduksjonens innhold og statens økonomiske bidrag til kommunenes introduksjonsarbeide. Deretter vil vi gå gjennom hovedlinjene i politikken for arbeidsmarkedsintegrering slik den arter seg for innvandrere som står utenfor de rammene introduksjonsordningen setter.

2.1 Bosettingsregimer

Bosettingsmodellene i Danmark, Sverige og Norge kjennetegnes av ulike kommunale frihetsgrader. Spissformulert kan det hevdes at i Danmark avgjør staten, i Norge kommunene og i Sverige langt på vei flyktingene selv.

I Danmark er bosettingen i stor grad statsregulert. Siden 1999 har Udlændingestyrelsen fordelt nyankomne flyktninger til de enkelte amt, som deretter fordeler det nasjonale bosettingsbehovet for de neste årene mellom seg (Nielsen og Jensen 2006). Innenfor denne rammen har amtene stor grad av selvbestemmelse. Amtene kan likevel ikke velge å nekte bosetting av flyktninger. Dersom amtene ikke blir enige om fordelingen går Udlændingestyrelsen aktivt inn og bestemmer hvor mange som skal

bosettes i hvert amt. Kvoten bestemmes ut fra et hensyn til den enkelte kommunes prosentvise andel av den samlede befolkning og dens prosentvise andel av landets samlede antall flyktninger og innvandrere (Ibid). Noe av bakgrunnen for endringen i bosettingsregimet i 1999 var å oppnå en større geografisk spredning i bosettingen og å avlaste de største kommunene som tok ansvar for en forholdsmessig stor andel av de nyankomne flyktningene. Denne målsettingen ble oppnådd med den nye modellen. I perioden 1999 til 2005 har det vært en langt større geografisk spredning av nyankomne flyktninger enn tidligere (Ibid). Kommunenes utgifter de første tre årene etter bosetting kompenseres gjennom et omfattende system av tilskudds- og refusjonsordninger – det er nærmere beskrevet i neste avsnitt.

I Norge bosettes flyktninger etter avtale mellom statlige (ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) og kommunale myndigheter. Kommunene velger selv hvor mange flyktninger de vil bosette og har også mulighet til å reservere seg mot enkelte grupper eller personer. De kommunale frihetsgradene er med andre ord langt større enn i det danske regimet. Bosettingsstrategiene har langt på vei ligget fast siden det store tilsiget av flyktninger i forbindelse med krigen i det tidligere Jugoslavia da den såkalte «hele landet strategien» ble innført⁷. Fram til dette hadde flyktninger bare blitt bosatt i de sørlige landsdelene. Vedvarende problemer med lang ventetid i asylmottak etter innvilget opphold og høy sekundærflytting gjorde gradvis behovet for reform mer aktuelt. Statlige myndigheter innførte derfor i samarbeid med Utlendingsdirektoratet og Kommunenes sentralforbund (KS) en ny bosettingsmodell i 2002. Målsettingen var å oppnå en raskere, bedre og mer stabil bosetting. Modellen er først og fremst en administrativ reform og viderefører sentrale trekk ved det gamle regimet (Friberg og Lund 2006). Kommunene velger fortsatt selv både om de ønsker å bosette flyktninger og *hvilke* flyktninger de ønsker å ta imot. På ett område går likevel den norske reformen på tvers av den danske. Etter 2002 har en viktig oppgave for kommunenes sentralforbund vært å øke bosettingsvilligheten nettopp i presskommunene – altså de kommunene som allerede har en relativt stor andel flyktninger og innvandrere, mens den danske modellen fortsatt legger vekt på en mer proporsjonal geografisk fordeling.

I Sverige er statens rolle mer begrenset enn i Danmark og Norge. De av flyktningene som ønsker – og har mulighet – kan bosette seg på egen hånd i hvilken kommune de vil. Slik egenbosetting kan skje enten mens vedkommende venter på en avgjørelse i søknaden om oppholdstillatelse, eller etter innvilget opphold. Forutsetningen er at vedkommende finner bolig selv, men det er mulig å søke lån til «hemustrøstning» etter at opphold er innvilget. I 2003 bosatte om lag halvparten av flyktningene seg på egen hånd (SOU 2003:75). Mens de venter på vedtak, er de likevel registrert ved et av asylmottakene og den økonomiske støtten (dagpenger) i

⁷ For en mer inngående beskrivelse av disse, se Djuve og Kavli 2000; Friberg og Lund 2006.

denne perioden er et statlig ansvar. I praksis har de såkalte egenbosetterne mer eller mindre automatisk blitt folkeregistrert bosatt i den kommunen de befinner seg når opphold innvilges. Etter at opphold er innvilget blir flyktingenes kvalifisering et kommunalt ansvar. Flyktninger som av ulike årsaker ikke har anledning til å bosette seg selv blir bosatt gjennom Integrationsverket i en kommune med bosettingsavtale.⁸ Av Sveriges 290 kommuner hadde ca 166 gjeldende avtale med Integrationsverket ved inngangen til 2006.

Det er verdt å notere at 2005 og 2006 har vært spesielt omfattende bosettingsår i Sverige. Riksdagen besluttet 9 november 2005 å innføre en midlertidig lovgivning om å gjennomgå avslåtte søknader om oppholdstillstand på nytt fram til den nye utlendingsloven skulle innføres 31 mars 2006. Loven var først og fremst rettet mot barnefamilier med lang oppholdstid i Sverige og mot såkalt ureturnerbare. Status ved utgangen av 2006 var at over 29.000 flyktninger hadde fått oppholdstillatelse i løpet av året – 14.800 av dem i forbindelse med den midlertidige loven. På tross av at 2005 og 2006 var preget av nevnte lov, tar Sverige like fullt imot langt flere flyktninger enn Danmark og Norge.

Danmark og Norge har med sine respektive integrasjonslover lagt eksplisitte begrensinger på nyankomnes muligheter til å flytte fra bosettingskommunen i integreringsperioden (se f.eks Nielsen og Jensen 2006; Friberg og Lund 2006). Personer som er under kvalifisering risikerer å miste tilbudet dersom de flytter til en annen kommune uten at dette er avtalt og godkjent mellom fra- og tilflyttingskommunen. Eventuelle søknader om økonomisk bistand, som sosialhjelp, vil også kunne avvises med henvisning til at det allerede eksisterer et tilbud i den kommunen personen flyttet fra. I Danmark vil likevel flytteren ha rett til danskundervisning ved behov.

2.2 Nykommerne – staten tar styring

Hvor i myndighetsstrukturene ansvaret for introduksjonen av de nyankomne er plassert, er et stykke på vei en konsekvens av de ulike landenes forvaltningstradisjoner. Gjennom lovreguleringer har likevel sentrale myndigheter i stadig flere land fått en større rolle i å utvikle og følge opp introduksjonsprogrammene for nyankomne (Entzinger 2004). Felles for de skandinaviske landene er at implementeringen av den statlige introduksjonspolitikken er delegert til kommunene. Hvor store økonomiske overføringer kommunene mottar for dette arbeidet og hvor sterke føringer sentrale myndigheter legger på introduksjonens utforming og innhold varierer imidlertid betydelig.

⁸ Denne oppgaven overtas fra 1 juli 2007 av Migrationsverket, etter som Integrationsverket legges ned.

Mest sentralisert i skandinavisk sammenheng er det danske systemet. Siden 2001 har integreringsarbeidet vært ledet av et eget integrationsministerium. Ministeriet har ikke noe underliggende direktorat som følger opp kommunenes arbeid. Ministeriet er delt inn i ett sekretariat og fire avdelinger som igjen er inndelt i flere fagkontorer. Integrasjonsavdelingen følger opp kommunenes arbeid gjennom kommunebesøk, veiledning og gjennom finansiering av ulike forsøksprosjekter hvis erfaringer deretter formidles videre til nye kommuner. Som vi skal komme tilbake til i neste delkapittel er de statlige overføringene til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid detaljerte og både kommunenes innsats og resultater knyttes direkte opp mot (deler av) størrelsen på de statlige overføringene. Mellom annet skal ministeriet føre tilsyn med kommunenes vurdering av om en deltaker i introduksjonsprogram står til rådighet for arbeidsmarkedet eller ikke når vedkommende har søkt om eller mottar introduksjonsytelse grunnet arbeidsledighet (§ 25 b, Introduksjonsloven). Loven pålegger også kommunene å starte opp introduksjonsprogrammet og skrive en individuell kontrakt med deltakeren innen en måned etter at vedkommende er bosatt i kommunen.

I Norge har Arbeids- og inkluderingsdepartementet ansvar for både den generelle arbeidsmarkedspolitikken og for integrerings- og mangfoldspolitikken. Arbeidet med integreringspolitikken, herunder også introduksjonsordningen, er samlet i en av departementets ni avdelinger. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i tillegg ansvar for arbeidsmarkedspolitik, arbeidsmiljø og sikkerhetspolitikk, innvandrings- og asylopolitikk, same- og minoritetspolitikk, pensjonspolitik og velferds- og sosialpolitikk. Departementet favner med andre ord svært bredt, men de sentrale myndighetene har like fullt tatt et sterkere grep om kommunenes arbeid med nyankomne siden 2003/2004. Introduksjonsordningen ble regulert i egen lov (Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere) gjeldende fra 01.09 2004⁹. Loven legger langt sterkere føringer på kommunenes introduksjonsarbeid enn tidligere, med krav både til omfang, innhold og intensitet. Det er også et krav at programmet starter opp innen 3 måneder etter bosetting i kommunen. Ordningen administreres og følges opp av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som ble opprettet 2 januar 2006. Fram til 2006 ble integreringsarbeidet og introduksjonsordningen administrert av Utlendingsdirektoratet. IMDi har seks regionkontorer og til sammen om lag 100 fast ansatte.

I Sverige er introduksjonen av nyankomne siden 1. januar 2007 lagt under et eget Integrations- og jämställdhetsdepartement. Fram til 2007 ble statistikkproduksjon, oppfølgingsarbeid og tildeling av prosjektmidler ivaretatt av et relativt frittstående direktorat (Integrationsverket). Etter regjeringsskiftet i 2006 ble det besluttet at Integrationsverket med om lag

⁹ Kommunene kunne velge å ta loven i bruk fra 01.09 2003. Fra 01.09 2004 ble loven obligatorisk for alle som bosatte personer i lovens personkrets.

110 årsverk skulle legges ned fra og med 1. juli 2007, og arbeidsoppgavene overtas av andre myndigheter. På tross av en i skandinavisk sammenheng lang tradisjon med eget departement med ansvar for integrerings- og mangfoldstematikk, framstår det svenske systemet som det mest desentraliserte. Nærmere halvparten av nykommerne bosetter seg selv i svenske kommuner uten noen forutgående avtale om dette mellom kommunen og sentrale myndigheter og kommunene forholder seg ikke til en egen lov om introduksjonsarbeidet for nyankomne, men en rekke anbefalinger. I den grad utformingen av introduksjonen for nyankomne flyktninger og innvandrere er en myndighetshandling, så skjer denne i stor grad i den enkelte kommune. I henhold til Skollagen skal svenskundervisningen starte senest tre måneder etter bosetting i en kommune (Integrationsverket 2002:04)

2.3 Samarbeid om introduksjonsprogrammet

Kommunene har både i Danmark, Norge og Sverige et koordineringsansvar for at nykommernes introduksjon settes i gang og utføres i tråd med de sentralt nedfelte intensjonene for introduksjonsprogrammet. Dette innebærer, som vi kommer tilbake til i senere kapitler, blant annet en utstrakt bruk av ulike former for opplærings- og arbeidsmarkedstiltak. Det er derfor en forutsetning at introduksjonen utformes og legges til rette i et samarbeid mellom kommunen, voksenopplæringen/språkopplæringen og arbeidsformidlingen.

Tabel 2.1: Kommunenes samarbeid om introduksjon for nyankomne flyktninger og innvandrere

	DANMARK	NORGE	SVERIGE
Samarbeid med Aetat/ Arbetsformidlingen	Samlet kommunalt ansvar	Obligatorisk skriftlig samarbeidsavtale på kommunenivå Anbefalt inn tidlig i introduksjonsprogrammet, men etter individuell vurdering	Etablerte skriftlige overenskomster med aktører på sentralt nivå. Det oppfordres også til regionale/mer lokale overenskomster
Samarbeid med Voksenopplæringen/ språkopplæringen	Kommunen velger tilbyder av danskundervisning, men undervisningen skal starte innen 1 mnd etter bosetting	Ingen krav til formaliserte avtaler – type samarbeid varierer mellom kommuner	

I Danmark er ansvaret for og midlene til de nyankomnes aktive tiltak nå samlet hos kommunen. I Norge ble det i forbindelse med innføringen av introduksjonsloven påbudt at kommunene etablerte en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeidsmarkedsetaten. De fleste kommuner hadde ved fristens utløp utarbeidet en slik avtale med sitt lokale arbeidsmarkedsetatskontor, men det har vært varierende i hvilken grad avtalene har hatt konsekvenser for faktisk samarbeid (Djuve og Kavli 2005). I Sverige er det nedtegnet en skriftlig avtale mellom aktører på sentralt nivå med Inte-

grationsverket som samordner, og det oppfordres i tillegg til at tilsvarende avtaler gjøres også på lokalt nivå. Det er imidlertid ikke noe krav om slike avtaler. En oppfølging viste at det medio 2005 var nedtegnet regionale avtaler om samarbeid som omfattet om lag 70 prosent av landets län, og at nær 40 prosent av kommunene hadde også en lokal avtale (Rambøll Management 2005).

Danske kommuner har under den nye danskutdannelsesloven relativt stor frihet til å velge leverandør av danskundervisning. Denne muligheten benyttes særlig i forhold til undervisning for deltakerne med særlige behov, som for eksempel traumatiserte, høyt utdannede eller personer som er i arbeid i «skoletiden» (Rambøll Management 2005). Norske kommuner kan også velge alternative leverandører enn den kommunale voksenopplæringen, men i praksis er det i overveiende stor grad den som benyttes.

2.4 Finansieringsregimer

Kommunene blir kompensert for bosettings- og integreringsarbeidet gjennom ulike typer statlige overføringer. Tendensen har vært en bevegelse fra refusjonsbaserte ordninger til mer sammensatte systemer. I hovedsak skjer overføringene til kommunene ved ulike kombinasjoner av rammeoverføringer, refusjon av dokumenterte utgifter, resultattilskudd og særlige overføringer knyttet til spesielle grupper eller behov etter søknad.

Av de tre landene har Danmark det mest omfattende systemet for overføringer til kommunenes integrasjonsarbeid. Fram til februar 2007 omfattet overføringene fra staten både refundering av bestemte kostnader, grunntilskudd, programtilskudd og resultattilskudd. Fra og med 2007 ble systemet forenklet ved at det administrativt tunge programtilskuddet ble fjernet til fordel for en refusjonsordning. Staten refunderer 50 prosent av kommunenes utgifter til introduksjonsytelse og til «hjelp i særlige tilfeller» – altså til deltakernes inntektssikring mens de er med i programmet. I tillegg gir staten tilskudd til kommunenes generelle utgifter i forbindelse med bosetting av flyktninger gjennom et grunntilskudd. Utgiftene til selve programmet ble fram til 2007 finansiert gjennom faste tilskudd som var betinget av at programmet har et visst innhold, og var av en viss ukentlig varighet. Dersom antall timer/innhold ikke var i tråd med lovens krav, ville kommunen som hovedregel miste programtilskuddet. Det fantes totalt 8 varianter av programtilskudd, men kommunen kunne bare stille krav om en type programtilskudd per person. Denne tilskuddsformen er nå erstattet av en refusjon på 50 % av kommunens utgifter innenfor en ramme på 70.000 danske kroner per helårsdeltaker.

Sist finnes også fire former for resultattilskudd som kommunen mottar enten når en deltaker har bestått den danskprøve som var nedfelt i den individuelle kontrakten, når en tidligere deltaker får tilbud om danskundervisning og melder seg opp til prøve i dansk, når en deltaker har fått

ordinært arbeid eller når en deltaker har startet i et ordinært utdanningsløp. Det er knyttet flere betingelser til utbetalingen av resultattilskuddene. Resultattilskudd for ordinært arbeid fordrer for eksempel en jobb på minst 20 timer per uke, som har vart i minst 6 mnd og som ble påbegynt før den tre år lange introduksjonsperioden var over. Så lenge yrkesaktiviteten er sammenhengende kan det imidlertid ha vært ulike arbeidsgivere. Resultattilskuddet for språkprøven er betinget av at deltakeren var oppmeldt til den språkprøven som var nedfelt i hans/hennes individuelle plan, og at prøven er bestått senest første prøvetermin etter avsluttet introduksjonsperiode (3 år). Tidligere deltakere i introduksjonsprogram som siden har fått tilbud om danskundervisning kan fortsatt utløse resultattilskudd for kommunen dersom de melder seg opp til prøve i dansk og består denne – dog senest innen ett år etter at den opprinnelige introduksjonsperioden på 3 år var over. Nytt i 2007 var at kommunene kan motta et resultattilskudd også hvis deltakeren innen introduksjonsperioden starter en studie eller «erhvervskompetansegivende» utdanning, fortsetter denne i minst 6 måneder og i denne perioden er selvforsørget. Utgifter til danskundervisning dekkes inn av programtilskuddet.

Svenske kommuner som har en avtale med staten om bosetting av flyktninger, mottar et grunnbeløp fra staten per år (i 2006 497.100 SEK). Beløpet er fast, uavhengig av kommunens størrelse eller antall planlagte bosettinger. I tillegg får kommunene en såkalt sjablonerstatning per person (for de personer som omfattes av det statlige overføringssystemet) kommunen gir tilbud om introduksjon. Denne erstatningen styres av de bosattes alder og utløses når kommunene har utarbeidet en individuell plan for den bosatte. Integrasjonsverket har hatt oppgaven med å gjennomføre stikkprøver av at det faktisk foreligger individuelle planer og det har vært tilfeller av at sjablonerstatninger er trukket tilbake fordi kommunene ikke har kunnet framvise planene. Kommunene kan også søke om tilleggsmidler slik det framgår av tabellen under.

I Norge mottar kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet et integreringstilskudd for hver bosatt. Stønaden utbetales over en 5-års periode og utgjør i 2007 476.000 kroner for voksne og 456.000 kroner for barn under 18 år. Personer som får vedtak om familieinnvandring med en person som har opphold på humanitært grunnlag utløser integreringstilskudd i 3 år (335.000 kr for voksne og 315.000 for barn). Kommunene kan søke om tilleggsmidler for eldre, funksjonshemmede, enslige mindreårige og ved behov for omfattende og utgiftskrevende behandling¹⁰. Tilskuddene til norskundervisning ble endret i 2005 fra et timebasert system til et per capita system med to satser avhengig av antatt kvalifiseringsbehov. Det ble samtidig for første

¹⁰ Eldretilskudd: 120.000 NOK, tilskudd ved bosetting av personer med kjente funksjonshemninger, engangstilskudd 140.000 NOK eller inntil 700.000 i inntil 5 år for bosatte etter 01.01.2006. Skoletilskudd: 9.150; særskilt tilskudd for enslig mindreårig: 106.500.

gang innført et resultattilskudd. Kommunen mottar 10.000 NOK per deltaker som består norsktest nivå 2 eller 3.

Tabell 2.2: Statlige overføringer til kommuner som bosetter etter avtale med staten. Danmark, Sverige og Norge.

	DANMARK ¹¹	NORGE ¹²	SVERIGE ¹³
Overføring per bosatt	<i>Refusjon:</i> Staten refunderer 50 % av kommunenes utgifter til introduksjonsprogrammet og til «hjelp i særlige tilfeller» og 50 % av utgiftene til introduksjonsprogrammet innenfor en ramme på 70.000 DKK per deltaker.	Integreringstilskudd per bosatt, utbetales over en 5-års periode: 476.000 for voksne 456.000 for barn u/18år	Årlig grunnerstatning for kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med staten: 497.100 sek. Sjablongerstatning: 165.700 kr voksne 16–64 år 101.800 kr barn u.16 år 61.200 kr eldre fra 65 år.
Danmark: 2004	Tilskudd per innvandrere: <i>Grunntilskudd:</i> 3.469 pr mnd <i>Resultattilskudd:</i> 30.000 DKK for bestått danskprøve, 40.000 DKK for ordinært arbeid i minst 6 mnd og 40.000 DKK for ordinær utdanning		
Norge: 2006			
Sverige: 2006			
Tidsperiode overføringen skal dekke:	3 år	5 år	Ca. 3,5 år
Tilleggsmidler	Enslige mindreårige	Eldre, funksjonshemmede, ved behov for omfattende og utgiftskrevende behandling, enslige mindreårige	Eldre, syke, funksjonshemmede, enslige mindreårige. «Betydelige ekstraordinære kostnader» (ramme i 2006 er 60 millioner) Medisinsk behandling og pleie, helseundersøkelser
Utgifter til språkundervisning	For deltakere i introduksjonsprogram: Programtilskuddet For utlendinger som ikke er omfattet av introduksjonsloven: Rammetilskudd Timetilskudd (avvikles 1.1.2007) 50 % refusjon av kommunens nettoutgifter for utlendinger under lov om aktiv beskjeftigelsesinnsats	Per capita tilskudd fra 2005 som skal dekke 5 år Lav sats: 34.020 NOK Høy sats 90.730 NOK Resultattilskudd kommunen mottar 10.000 NOK per deltaker som består å norskprøve nivå 2 eller 3	

¹¹ Kilder: Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration (juni 2004): *Integration og reparering. Vejledning om finansieringen af kommunernes indsats*; Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration (September 2005) *Årbog om udlændinge i Danmark 2005*; Lov om ændring af integrationsloven og lov om danskuddannelse til voksen udlændinge m.fl. LOV nr. 104 af 07/02/2007.

¹² Kilder: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2006): Rundskriv:06/03: Integreringstilskudd for år 1 og for år 2-6 i 2006.

¹³ Kilde: Ersättning til kommun och landsting. www.Integrationsverket.se.

Både i Norge og Danmark inneholder de statlige overføringene elementer av økonomiske incentiver til kommunene. I Danmark er incentivstrukturen knyttet direkte til resultater i integreringsarbeidet, med tilskudd som ikke er øremerket integreringsarbeid. Norge gikk, etter inspirasjon fra Sverige, vekk fra et rent refusjonssystem og over til et ikke-øremerket tilskudd. Tanken var at kommunene selv skulle få disponere en eventuell gevinst av et godt integreringsarbeid. I forbindelse med innføringen av Lov om introduksjonsordning som medførte en mer omfattende og for noen kommuner annen type innsats enn tidligere, ble integreringstilskuddet gradvis øket med 85.000 NOK over en 5 års periode. Midlene er fortsatt ikke øremerket integreringsarbeid, men loven legger sterkere føringer enn tidligere på kommunens innsats. I tillegg er det fra 2006 innført et resultattilskudd til kommunene per person som består norskprøve på nivå 2 eller 3. Tilskuddet er imidlertid langt mer beskjedent enn i Danmark.

Det har vært et tilbakevendende tema i Sverige og Norge i hvilken grad statlige overføringer dekker de kommunale utgiftene til bosetting og introduksjon av nyankomne. Å beregne kommunenes utgifter er åpenbart vanskelig. Kommunenes kostnader vil variere, blant annet i forhold til situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet, hvor mange som bosettes, og hva slags kvalifikasjoner og bakgrunn de har. I SOU 2003 konkluderer utrederne med at hele 70 % av de statlige overføringene i Sverige går med til å dekke individenes inntektssikring. De øvrige midlene skal dekke språkundervisning og annen virksomhet, men er i følge utrederne på langt nær tilstrekkelig.

Størrelsen på integreringstilskuddet til norske kommuner er gjenstand for årlig revidering basert på estimering av kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosettings- og integreringsarbeidet. Spørreundersøkelser blant norske kommuner tyder på at et flertall fortsatt vurderer tilskuddet som ikke tilstrekkelig, men at svarene ikke overraskende varierer med hva slags flyktninger som er bosatt og i hvilken grad det lokale arbeidsmarkedet er i stand til å absorbere de nyankomne (Friberg og Lund 2006).

I Danmark foreligger en såkalt kommunal budsjettgaranti. Det primærkommunale blokktilskuddet reguleres årlig i takt med utviklingen i kommunenes nettoutgifter – det vil si utgifter som går ut over tilskudd og refusjon fra staten. Kommunene skal dermed i prinsippet være sikret full dekning for sine utgifter til introduksjonsprogram, introduksjonsersättning og danskundervisning i den treårige introduksjonsperioden (Ministeriet for flytninge, indvandrere og integration 2004). Like fullt finner vi også her debatt om overføringenes størrelse, ikke minst i forbindelse med at refusjonsgraden for introduksjonsytelsen ble redusert fra 75 til 50 prosent og programtilskuddet ble erstattet av 50 % refusjon innen en ramme på 70.000 DKK¹⁴.

¹⁴ Jamfør høringsuttalelser mellom annet fra KL vedrørende det nye finansieringssystemet. *Bilag vedr. L 16 i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik*. <http://www.folketinget.dk/?/samling/20061/MENU/00000002.htm>

2.5 Politikk for arbeidsmarkedsintegrering

Utover introduksjonsordningen skjer tiltak for arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere i Norge og Sverige i hovedsak innenfor den generelle arbeidsmarkedspolitikken. Innvandrere er imidlertid pekt ut som prioriterte målgrupper. I hvilken grad de faktisk prioriteres varierer noe med type arbeidsmarkedstiltak. Både i Norge og Sverige er innvandrere overrepresenterte på arbeidsmarkedskurs – som ikke gir særlig gode resultater med hensyn på framtidig arbeidsmarkedssituasjon. I Sverige var utenlandsfødte underrepresenterte på lønnstilskudd fram til 2002, men var noe overrepresenterte i 2006. I Norge var ikke-vestlige innvandrere klart overrepresenterte på praksisplasser og opplæringstiltak i 2003, og deltok på lønnstilskudd i omtrent samme omfang som ledige med norsk bakgrunn (SOU 2007:2, Kvinge og Djuve 2006). Danmark er det av de nordiske landene som har gått lengst i retning av egne satsinger for å få innvandrere i arbeid. Regjeringen inngikk en firepartsavtale med partene i arbeidslivet og Danske Regioner i 2002, og på nytt i 2006. Avtalene beskriver blant annet en trappemodell for integrering på arbeidsmarkedet, der det under visse betingelser gis anledning til å avvike fra tarifflønn. Det er dessuten utformet såkalte «jobpakker», som består av målrettet kvalifisering for visse yrker.

De tre landene har prinsipper for arbeidsdeling mellom stat og kommune som likner hverandre, og som medfører at både stat og kommune i noen grad er involvert i arbeidsmarkedsintegreringen av innvandrere. Alle de tre landene har statlige arbeidsformidlingsinstitusjoner, som i tillegg til formidlingsarbeid også står for veiledning og kursing. I tillegg drives det sysselsettingstiltak på kommunalt nivå. I Norge og Sverige er de kommunale tilbudene i hovedsak utformet for sosialklienter som den statlige arbeidsformidlingen vurderer som å ha lang vei til ordinært arbeid, og derfor ikke er aktuelle for deres kurs- og aktiveringstilbud. Omfanget og utformingen av tilbudene varierer betydelig fra kommune til kommune (Lødemel 1997, SOU 2007:2). I Danmark har fordelingen av klienter til henholdsvis statlig og kommunal arbeidsformidling vært styrt av om arbeidssøkeren er A-kasse medlem eller ikke. I forbindelse med den pågående kommunalreformen i Danmark samlokaliseres den statlige og kommunale arbeidsformidlingen i jobcentre. Ansvaret for klientenes inntektssikring er som tidligere delt mellom stat og kommune, slik at kommunene har ansvaret for de uforsikrede (de som ikke er A-kasse medlemmer).

Danmark har i løpet av det siste tiåret lagt om sin arbeidsmarkedspolitikk i retning av en betydelig klarere «pisk» i arbeidslinja: Ledige som mottar offentlig støtte har rett *og plikt* til å delta i aktivering. Kravet om aktivering iverksettes etter ett års ledighet, for ledige under 30 år inntrer kravet allerede etter 13 uker. I Norge og Sverige har kommunene betydelig større innflytelse på utformingen og håndhevelsen av aktiveringskrav.

I begge land har kommunene mulighet, men ikke plikt, til å stille vilkår for sosialhjelp, for eksempel i form av krav om aktiv arbeidssøking, eller deltakelse i arbeidsrettet kvalifisering og arbeidstrening. I Sverige er kravet om deltakelse i aktivisering strengere for ledige under 25 år. Det finnes ingen fullgod oversikt over i hvilket omfang det faktisk stilles slike vilkår, hvilke vilkår som stilles, og på hvilken måte vilkårene følges opp og eventuelt sanksjoneres. En svensk undersøkelse viser at 80 prosent av kommunene stiller krav om deltakelse i arbeidspraksis og nesten 70 prosent stiller krav om deltakelse i svenskundervisning. Undersøkelsen sier imidlertid ikke noe om i hvilke omfang slike krav stilles, eller om de følges opp (Sveriges Kommuner och Landsting, 2005, referert i SOU 2007:2). To norske undersøkelser fra 90-tallet viser at rundt en tredel av norske kommuner praktiserer krav om arbeid for sosialhjelp (Lødemel 1997, Vik-Mo og Nervik 1999).

Offentlige tiltak for å påvirke arbeidsgivere til å ikke diskriminere innvandrere/ansette flere innvandrere, kan oppsummeres i tre hovedtyper: carrots, sticks and sermons (Bemelmans-Vidéc m.fl), altså gulrøtter, pisk og moralprekener. Pisken består gjerne i lovregulering, med tilhørende sanksjonsmuligheter. I alle tre land finnes lovbestemmelser som spesifikt forbyr etnisk diskriminering på arbeidsmarkedet. Danmark var først ute, med Lov om forbud mot forskelsbehandling på arbeidsmarkedet m.v (1996). Sverige har to lover mot etnisk diskriminering som er relevante i forhold til diskriminering på arbeidsmarkedet: Lov (2003:307) om forbud mot diskriminering, og lov (1999:130) om tiltak mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning. Norge fikk i 2004 lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv.

Gratis eller subsidiert arbeidskraft gjennom arbeidspraksis eller lønnsstilskudd kan anses som en form for «gulrot». Slike tiltak anvendes i alle tre land. I Danmark kan man i tillegg søke midler til mentorutdanning, altså til kursing av egne ansatte som skal ha en opplærings- og støttefunksjon for nyansatte med minoritetsbakgrunn. Sverige introduserte i 2004 en coach-ordning for virksomheter som ansatte innvandrere. Ordningen var avgrenset til 20 utvalgte kommuner, og innebar at spesialutdannede arbeidsformidlere bisto med praktisk og sosial introduksjon på arbeidsplassen i inntil seks måneder. Samtidig ble det innført en ordning der ansatte med utenlandsk høgskoleutdanning kunne få gratis videreutdanning og dessuten få dekket lønn eller kursstøtte under utdanningen. Dessuten har det eksistert ulike lønnsstilskuddsordninger for langtidsledige generelt som også innvandrere faller inn under. I 2000 ble det etablert et lønnsstilskudd for personer (uansett etnisitet) som hadde vært ledige i minst to år, der arbeidsgiver kunne få refundert inntil 85 prosent av lønnskostnaden (med et tak på 750 kroner per dag) i inntil 18 måneder (Sibbmark, 2005).

Det nærmeste vi kommer «moralprekener» er forsøkene som er gjort på å fremme virksomhetenes sosiale ansvar, samt informasjonsvirksomhet og initiativ for å trekke næringslivet med i utforming av integreringstiltak. I Norge har vi hatt handlingsplaner mot rasisme og diskriminering (1998–2001 og 2002–2006), handlingsplan for bedre bruk av innvandreres kompetanse, og nå sist handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (2006–2007). Den siste handlingsplanen fokuserer blant annet på rekrutteringsprosessen. I løpet av 2007 skal alle statlige virksomheter pålegges å utarbeide planer med mål for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Handlingsplanen omfatter ikke kvotering, men legger til grunn at det skal gjennomføres en utredning av implikasjonene av kvotering i statlige virksomheter. Slik kvotering kan vanskelig pålegges private arbeidsgivere. På en konferanse med private næringslivsledere i august 2006 presiserte imidlertid arbeids- og inkluderingsministeren at rekruttering av innvandrere er et lederansvar, og oppfordret også de private virksomhetene til å sette konkrete mål for rekrutteringsvirksomheten (<http://www.dep.no/aid/norsk/aktuelt/bn.html>).

Danske myndigheter introduserte i 1994 samlebegrepet «det rommelige arbeidsmarkedet», for en arbeidslinje der det blinkes ut to målgrupper for innsatsen mot å øke yrkesdeltakelsen: De som på grunn av alder eller sykdom har stor risiko for å forlate arbeidsmarkedet, og de som av ulike grunner har problemer med å komme inn. Etniske minoriteter nevnes spesielt som en av gruppene som har problemer med å komme inn. Virkemidlene overfor virksomhetene har først og fremst vært konsentrert omkring informasjonsarbeid. Eksempler på dette er kampanjene «Det angår oss alle», «Virksomhetenes sosiale ansvar», tilbudet fra det såkalte «Enterprise Pool» (Økonomisk støtte til prosjekter som tar sikte på å øke sosial ansvarlighet, og debattorganet «Executive Network» (rådgivende organ for sosialministeren bestående av 15 næringslivsledere). Nylig har den danske beskjeftigelsesministeren invitert til et virksomhetspanel på internet. Per desember 2006 hadde 5500 virksomheter meldt sin interesse for å delta (<http://www.ams.dk/sw624.asp>). Danske myndigheter har også inngått såkalte firepartsavtaler om integrasjon med arbeidslivets parter. Den første avtalen ble inngått i 2002. Denne ble avløst av en oppdatert avtale i 2006. Avtalene inneholder lite eller ingen konkrete forpliktelser for arbeidsgiversiden. Avtalene er likevel åpenbart et forsøk på å trekke arbeidsgiversiden med i integreringsarbeidet. Blant annet skal myndighetene som en del av avtalen utarbeide informasjonskampanjer overfor arbeidsgivere.

Også i Sverige har det vært satset på informasjon til arbeidsgivere og etablering av samarbeidsorganer mellom myndighetene og arbeidsgiverorganisasjonene. I 2003 ble det nedsatt en arbeidsgruppe ved navn «Samverkan för arbetsmarknadsintegration», bestående av medlemmer av regjeringskansliet og Föreningen Svenskt Näringsliv. I 2004 ble det inngått en intensjonsavtale mellom regjeringen og arbeidslivets parter om

innsats for bedre integrasjon. Gjennom avtalen påtok arbeidslivets parter seg å hver og en eller i fellesskap gjennomføre informasjonsarbeid knyttet til bruk av arbeidsmarkedspolitiske instrumenter, om innholdet i lovgivningen mot etnisk diskriminering, samt gode eksempler på hvordan arbeidsgivere og faglige organisasjoner aktivt kan arbeide for å fremme likebehandling og motvirke diskriminering. Samme år introduserte Arbeidsmarkedsstyrelsen nye virkemidler for å lette rekrutteringen av innvandrere.

2.6 Godkjenning av utdanning fra utlandet

De nordiske arbeidsmarkedene er preget av høye krav til formell kompetanse. Dette kompliserer omsetteligheten av kvalifikasjoner medbrakt fra utlandet, og aksentuerer behovet for et system for oversetting og godkjenning av utdanning. Ansvaret for å oversette og dokumentere utdanning fra utlandet er i Norge fordelt på ulike myndigheter. Det statlige organet NOKUT har ansvar for generell godkjenning av høyere utdanning tatt i utlandet. Faglig godkjenning gis av den enkelte utdanningsinstitusjon. I tillegg er det egne ordninger for en del yrker innenfor helse og beskyttede yrkestitler. Yrkesfaglig videregående utdanning vurderes av fylkeskommunene v/yrkesopplæringsnemda. Studieforbereidende videregående utdanning vurderes av Samordna Opptak (Opptaksordningen for høyere utdanning). Den enkelte kommune vurderer grunnskoleutdanning for å avgjøre om det er behov for å gi slik utdanning.

Det svenske Verket för högskoleservice vurderer gymnasutdanning fra utlandet. For yrkesfaglig utdanning kreves en yrkestest eller validering, som kan utføres av de yrkesfaglige skolene, Lernia eller andre kursleverandører som er godkjente innen det aktuelle faget. Arbeidsformidlingen kan finansiere og organisere validering av realkompetanse i samarbeid med konkrete arbeidsplasser. Høgskoleverket bedømmer høgskoleutdanning fra utlandet, med unntak av en del yrker innenfor helsesektoren, som vurderes av Socialstyrelsen. Også enkelte andre yrker (veterinær, sjøoffiser, yrker innen luftfart) har egne godkjenningsordninger.

I Danmark er det utarbeidet en liste over utenlandske utdanninger som gir generell studiekompetanse. Utover dette er det enkelte studiested som vurderer om den utenlandske utdanningen gir studiekompetanse. Det statlige organet CIRIUS vurderer høyskoleutdanning fra utlandet, men også i Danmark er det en rekke beskyttede yrker med egne autorisasjonsordninger. CIRIUS har utarbeidet en hjemmeside med informasjon om de ulike godkjenningsordningene. CIRIUS vurderer også om grunnskoleutdanning fra utlandet gir grunnlag for opptak til videregående utdanning. Innenfor arbeidsmarkedsetaten finnes dessuten en rekke muligheter til å kartlegge og dokumentere realkompetanse. En oversikt over disse er gitt på nettstedet www.kompetenceafklaring.dk. Etter gjennomføring av et

kompetanseavklaringstilbud utstedes et kompetansekort, som kan brukes blant annet ved jobbsøking.

Til tross for at alle landene har systemer for godkjenning, er behovet for forenkling og forbedring av godkjenningsordningene en gjenganger i analyser av barrierer for integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. Det seneste eksempelet er rapporten fra «Utredningsutvalg for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge» som ble lagt fram i januar i år, og som legger fram flere forslag for å sikre en raskere og mer brukervennlig godkjenningsordning (Kunnskapsdepartementet, 2007).

2.7 Avsluttende kommentar

Kommunene blir utsatt for svært ulik grad av statlig styring og kontroll i sitt introduksjonsarbeid for nyankomne. Mens Danmark har en detaljert lovgivning om introduksjonsarbeidets utforming og innhold, står svenske kommuner nokså fritt til å vurdere om de vil følge statlige anbefalinger eller ikke. Norge befinner seg i en mellomposisjon, med en generell lovregulering med nokså stort rom for lokale variasjoner i implementeringen. Samtidig er de relativt sterke statlige føringene i Danmark balansert av omfattende økonomiske overføringer til kommuner som bosetter flyktninger og innvandrere under integrasjonsloven. Sverige utgjør det andre ytterpunktet – der kommunene har stort rom for å velge hva de vil legge ned av introduksjonsinnsats, men samtidig mottar (i skandinavisk sammenheng) en relativt dårlig statlig kompensasjon for arbeidet. I Norge er integreringsarbeidet rammefinansiert. Rammene er basert på omfattede analyser av de faktiske utgiftene til integreringsarbeidet, men kompenserer ikke for lokale variasjoner i utgiftsnivå – eller innsats.

Tabell 2.3 Variasjoner i **KOMMUNENES BETINGELSER** for introduksjonsarbeidet.

	Danmark	Norge	Sverige
Introduksjonsregime	Detaljert lovregulering	Generell lovregulering	Anbefalinger
Finansieringsregime	Fullfinansiert	Rammefinansiert	Lavt finansiert
Bosettingsregime	Obligatorisk bosetting	Forhandlet bosetting	De-facto bosetting

Omfanget av innvandring og innvandrerbefolkningens fordeling på kommuner påvirker også i sterk grad hvilke utfordringer den enkelte kommune står ovenfor på integreringsområdet. I Danmark er bosettingen av nyankomne styrt fra sentralt hold i den forstand at kommunene ikke kan nekte å bosette flyktninger. I Norge avgjør derimot kommunene selv både på hvor mange de vil bosette, og hvem. I Sverige foregår en stor del av bosettingen ved at flyktningene selv finner et bosted (såkalt egenbosetting), kombinert med at en del av kommunene også inngår bosettingsavtaler med Integrationsverket. For Sveriges del fører dette til en til dels

sterk bosegregering, og store utfordringer for de tre største byene. I Norge og Danmark er bosettingen mer styrt, og mer spredt.

Arbeidsmarkedsregimet, og ikke minst arbeidsmarkedsconjunkturer, legger viktige rammebetingelser for det kommunale integreringsarbeidet. Alle de tre landene er for tiden inne i en økonomisk høykonjunktur, men det er selvsagt lokale variasjoner. Kommuner med ensidig næringsstruktur og få ufaglærte jobber står gjerne overfor en vanskeligere oppgave med å integrere innvandrere i arbeidslivet. Lover og avtaler legger dessuten klare grenser for hva slags tiltak det er mulig å gjennomføre og hvilke resultater som kan forventes.

Politikken for arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere bærer i alle tre land preg av at «arbeidslinja» er det rådende prinsippet i velferdspolitikken. Innføringen av introduksjonsordningen er et viktig eksempel på at krav om deltakelse er blitt en selvsagt del av integreringspolitikken, men også innenfor den generelle arbeidsmarkedspolitikken ligger det – kombinert med sosiallovgivningen - muligheter til økonomisk sanksjonering av dem som reserverer seg fra tilbudet. Danmark skiller seg ut med en tøffere retorikk og virkemiddelbruk både overfor arbeidsledige generelt og arbeidsledige innvandrere spesielt, men har samtidig utformet spesialdesignede satsinger for å få flere innvandrere i arbeid.

3. Introduksjonsprogrammets utforming i Danmark, Sverige og Norge.

Over hele Vest-Europa har integreringspolitikken i stadig større grad blitt tydeliggjort gjennom egne lover og i egne introduksjonsordninger for nykommerne (Carrera 2006). Danmark var tidlig ute da de allerede i 1999 formaliserte sitt regime for integrering av flyktninger og innvandrere gjennom egen lov. Norge fulgte etter 1 september 2004 etter omfattende utprøving av ulike organisatoriske løsninger og arbeidsmetoder fra 1998 og fram til 2003. Lovregulering ble også anbefalt i Sverige i 2003 av en statlig oppnevnt komité som skulle utrede flyktningmottak og introduksjon, men ble avvist av Riksdagen med begrunnelsen at de nødvendige forhold som Svensk for innvandrere (Sfi), skolegang og inntektssikring allerede var regulert i lovs form (SOU 2003:247). Sverige har like fullt hatt en ordning med introduksjonsprogram og introduksjonsplaner for flyktninger siden 1 januar 1991, regulert som en forordning med tilhørende anbefalinger.

I dette kapitlet rettes søkelyset mot hvordan introduksjonsprogrammene er utformet i henholdsvis Norge, Sverige og Danmark. Hvor like er de, og hvilke elementer er eventuelt egnet til å skille mellom landene? I den grad det foreligger utredninger om implementering av introduksjonsprogrammene vil det også trekkes inn i beskrivelsen.

3.1 En rett og en plikt

Tradisjonelt har deltakelse i språkundervisning og annen type kvalifisering for nyankomne innvandrere vært frivillig. Et sveip over Vest-europeiske staters introduksjonspolitikker tyder på at dette er under endring. Blant de europeiske landene som har innført introduksjonsprogram er det en klar tendens i retning av at deltakelse gjøres obligatorisk og at det knyttes ulike former for sanksjoner til manglende deltakelse. Nederland og Danmark var tidlig ute med obligatoriske kvalifiseringsprogram, men har de siste årene fått følge av flere land som innfører lover på området. Også i Norge er deltakelse i introduksjonsprogrammet obligatorisk, mens Sverige holder fast ved frivillighetsprinsippet. Vi kommer tilbake til dette i neste kapittel.

Hvem som har rett og plikt til å delta i program blir både i Danmark og Norge styrt av type oppholdstillatelse, alder og en vurdering av behov for

grunnleggende kvalifisering. I Danmark er imidlertid målgruppen for programmet videre enn i Norge og inkluderer nyankomne som er gjenforent også med personer som ikke er flyktninger (jmfør tabell 3.1) I tillegg har både dansk og norsk lov åpnet for at kommuner kan tilby program til personer utenfor den obligatoriske målgruppen. I Norge omtales denne gruppen ofte som «kan-gruppen» og er nærmere avgrenset i lovens paragraf 2.¹⁵ Praksis blant norske kommuner er imidlertid restriktiv, og de fleste tilbyr program kun til personer med rettskrav på ordningen. (Utlendingsdirektoratet 2005). I Sverige anbefaler myndighetene at introduksjonen skal gjelde alle nyankomne flyktninger og innvandrere (Integrationsverket 2005:01). I praksis omfatter kommunenes innsats likevel i hovedsak flyktninger og familiegjenforente med flyktninger som søker om opphold innen to år etter at den de søker gjenforening med ble bosatt. I 2005 falt om lag 20 % av alle nyankomne innenfor målgruppen for programmet (Integrationsverket 2007:05). Hver år omfattes om lag 9000 personer av introduksjon for nyankomne i Sverige, med et markert unntak i 2006 da antallet steg til nærmere 30.000 på grunn av den midlertidige loven om ny prøving av tidligere avslag om oppholdstilstand. I Norge er antall deltakere per 2007 om lag 8.500 personer (Statistisk sentralbyrå 2006).

Tabell 3.1: Introduksjonsprogram – avgrensning av målgruppe

	DANMARK ¹⁶	NORGE	SVERIGE
Alder	Fra 18 år og oppover	18-55 år	Ingen aldersavgrensning
Oppholdsgrunnlag	Kvoteflyktning	Overføringsflyktning	Flyktninger
	Asyl, kollektiv beskyttelse	Asyl/Kollektiv beskyttelse	Familiegjenforente m/ flyktninger
	Opphold på humanitært grunnlag	Opphold på humanitært grunnlag	
	Familiegjenforente med flyktninger mv. og andre familiegjenforente utlendinger ¹⁷	Familiegjenforente med personer i kategoriene over dersom de har vært i landet under 5 år.	
Tid i landet	Fått oppholdstillatelse innenfor siste 3 år	Nyankommet, definert som mindre enn to år bosatt i kommunen	Ingen tidsavgrensning
Obligatorisk eller frivillig for kommunen	Obligatorisk	Obligatorisk	Frivillig

¹⁵ I henhold til den norske introduksjonslovens paragraf 2 omfatter dette personer eldre enn 55 år, personer som har bosatt seg i en kommune uten avtale med utlendingsdirektoratet, personer som har flyttet fra opprinnelig bosettingskommune, har avbrutt eller tidligere avvist å delta i program og familie med andre personer enn de med rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.

¹⁶ Kilde: Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), jf. Lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. november 2003.

¹⁷ Personer som familiegjenforenes med EØS-borgere vil ikke ha rett til introduksjonsprogram.

3.2 Målsetting, innhold og omfang

Behovet for en omlegging av integreringspolitikken vokste gradvis ut over 1990-tallet, blant annet som en reaksjon på stadig mer omfattende dokumentasjon av ikke-vestlige flyktninger og innvandreres svake integrering på de nasjonale arbeidsmarkedene med omfattende og langvarig avhengighet av offentlige stønadsordninger som resultat. Sosialhjelpen ble kritisert fra flere hold for å virke klientifiserende og kommunenes integreringsarbeid møtte kritikk for dårlig kvalitet, lav intensitet og liten kontinuitet. Myndighetenes integreringspolitikk ble også kritisert fra flere hold for å være en vag og utydelig formidler av mottakerlandets grunnverdier. Medieoppslag og dokumentarer om æresdrap, tvangsekteskap og kvinnelig omskjæring ledet til en omfattende, og til tider opphetet, offentlig debatt om spenningen mellom innvandreres - og spesielt muslimeres - verdier og levemåter og nasjonale kjerneverdier (Hagelund 2005). Den opplevde avstanden mellom majoritet og deler av minoriteten i viktige verdispørsmål ble dermed et viktig tilleggsargument i kritikken av det norske kvalifiserings- og integreringsregimet.

Introduksjonsprogrammene er langt på vei utformet som et svar på denne kritikken. De nye programmene er vanligvis både mer intensive og mer omfattende enn den språkundervisningen som tidligere utgjorde det kommunale kvalifiseringstilbudet til flyktninger og innvandrere, og som ofte pågikk få timer i uka og over svært lang tid. Både Danmark, Norge og Sverige opererer i dag med 2–3 års fulltids kvalifiseringsløp og har, som vi skal se, lagt seg på et langt mer omfattende kvalifiseringstilbud enn de aller fleste andre land. Tematisering av viktige verdispørsmål er også blitt løftet fram som et eget element i programmet – og i Norge presiserer loven at denne undervisningen skal skje tidlig i programløpet og på et språk deltakeren forstår. Målsettingene for introduksjonsarbeidet har i liten grad endret seg, men forventningene til resultater og faktisk måloppnåelse er blitt større. I Norge innfører stadig flere kommuner konkrete resultatmål for integreringsarbeidet med tallfesting av hvor mange som skal gå videre fra kurs og kvalifisering til arbeid eller videre utdanning, og i Danmark lanserte regjeringen i 2005 et mål om at 25.000 flere innvandrere skal være i jobb innen 2010.

Introduksjonsprogrammenes målsettinger peker i all hovedsak i samme retning, ikke bare i Skandinavia, men også i øvrige europeiske land som har innført eller er i ferd med å innføre en tilsvarende ordning.¹⁸ Det dreier seg om å tilby grunnleggende kvalifisering i språk og formidle kunnskap om nasjonalt arbeids- og samfunnsliv med den målsetting at flest mulig skal bli selvforsørget og kunne delta både på arbeidsmarkedet og i samfunnsliv for øvrig. Programmene som tilbys er gradvis blitt mer omfattende ikke bare i lengde og intensitet, men også i innhold. Språkopplæring, grunnleggende samfunnskunnskap og ulike former for ar-

¹⁸ Se for eksempel Carrera 2006, Integrationsverket 2006, Entzinger 2004.

beids- eller utdanningsrettet kvalifisering utgjør i dag hovedelementene i introduksjonsprogrammet både i Danmark, Norge og Sverige.

Tabell 3.2 oppsummerer noen hovedelementer knyttet til introduksjonsprogrammets varighet, omfang og innhold hhv i Danmark, Norge og Sverige og vil kommenteres nærmere.

Tabell 3.2: Introduksjonsprogram for nyankomne – målsetting, varighet, omfang og innhold.

	DANMARK ¹⁹	NORGE ²⁰	SVERIGE
Målsetting	Bidra til at nyankomne sikres mulighet til å delta på like vilkår i samfunnets politiske, økonomiske arbeidsmessige sosiale religiøse og kulturelle liv. Bidra til at nyankomne så hurtig som mulig blir selvforsørget gjennom arbeid Bibringe den enkelte utlending en forståelse for det danske samfunns grunnleggende verdier og normer	Å styrke nyankomnes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet Gjennomført introduksjon skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk språk, norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i yrkeslivet.	Å gi nyankomne mulighet til å forsørge seg, utdanne og delaktighet i det svenske samfunnet. Gjennomført introduksjon skal gi kunnskap om svensk samfunn, språk og arbeidsliv.
Varighet	3 år, uten mulighet for forlengelse. Permisjoner regnes som en del av 3-års perioden.	Inn til 2 år, med tillegg for godkjent permisjon. Inn til 3 år ved spesielle behov	Vurderes i det enkelte tilfelle
Omfang	Helårig og full tid (i gjennomsnitt 37 timer per uke)	Helårig og full tid (30–27,5 timer per uke)	Anbefalt helårig og full tid
Innhold	Danskundervisning (3 nivåer) Aktive tilbud: Veiledning og oppkvalifisering, virksomhetspraksis, lønnstilskudd.	Norskundervisning Samfunnskunnskap Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet	Svenskundervisning Validering Arbeidsrettede tiltak
Individuell plan	Individuell kontrakt Erklæring om integrasjon og aktivt medborgerskap	Individuell plan	Individuell plan Uløser rammetilskudd fra stat til kommune

Introduksjonsprogrammet i Norge omfatter et full tids kvalifiseringstilbud i inn til to år. Full tid er definert som 37,5 timer uke, men med rom for inn til 7,5 time per uke til egenstudium eller forberedelser i forbindelse med deltakelsen i introduksjonsprogram. Å være med barnet på åpen barnehage²¹ eller å delta i helserettede tiltak kan også regnes med i programtiden. Permisjon i forbindelse med sykdom eller fødsel gir tillegg i programtiden, som dessuten kan forlenges med inn til ett år ved spesielle behov. Kvalifiseringstilbudet skal som et minimum omfatte norskunder-

¹⁹ Kilder: Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven); Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. (2004). *Introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven og Integrationsloven*; Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration (September 2005) *Årbog om udlændinge i Danmark 2005*

²⁰ Introduksjonsloven;

²¹ Åpen barnehage er et pedagogisk tilbud til barn som ikke benytter ordinær barnehage. Barna må imidlertid ha med seg en av foreldrene for å kunne delta.

visning, samfunnsorientering og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Den øvrige tilpasningen av programmet skal skje i kommunen på bakgrunn av den enkelte deltakers forutsetninger og behov. I følge lovens paragraf seks skal det også utarbeides en individuell plan i samråd med deltakeren. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan dra nytte av. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon.

I Danmark er introduksjonsprogrammet også lovregulert til full uke, men i opp til tre år. Til forskjell fra i Norge løper programtiden også dersom deltakeren føder barn, blir syk eller finner lønnet arbeid og derfor avbryter programmet. Dersom deltakeren mister arbeidet innen det er gått 3 år fra oppstart i programmet, kan han eller hun gjenoppta programdeltakelsen den tiden som gjenstår. Kvalifiseringstilbudet skal i tillegg til språk- og samfunnsundervisning omfatte såkalte aktive tilbud som veiledning og oppkvalifisering, virksomhetspraksis eller lønnstilskudd. Innen 1 måned etter bosetting skal det foreligge et tilbud om introduksjonsprogram og det skal være undertegnet en individuell kontrakt mellom kommunen og nykommeren. Begge parter skal undertegne kontrakten, som fastlegger deltakerens mål for arbeid eller utdanning og programmets innhold for det første året. Planen skal følges opp minst hver tredje måned og justeres ved behov. Integrasjonskontrakten videreføres dersom deltakeren ikke blir selvforsørget og gjelder fram til han eller hun får tidsubegrenset oppholdstillatelse. Fra april 2006 skal de nyankomne også undertegne en erklæring om integrasjon og aktivt medborgerskap i det danske samfunn (Ministeriet for Flyttinge, Indvandrere og Integration, Marts 2006). Erklæringen er ikke et juridisk dokument, men har som formål å synliggjøre det danske samfunns verdier og forventninger til den nyankomnes egeninnsats.

I Sverige foreligger som nevnt ingen eksplisitte krav til hvordan kommunene skal organisere introduksjonen av nyankomne, med unntak av et krav om at det skal utarbeides en individuell plan for hver enkelt. Kravet om individuell plan gjelder også barn og unge, og som tidligere nevnt knyttes de statlige overføringene til kommunene til antall slike planer kommunene melder inn. Målsettingene for introduksjonsarbeidet er formulert i en nasjonal avtale (överenskomst) etter samråd mellom Arbeidsmarknadsverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Skolverket, Socialstyrelsen og Sveriges kommuner og landsting. Det er formulert egne delmål for barn, eldre og for personer med funksjonsnedsettelse.

3.3 Nyankomnes inntektssikring

Danmark og Norge innførte – hhv i 1999 og i 2004 – introduksjonsstønad for deltakere i introduksjonsprogram. Utformingen av deltakernes inntektssikring er regulert gjennom lov og obligatorisk for kommuner som bosetter innvandrere med rett og plikt til introduksjonsprogram. Bakgrunnen var en økende bekymring for de klientifiserende effektene av den behovsprøvde sosialhjelpen og et ønske om å skape en sterkere sammenheng mellom deltakernes egen innsats og det de fikk igjen i form av økonomiske overføringer.

I Sverige står kommunene friere til å utforme nyankomnes inntektssikring enn i Danmark og Norge. I januar 1993 ble det innført en frivillig lov om introduksjonserstatning. Nivået på erstatningen bestemmer kommunene selv, men mange velger det samme nivået som ved økonomisk bistand (tidligere sosialhjelp). I tillegg til at svenske kommuner i ulik grad følger anbefalingen om å bruke introduksjonserstatning, viser oppfølginger at nivåene for introduksjonserstatningen varierer ikke bare mellom kommuner, men også mellom deltakere innen en og samme kommune (SOU 2003:75). Av de 242 svenske kommunene som betalte ut økonomisk støtte til flyktninger mot slutten av 2006 var det 143 som brukte introduksjonserstatning. I to av fem tilfeller er imidlertid introduksjonserstatningen identisk med kommunens norm for sosialhjelp (Integrationsverket 2007:05).

Bakgrunnen for at svenske kommuner selv velger om de vil benytte introduksjonserstatning eller ikke, var et ønske om å ivareta eventuelle behov for lokal tilpasning. I SOU 2003:75 konkluderes det imidlertid at lokale forhold bare i liten grad har vært med å avgjøre kommunenes valg av modell for inntektssikring for nyankomne. Derimot refereres det eksempler på at spesielt mindre kommuner opplever det som tid- og kompetansekrevende å regne ut hva som er et rimelig nivå på introduksjonserstatningen akkurat i deres kommune. Den politiske viljen til å vedta et tilskudd til nyankomne som ligger over det statlige minstenivået er også i noen tilfeller beskrevet som liten. Utredningen konkluderer at en enhetlig modell og en fast sum for introduksjonserstatningen er ønskelig både for å lette oppfølgingsarbeidet fra sentrale myndigheter, for å begrense spesielt små kommuners belastning med å etablere egne modeller, og fordi det er lite som tyder på at det finnes lokale forhold av en slik art at det er behov for kommunal frihet i valg av nivå og modell.

En av intensjonene bak introduksjonsstønaden var at deltakerne i programmet skulle beholde ansvaret over egen økonomi gjennom selv å disponere de midlene som ble utløst av å delta i program. Det var et selvstendig poeng at deltakerne ikke skulle være avhengig av å søke andre offentlige overføringer og at deltakelse i kvalifisering skulle følge de samme retningslinjer og systemer som i arbeidslivet. Oppfølginger av norske kommuners implementering av programmet viser imidlertid at

introduksjonsstønad i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig. De fleste kommuner tilbyr derfor også en eller annen form for tilleggsstønad. Ni av ti for å dekke etableringsutgifter, 75 % for å dekke barnehage og 58 prosent for å dekke transportutgifter (Utlendingsdirektoratet 2006). Programdeltakerne kan også søke om bostøtte fra Husbanken, som i forbindelse introduksjonsloven endret sine regler slik at deltakere i programmet kvalifiserte for støtte. Også i Danmark kan deltakerne søke om økonomisk hjelp i særlig tilfeller, i forbindelse med behov for medisin og helse-tilbud, hjelp til transport og flytting.

Det er vanskelig å sammenlinke nivået på utbetalingene i de tre landene direkte. I Norge er stønaden skattepliktig og tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp – om lag 126.000 kroner årlig. Stønaden er lik for alle uavhengig av bosted, sivil status og antall barn. Deltakere under 25 år har kun rett til 2/3 av beløpet, men kommunene kan velge å tildele full introduksjonsstønad også til dem. Deltakelse i program utløser ikke opp- tjening av pensjonspoeng. Danmark har en mer differensiert ytelse, som styres av alder, sivil status/samboerskap og egne forsørgertillegg for hhv familier og enslige med ansvar for barn. I Sverige vil nivået på ytelsen variere i langt større grad mellom kommunene, avhengig av hvilken poli- tikk lokale myndigheter legger seg på.

Landene forholder seg ulikt til spørsmålet om kombinasjonen av pro- gram og lønnet arbeid. I Sverige oppfordrer statlige myndigheter til at introduksjonsprogrammet tilrettelegges slik at deltakeren ved behov kan kombinere lønnet arbeid med deltakelse i program. Det anbefales også at inntekten fra arbeidet ikke fører til redusert introduksjonserstatning, men i følge Integrationsverkets (2005:1) utredninger er det fortsatt få kommu- ner som lar deltakere beholde full stønad dersom de ved siden av pro- grammet har lønnet arbeid. I Danmark stoppes introduksjonsprogrammet dersom deltakeren finner arbeid eller starter i ordinær utdanning. Hvis arbeidsforholdet opphører og den tidligere deltakeren har behov for of- fentlig inntektssikring kan han/hun starte opp igjen med introduksjons- program og motta introduksjonsstønad. Tiden i arbeid teller da med i den treårige introduksjonsperioden. I Norge skal det, i likhet med i Sverige, legges til rette for kombinert programdeltakelse og lønnet arbeid. Inntek- ter på grunnlag av arbeid eller oppdrag som deltakeren utfører ved siden av full deltakelse i program, for eksempel deltidsarbeid på kveldstid, fører ikke til fradrag i introduksjonsstønad. Det samme gjelder egen formue, barnebidrag, barnetrygd og kontantstøtte²².

²² Med kontantstøtte menes her månedlig ytelse fra staten til foreldre med barn mellom ett og tre år som ikke benytter offentlig støttet barnehage heltid. Stønaden var i 2006 drøyt 3000 kr per måned.

Tabell 3.3: Inntektssikring for deltakere i introduksjonsprogram.

	DANMARK ²³	NORGE	SVERIGE
Inntektssikring	Introduksjonserstatning obligatorisk etter fast modell	Introduksjonserstatning obligatorisk etter fast modell	Introduksjonserstatning anbefales, men det er ikke utformet en fast modell og kommunene avgjør selv om de vil benytte ordningen
Størrølse	Giftesamboere o/25 år: 4.583 DKK pr mnd	2 ganger folketrygdens grunnbeløp – 125.784 NOK	Minimumskrav: riksnormen for forsørjingsstøtd eksklusive husleie.
Danmark: 2004	Enslige o/25 år: 5.527 DKK pr mnd	Deltakere u/25 år mottar 2/3 av beløpet.	
Norge: 2006	Under 25 år: 4.583/2.278 DKK pr mnd		
Sverige: 2006	Forsørgertillegg ²⁴ enslige: 1.382 pr mnd pr barn Forsørgertillegg par: 1.382 DKK pr mnd per barn		
Tilleggsytelser	Hjelp i særlige tilfeller etter søknad (medisin og helse-tilbud, hjelp til transport, flytting)	Bostøtte, Husbanken Supplerende sosialhjelp Barnetrygd Kontantstøtte	
Program og arbeid	Program kan <i>ikke</i> kombineres med yrkesaktivitet	Program kan kombineres med yrkesaktivitet og deltakeren beholder full stønad dersom han/hun også er i fulltidsprogram	Behovsprøving er opp til kommunene, men de fleste ²⁵ praktiserer behovsprøving Program kan kombineres med yrkesaktivitet dersom kommunen velger å legge til rette

3.4 Sanksjoner, insentiver og rettssikkerhet

Sosialhjelp har det kjennetegnet at den er behovsprøvet, husholdsstyrt og utgjør det siste økonomiske sikkerhetsnettet for personer uten tilstrekkelig inntekt. Ordningen ble kritisert som eneste alternativ for nyankomne flyktninger, blant annet fordi de ble sosialisert inn i et system som ble oppfattet som klientifiserende. I forbindelse med innføringen av introduksjonsprogram for nyankomne, ble deltakernes inntektssikring derfor lagt om fra behovsprøvd sosialhjelp til en stønad som var sterkere knyttet opp mot egen innsats. Et sentralt element i den nye stønadsformen, er at det ble lagt inn en åpning for sanksjoner dersom deltakere ikke fulgte opp programmet i tråd med regelverket. Både i Danmark og Norge er stønaden utformet slik at deltakerne trekkes krone for krone dersom de har ugyldig fravær fra programmets aktiviteter. Ved omfattende ugyldig fravær kan retten til program bortfalle. I Sverige, der utformingen av ytelse-

²³ Kilder: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, «Ydelser efter integrationsloven. Vejledning», 2004.

²⁴ Det ytes forsørgertillegg for maks 2 barn.

²⁵ En oppfølging av 938 flyktninger bosatt i 2001 viste at av de 217 personer som hadde arbeid ved siden av å delta i introduksjonsprogram, fikk 75 % trekk i introduksjonserstatningen tilsvarende størrelsen på arbeidsinntekten (Integrationsverket 2004:01).

ne er opp til kommunene, varierer det om deltakerne trekkes eller ikke ved ugyldig fravær.

Deltakelse i introduksjonsprogram, og i noen tilfeller oppnådde ferdigheter, har også konsekvenser for nykommernes framtidige juridiske status i innvandringslandet. Danmark har gått lengst av de skandinaviske landene og krever bestått språkprøve før permanent oppholdstillatelse innvilges. Til gjengjeld kan permanent oppholdstillatelse innvilges raskere dersom søkeren har hatt lønnet arbeid i tre år. I Norge ble det for første gang innført bestemmelser med liknende implikasjoner i 2005, men i mildere form enn i Danmark. Da ble varig oppholdstillatelse knyttet til gjennomføringen av 250 timer (gratis) norskundervisning og 50 timer samfunnskunnskap. Sverige skiller seg i denne sammenhengen ut – ikke bare i Skandinavia, men også i resten av Vest-Europa. Verken deltakelse i, eller gjennomføring av, introduksjonen er koblet til oppholdstillatelse eller senere statsborgerskap.

Rettsikkerheten til deltakere i introduksjonsprogram skal ivaretas gjennom ulike klagemuligheter. I Norge kan enkeltvedtak truffet etter loven påklages til Fylkesmannen som kan prøve alle sider av vedtaket. Dette omfatter a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, b) vesentlig endring av individuell plan, c) stansning av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte, d) permisjon og e) trekk i introduksjonsstønad med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

I Sverige kan alle som er avhengige av økonomisk bistand, men ikke er fornøyde med kommunens vurdering av nivået på bistanden, klage til Länsretten. Dette gjelder også flyktninger/personer med utenlandsk bakgrunn. Nivået på introduksjonserstatningen er det likevel ikke mulig å klage på, selv om kommunene også her foretar en skjønnsmessig vurdering på samme måte som ved utbetaling av sosialhjelp.

I Danmark kan vedtak knyttet til om introduksjonen kan anses som fullført klages inn for Den Sosiale Nemnd. Deltakere har også mulighet til å klage dersom kommunen ikke oppfyller sin del av den skriftlige kontrakten.

Tabell 3.4: Sanksjoner knyttet til introduksjonsprogram og betingelser for varig arbeids- og oppholdstillatelse.

	DANMARK	NORGE	SVERIGE
Økonomiske sanksjoner	Ja Økonomisk trekk time for krone	Ja Økonomisk trekk time for krone ved omfattende fravær kan rettet til program tapes	Kommunalt styrt Ulike regler benyttes lokalt
Juridisk status	Permanent oppholdstillatelse innvilges normalt etter 7 år, men kun dersom søkeren har bestått språkprøven. Oppholdstillatelse kan innvilges raskere dersom søkeren har hatt lønnet arbeid i 3 år.	Permanent oppholdstillatelse innvilges kun dersom søkeren har gjennomført 250 timer norskundervisning og 50 timer samfunnsundervisning. Det er ingen krav til resultater/beståtte prøver	Fravær fra programmet er ikke koblet til oppholdstillatelse eller statsborgerskap
Klageadgang	Dersom kommunen ikke oppfyller sin del av kontrakten kan dette påklages til den sociale nævnen (§53, stk.2). Spørsmål om introduksjonsprogrammet anses som fullført kan klages inn for samme instans.	Enkeltvedtak truffet etter loven kan påklages til fylkesmannen som kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.	Størrelsen på introduksjonserstatning kan ikke påklages, men størrelsen på økonomisk bistand kan.

3.5 Programmene virkemidler og arbeidsmetoder

Ansvar for å utforme introduksjonsprogrammene er både i Danmark, Norge og Sverige delegert til den enkelte kommune i samarbeid med programmets deltakere og andre involverte aktører. Det ligger dermed i sakens natur at en kunnskapsstatus ikke kan gi en dekkende oversikt verken over anvendte virkemidler eller gode arbeidsmetoder – i prinsippet kan de være like mange som det er deltakere i programmene. Sentrale myndigheter har likevel lagt føringer på hva kommunene skal gjøre, og hvordan. I de neste avsnittene vil vi presentere noen av de mest sentrale føringene, og referere studier som sier noe om kommunene lykkes i å *implementere* programmet i tråd med intensjonene. Studier som kartlegger *effekten* av innhold og arbeidsmetoder i introduksjonsprogrammet vil vies oppmerksomhet i neste kapittel.

Heldags- og helårs program

Som vi har sett er det anbefalt i Sverige, og et krav i Danmark og Norge, at introduksjonsprogrammet er helårig og på full tid. Programmene kommer dermed et av hovedelementene i kritikken mot det tidligere integreringsregimet i møte – at kvalifiseringen som ble tilbudt flyktninger og innvandrere var for lite intensiv. Mye tyder på at det fortsatt er en utfordring å legge til rette for helårige, full tids program. I Sverige er det doku-

mentert store variasjoner i hvor intensive program kommunene tilbyr nyankomne. I 2004 hadde bare 9 prosent av de mannlige og 6 prosent av de kvinnelige deltakerne et heltids introduksjonsprogram. Nærmere halvparten av kvinnene og 37 prosent av mennene var registrert med mindre enn 21 timer introduksjon per uke (Integrationsverket 2005). I sin siste rapport påpeker Introduksjonsverket at lav intensitet er et vedvarende problem i kvalifiseringsinnsatsen og bruker betegnelsen «introduktion på halv tid» i sin oppsummering av svenske kommuners integreringsinnsats (Integrationsverket 2007:05). Det er også slik at kvalifiseringstilbudet det første året i all hovedsak består av svenskundervisning. Nesten ingen nyankomne deltar i praksis samtidig med svenskundervisningen (Ibid) og intensjonen om parallelle løp er dermed langt unna. En av forklaringene som trekkes fram er at kravene til språkferdigheter er for høye hos arbeidsmarkedsetaten sammenliknet med hva det er å forvente av flyktningene presterer etter ett år, og at kommunens overføringer til deltakerne i program ikke kan kombineres med arbeidsmarkedsetatens overføringer til deltakere i deres kurs.

I Norge ble det under utprøvingen av introduksjonsprogram påvist liknende variasjoner i antall timer kvalifisering i forsøksprosjektene (Djuve et.al 2001). Dette kan ha endret seg etter innføringen av introduksjonsloven, men verken i Danmark eller Norge finnes det oss bekjent oppdaterte oversikter tilsvarende de svenske²⁶. Derimot ser flere undersøkelser på graden av kontinuitet i kvalifiseringsløpet. Tilbakevendende tematikk i Utlendingsdirektoratets kommuneundersøkelser (2003; 2004; 2005) er blant annet dødtid i programmet grunnet manglende tiltaksmidler i Aetat, deltakernes fravær og permisjoner – spesielt i tilknytning til svangerskap og fødsel, og mangel på egnede praksisplasser. Konkret har det også vært en utfordring at språkundervisningen stopper opp i forbindelse med skolen – og lærernes – sommerferie og at den tiden som vanligvis gikk med til norskundervisning må fylles med andre aktiviteter. Også i Danmark er uønskede brudd i kvalifiseringsløpet et problem og relasjonen til ulike tilbydere av danskundervisning er en av utfordringene som trekkes fram.

Kommunalt hovedansvar, men med krav til samarbeid

Kommunene har hovedansvar for utforming og implementering av introduksjonsprogrammene både i Danmark, Norge og Sverige. Som beskrevet i kapittel 2, er det likevel en klar forutsetning at implementeringen skal skje i samarbeid med andre aktører, spesielt arbeidsmarkedsetaten og voksenopp-læring. Samarbeidet har imidlertid vist seg å være en utfordring – og i noen tilfeller en barriere - for implementeringen av programmene.

²⁶ Når nasjonalt introduksjonsregister (NIR) blir klart til bruk vil det i Norge foreligge registerinformasjon på individnivå for deltakerne i introduksjonsprogram der programmets innhold og omfang vil framgå. For en nærmere beskrivelse av NIR – se http://imdi.no/templates/Tema_4609.aspx

Både svenske og norske kartlegginger påpeker koordinerings- og samarbeidsproblemer mellom kommunene og Arbeidsmarkedsetaten (Se f.eks Djuve et al 2001; Djuve og Kavli 2005; Lundh et al 2002; SOU 2003:75; Integrationsverket 2004:01; Integrationsverket 2007:05). I Sverige viser Introduksjonsverkets utredninger at om lag halvparten av alle deltakerne har hatt en eller annen form for (bredt definert) arbeidsmarkedskontakt.²⁷ Bare 28 prosent har deltatt i arbeidspraksis eller i «arbetsplatsförlagd introduktion» (Introduksjonsverket 2006). I Norge foreligger det foreløpig ikke noen oversikt over hvor stor andel av deltakerne i introduksjonsprogram som har deltatt i ulike former for arbeidsmarkedsrettede kvalifiseringstilbud.

Det har vært en forutsetning at kommunen og arbeidsmarkedsetaten skal samarbeide om introduksjonsprogrammet, men stramme økonomiske rammer, til dels ulike målgrupper og ulik kultur i de to etatene har gjennomgående gjort samarbeidet til en utfordring. Det har også vært et problem at nivået på språkferdighetene ikke vurderes som godt nok enten ved introduksjonens avslutning eller når kommunen mener at deltakeren er klar for arbeidsmarkedsetatens opplærings- eller praksistiltak (Djuve og Kavli 2005; Integrationsverket 2004:01; Integrationsverket 2007:05). I Sverige ble det foreslått, men ikke gjennomført, å gi kommunene større ressurser og et samlet ansvar også for arbeidsmarkedstiltak under introduksjonsperioden, i likhet med det systemet som i dag gjelder i Danmark. Det ble også foreslått at statens overføring av midler til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid skulle gjøres betinget av at arbeidsformidlingen deltok i utformingen av de nyankomnes individuelle planer (SOU 2003:251).

Som beskrevet i kapittel 2 finnes det lokale samarbeidsavtaler mellom kommunen og arbeidsmarkedsetaten om introduksjonsarbeidet. I Norge er slike avtaler lovpålagt etter 01.09.2004 – i Sverige er de frivillige. Det er gjennomført evalueringer av avtalene i begge land som konkluderer at den mest målbare effekten av slike avtaler er at kan virke som en katalysator for videre samtaler og utvikling av samarbeidsrelasjonene (Rambøll Management 2006; Djuve og Kavli 2005). Effekten tilkommer både gjennom at partene får en anledning til å diskutere det konkrete innholdet i samarbeidet gjennom utformingen av en avtale og gjennom at kravet om eller oppfordringen til å utforme slike avtaler har en signaleffekt om at oppgaven avtalen gjelder skal prioriteres. Fordi nettopp prioriteringen av de nyankomne i konkurransen om tiltaksmidler har vært et tilbakevendende tema i relasjonen mellom kommune og arbeidsmarkedsetaten, kan det tenkes at dette signalet har vært viktig. Integrationsverket dokumenterer like fullt at selv om arbeidsmarkedsetatens deltakelse på møter øker, medfører det ikke noen målbar økning i konkrete innsatser for deltakerne (Integrationsverket 2005). Norske studier påpeker videre at flyktningtjenesten og arbeidsfor-

²⁷ Definert som arbeidspraksis, arbeidsplatsförlagd introduktion, språkpraksis eller studiebesøk på en arbeidsplass.

midlingen ofte har ulik oppfatning av hvor omfattende oppfølging som er nødvendig når deltakere i introduksjonsprogrammet er utplassert i praksis og at graden av oppfølging varierer avhengig av hvem som har ansvaret for praksisplassen (Djuve 2007; Djuve og Kavli 2005).

Danmark har organisert arbeidspraksis og introduksjonsarbeid annerledes gjennom å gi kommunene et samlet ansvar for introduksjonen fra bosetting til arbeidsformidling. Nesten ingen av kommunene benyttet i 2005 arbeidsmarkedsetaten verken til utarbeidning av individuelle avtaler, kontrakter, kompetanseavklaring, kvalifisering, praksisplass eller ansettelse med lønnstilskudd (Rambøll Management 2005). Derimot har det skjedd en spesialisering av arbeidsoppgavene internt i kommunene, mellom saksbehandlere/programrådgivere og jobb-konsulenter. Det er i denne sammenhengen interessant at samarbeidet mellom de kommunale saksbehandlerne og jobb-konsulentene ser ut til å være preget av de samme problemer som er dokumentert mellom de kommunale flyktningtjenestene og arbeidsmarkedsetaten i Sverige og Norge. I følge Rambøll Managements undersøkelse i 2005 oppga 42 prosent av de kommunale saksbehandlerne at de ikke i tilstrekkelig omfang fikk hjelp til å finne aktive tilbud eller jobbformidling hos de kommunale jobbkonsulentene.

Introduksjonsprogrammenes relasjon til voksenopplæringen i de tre landene ser ut til å være mindre preget av ressursmangel enn i forholdet til arbeidsformidlingen og dennes arbeidsmarkedstiltak. Danske kommuner er jevnt over tilfredse med tilbyderne av danskundervisning. Derimot er det på medarbeidernivå fortsatt en del kulturforskjeller og koordineringsproblemer mellom lærere og kommunale saksbehandlere/programrådgivere. Utfordringene er særlig knyttet til manglende samarbeid om individuelle kontrakter, dårlig informasjonsflyt og tilfeller av prinsipiell uenighet om forholdet mellom språkundervisning og aktive tilbud (Rambøll Management 2005). Kulturforskjeller mellom etater og prinsipiell, eller faglig uenighet om metodikk og progresjon i introduksjonen har også vært en utfordring i Norge (Djuve et al 2001; Djuve og Kavli 2005). Flyktningtjenesten i kommunene rapporterer også om at lærernes arbeidstidsordninger og ferier kan bremse programmenes framdrift (Ibid.)

Individuell tilrettelegging og brukervedvirkning

Et intensivt, omfattende og obligatorisk introduksjonsprogram legger store føringer på deltakernes hverdag. Parallelt med at introduksjonen er blitt mer omfattende har derfor søkelyset blitt rettet mot behovet for individuell tilrettelegging og reell brukervedvirkning. Oppfølginger av introduksjonsarbeidet viser imidlertid at kommunene i mange tilfeller har vansker med å følge opp målsettingene.

I Sverige ble det innført krav til individuelle planer allerede i 1993, og i dag foreligger krav til slike planer ikke bare for voksne deltakere i introduksjonsprogram, men også for barn og unge. Da svenske myndigheter

i 1996 undersøkte kommunenes arbeid med disse planene var konklusjonen imidlertid at planene var mer kommunespesifikke enn flyktningspesifikke (Statens innvandrerverk 1997). I følge informanter i Integrationsverket er det langt på vei fortsatt slik. Generelt viser de svenske undersøkelsene blant saksbehandlere i introduksjonsprogrammet at introduksjonen bare i liten grad er tilpasset individene. Saksbehandlernes egen vurdering er at kun 58 prosent av deltakerne får en introduksjon som i stor eller ganske stor grad er individuelt tilpasset (Integrationsverket 2005). Få deltakere får tidligere utdanning eller yrkeserfaring validert og samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten og kommunen – som skal bidra til å øke den individuelle tilretteleggingen – manglet i 2005 for 31 % av mennene og 48 % av kvinnene (Integrationsverket 2006:03). I den nyeste saksbehandlerundersøkelsen påpeker Integrationsverket det paradoks at saksbehandlerne forventer aktive deltakere med som er mer eller mindre selvgående i introduksjonen, samtidig som deltakerne nettopp gjennom sin posisjon som nyankommet mangler forutsetninger for å fylle en slik rolle (Integrationsverket 2006:03).

En evaluering av forsøk med introduksjonsprogram i Norge påpekte at bare 57 prosent av de 309 deltakerne som ble intervjuet var klar over at det fantes en individuell plan for dem. Av de som kjente til planen, var det 77 prosent som mente at de hadde vært med å bestemme hva planen skulle inneholde (Djuve et al 2001). Også etter at loven trådte i kraft var mangel på skriftliggjorte kvalifiseringsplaner et problem i flere kommuner (Djuve og Kavli 2005). Det viste seg også at *kvaliteten på planene varierte*, både i, og mellom kommuner (Djuve et al 2001). En generell risiko ved individuelle planer er at de kollektiviseres – det vil si at de blir mer kommunespesifikke en flyktningspesifikke. I en situasjon der mange kommuner har et begrenset tilfang av mulig programelementer å tilby – fra bredde i opplegget for språkundervisning til arbeidspraksis i tråd med tidligere utdanning og yrkeserfaring – er en reell individuell tilrettelegging av kvalifiseringen kanskje en av de mest utfordrende delmålene i introduksjonsordningene.

Individuell tilrettelegging kan heller ikke fungere uten aktiv medvirkning fra deltakeren selv. Brukermedvirkning løftes derfor fram som et viktig virkemiddel i alle tre land. Å være en aktiv bruker krever imidlertid byråkratisk kompetanse: innsikt i og kunnskap om forvaltningen, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering (Jessen 2005:126). Jo mindre byråkratisk kompetanse en bruker har, jo høyere vil tersklene for reell brukermedvirkning være. Nyankomne flyktinger og innvandrere har som hovedregel liten kunnskap om vertslandet og dets byråkrati. Evnen til å kommunisere effektivt med systemet, vil derfor være begrenset for de fleste. Brochmann og Hagelunds (2004:58) gjennomgang av nordisk litteratur om temaet «kulturmøter og grasrotbyråkratier», konkluderer at en rekke studier vektlegger at innvandrere oppfattes som spesielt problematiske og

krevene velferdsstatlige brukere. Det er først og fremst språklige kommunikasjonsproblemer, begrenset relevant yrkeserfaring, lavt utdanningsnivå, dårlig psykisk helse og usikkerhet knyttet til framtidsplanene som frontbyråkratene mener gjør innvandrerne til en utfordrende gruppe (Schierenbeck 2004:128). Både deltakere som har vansker med å formulere noe klart mål for sin kvalifiseringsperiode og deltakere som har svært bestemte oppfatninger av hva de vil gjøre, kan stille saksbehandleren overfor dilemmaer som ikke lar seg løse ved hjelp av lovtekster eller forskrifter. Skal man for eksempel i møte med en nykommer med overdrevne forventninger forsøke å nedjustere disse, eller la vedkommende gjøre sine egne erfaringer? Eller i tilfeller der nykommeren har vansker med å formidle noen målsetting for livet i den nye landet – skal saksbehandleren formulere en for henne?

Den økte vektleggingen av skreddersøm i introduksjonsordningen har medført endringer i frontlinjebyråkratenes rolle og funksjon. Det settes skjerpede krav til deres evne til å etablere gode brukerrelasjoner og medvirkning fra brukere, noe saksbehandlere ofte opplever som krevende (Hagelund 2006; Djuve og Kavli 2006). Dette har implikasjoner for kvaliteten på integreringstilbudet, ved at individuelle hensyn ikke ivretas godt nok, og for rettssikkerheten til deltakerne, siden de står i fare for å miste innflytelse over innholdet i kvalifiseringen.

«Fra skolebenk til kjøkkenbenk»

Sitatet over var navnet på et eget kurs for kvinner som utgjorde en mulig komponent i introduksjonsprogrammet i en mellomstor, norsk kommune. Utgangspunktet var at kommunen hadde bosatt en gruppe kvinner de oppfattet som lite aktuelle for det lokale arbeidsmarkedet. De konsentrerte derfor kvalifiseringsinnsatsen til opplæring i norske kjøkkenredskaper og matvarer – kvinnene ble med andre ord satt på skolebenken for bedre å mestre «den norske kjøkkenbenken». Eksempelet kan kanskje oppleves som ekstremt, men illustrerer en relativt godt dokumentert tendens i introduksjonsarbeidet. Kvinner får i mange tilfeller et mindre omfattende og mindre arbeidsrettet kvalifiseringstilbud enn menn. I alle oppfølgingsene Integrationsverket (2006:71) har gjort av svenske kommuners kvalifiseringsinnsats, rapporteres det om store forskjeller mellom menn og kvinners introduksjon. Menn kommer raskere i gang med svenskundervisningen, har et mer intensivt kvalifiseringstilbud, har i større grad kontakt med arbeidsmarkedet som en del av kvalifiseringen og mottar høyere introduksjonserstatning enn kvinner. Det er blant de lavest utdannede at kjønnsforskjellene er størst (Ibid). Også norske undersøkelser av kommuners kvalifiseringsinnsats overfor nyankomne har pekt på tilsvarende mønster (Djuve et al 2001; Drøpping og Kavli 2002; Kavli 2004).

Verken eksempelet innledningsvis eller undersøkelsene vi har lest gir grunnlag for å si om årsaken til de kjønnsmessige variasjonene i kvalifi-

seringen er individuell eller institusjonell. Er forskjellene i menn og kvinners kvalifisering et resultat av ulike behov – og dermed et resultat av individuell tilrettelegging – eller behandles menn og kvinner under kvalifisering ulikt ut fra en utbredt forventning i hjelpeapparatet og/eller blant kvinnene selv om at de ikke er aktuelle for arbeidsmarkedet, eventuelt bare for deler av det? Det kan like fullt være grunn til å følge opp undersøkelsene av menn og kvinners introduksjon både med tanke på innhold og resultater.

3.6 Avsluttende kommentar

Sett under ett er det mye felles tankegodt i introduksjonsprogrammene i Danmark, Norge og Sverige. Dreiningen mot en mer arbeidsrettet linje med økonomisk selvstendighet som målsetting har vært tydelig i alle de tre landene siden årtusenskiftet. Bevegelsen vekk fra sekvensielle og lite intensive kvalifiseringsløp er også unison. I dag er helårige, full tids kvalifiseringsprogram lovpålagt i Danmark og Norge, og anbefalt i Sverige.

Likevel - implementeringen av programmene varierer. I Danmark har introduksjonsloven fått tid til å virke, og oppfyllelsen av de formelle kravene ser stort sett ut til å være gjennomført. I Norge har loven kun vært virksom i 2,5 år. Det foreligger ikke oppdaterte data for implementeringen i Norge før oktober 2007, men det er grunn til å tro at variasjonen i implementering kan være noe større her enn i Danmark, også fordi de statlige føringene på kommunenes introduksjonsarbeide ikke er like detaljerte som i Danmark. I Sverige varierer implementeringen av introduksjonsprogrammene i stor grad mellom kommuner. Ifølge Integrationsverkets jevnlig oppfølginger er det fortsatt en rekke av anbefalingene fra sentrale myndigheter som er et godt stykke unna å være jevnt implementert i svenske kommuner. Noen utfordringer er likevel felles for alle de tre landene. Å sørge for at et heldags- og helårs kvalifiseringsprogram holder god kvalitet, individuell tilrettelegging og brukermedvirkning, og samarbeid mellom etater.

Den mest slående forskjellen mellom landene er variasjonene i de nyankomnes rettigheter og plikter. Sverige skiller seg i denne sammenheng ikke bare fra Danmark og Norge, men også fra de fleste andre land i Vest-Europa. Norge, og i enda sterkere grad Danmark, betoner pliktelelementene ved de nyankomnes introduksjon. Deltakelse er obligatorisk og manglende eller mangelfull deltakelse sanksjoneres både økonomisk og rettslig. Sverige holder derimot fast ved en større grad av frivillighet for de nyankomne og en langt mindre uttalt sanksjonspolitikk. Deltakelse i introduksjonsprogram er frivillig, og manglende deltakelse har ingen konsekvenser for senere søknader om varig opphold eller svensk statsborgerskap. Det er åpnet for økonomiske sanksjoner overfor flyktninger som ikke deltar i kvalifisering, men om denne muligheten benyttes og på

hvilken måte er det opp til kommunene å avgjøre. Også i bosettingspolitikken kommer forskjellene til uttrykk. I Danmark og Norge tildeles flyktingene plass i en kommune, mens Sverige har åpnet for utstrakt egenbosetting.

Tabell 3.5 Integreringsregimer: Variasjoner i DE NYANKOMNES rettigheter og plikter.

	Danmark	Norge	Sverige
Bosettingsregime	Tildelt bosetting	Tildelt bosetting, med vekt på egne ønsker	Egenbosetting hvis mulig, ellers tildelt bosetting
Kvalifiseringsregime	Obligatorisk deltakelse		Frivillig deltakelse
Økonomisk regime	Økonomiske sanksjoner ved manglende oppfølging av plikter		Avhengig av bosted
«Rettighetsregime»	Konsekvenser for varig opphold og statsborgerskap ved manglende oppfølging av plikter		Ingen konsekvenser

4. Evalueringer av introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere

Utfallet av integreringsprosessen påvirkes i stor grad av forhold som kommunene har liten innflytelse over. Konjunkturer, sammensetningen av det lokale arbeidsmarked og egenskaper ved innvandrerne som sluses inn i programmene er tre slike forhold. Innenfor disse rammene har lokale myndigheter likevel et handlingsrom til å drive godt eller dårlig kvalifiseringsarbeid. Introduksjonsinnsatsen overfor nyankomne flyktninger og innvandrere har de siste årene gjennomgått omfattende endringer ikke bare i Skandinavia, men også i resten av Europa. Utviklingen går i retning av større statlig inngripen i kommunenes arbeid, og større kommunal inngripen i nykommernes hverdag. Programmene er stadig oftere obligatoriske, intensive og arbeidsrettede, med sanksjoner for personer som ikke deltar eller ikke følger opp. I denne konteksten har behovet for kunnskap om hvordan programmene bør utformes for å ha størst mulig effekt fått større oppmerksomhet.

I de neste avsnittene presenteres evalueringer av introduksjonsordningen som er gjennomført i Danmark, Norge og Sverige. Vi har konsentrert oss om studier som har det til felles at de kobler enten tiltakene, arbeidsmetodene eller organiseringen av introduksjonsprogrammet med resultater i betydningen overgang til arbeid eller ordinær utdanning for deltakerne. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at disse studiene kun analyserer korttidseffekter av å delta i introduksjonsprogram. Vi vet fortsatt lite om hvordan introduksjonsprogrammet eventuelt bidrar til å øke deltakernes sosiale mobilitet eller lønnsutvikling i arbeidsmarkedet på lengre sikt.

4.1 Danske evalueringer

I Danmark foreligger det fra 2004 såkalte *benchmark analyser* som måler de 50 kommunene som har flest flyktninger under integrasjonsloven og deres resultater i å formidle nyankomne flyktninger og innvandrere fra kvalifisering til arbeid eller ordinær utdanning (Husted og Heinesen 2004; Andersen m.fl. 2005a; Andersen m.fl. 2005b; Hansen m.fl 2006; Gørtz m.fl 2006) I analysene rangeres kommunenes resultater etter hvor

lang tid det i gjennomsnitt tar for deltakerne i den enkelte kommune å finne arbeid og/eller bli selvforsørget. Fordi kommunene kan ha svært ulike rammebetingelser for integreringsarbeidet er dette forsøkt tatt hensyn til i utformingen av indikatoren. Gjennom å vurdere sammensetningen av den gruppen flyktninger som deltar i programmet og lokale arbeidsmarkedsforhold, estimeres en gjennomsnittlig forventet varighet fram til arbeid og/eller ordinær utdanning for den enkelte kommune. Denne indikatoren sier noe om hvilken problemtyngde kommunen står overfor i sitt integreringsarbeide. Forskjellen mellom den observerte og den forventede gjennomsnittlige varighet før arbeid eller selvforsørgelse sier dermed noe om hvor vellykket kommunens integreringsarbeid har vært.

Analysene tyder på at ca. 60 prosent av variasjonen mellom kommuner (med flere enn 10 flyktninger eller innvandrere) i tiden det i gjennomsnitt tar før deltakerne i programmet finner arbeid eller starter en ordinær utdanning, skyldes nettopp forskjeller i denne problemtyngden. I kommuner med minst 80 personer i analysepopulasjonen forklares over 70 prosent av variasjonen i kommunenes resultater med at de arbeider under ulike vilkår. Forfatterne tar forbehold om at undersøkelsen bare korrigerer for forhold som kan hentes fra offentlige register. De mangler dermed informasjon om sider ved flyktningene som kan tenkes å påvirke sjansen for at de finner arbeid, som for eksempel utdanning, tidligere arbeidserfaring, helse og motivasjon (Heinesen 2004).

Benchmark analysene identifiserer kommuner som har resultater både over og under det som forventes ut fra de rammebetingelsene kommunens integreringsarbeid skjer innenfor. Dette har dannet grunnlag for videre studier, både kvalitative og kvantitative, av hva som kjennetegner kommuner hhv med et godt og dårlig resultat (se f.eks Boll Hansen m.fl 2006; Rosdahl 2004).

Boll Hansen m.fl (2006) sammenlikner *organisering og arbeidsmetoder* i ti kommuner som i følge benchmark analysene gjorde det bedre enn forventet, med ti kommuner som hadde resultater dårligere enn forventet. Undersøkelsen bygger på en egen benchmarkanalyse, en analyse av surveydata fra 20 utvalgte kommuner og en casestudie i 6 kommuner. Forfatterne konkluderer at de kvaliteter i kommunenes introduksjonsarbeide som leder til raskere overgang til arbeid enn forventet ser ut til å handle både om organisasjon, politisk prioritering og praktisk saksbehandling. For det første er det formulert en integrasjonspolitikk med klare målsettinger som er politisk og administrativt prioritert i kommunen. For det andre har kommunene fra starten hatt et arbeidsmarkedsperspektiv som er gjennomgående i utformingen av programmets innhold og som har høy prioritet. For det tredje er integrasjonsinnsatsen spesialisert gjennom at saksbehandlere og jobbkonsulenter med særlig ansvar for flyktninger og familieinnvandrere er fysisk samlet eller arbeider tett sammen. For det fjerde er kommunens innsats preget av tett oppfølging, tett kontakt med samarbeidspartnerne, herunder private virksomheter, rask iverksetting av

praksis, individuell og systematisk saksbehandling og krav til aktiv deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Winter (2005) retter søkelyset mer spesifikt mot *saksbehandlerne* rolle i implementeringen av introduksjonsprogrammet og spør hvordan deres atferd påvirker kommunenes integreringsresultater. Analysene bygger på registerinformasjon fra Danmarks Statistikk og fra Integrationsministeriet, samt en survey blant ledere og saksbehandlere i danske kommuners flyktningtjeneste. Analysens avhengige variabel er hvor lang tid det i gjennomsnitt tar etter innvilget oppholdstillatelse før flyktninger og innvandrere er i jobb eller i gang med ordinær utdanning.²⁸ Winter har som utgangspunkt å forklare noe av den variasjonen i resultater som gjenstår mellom kommunene etter at det er tatt hensyn til ulike rammebetingelser. I analysene korrigeres det derfor for sammensetningen av flyktingene og innvandrene i kommunen i form av kjønn, oppholdsgrunnlag, opprinnelsesland, alder, sivilstand, barn, innvandringsår og helse. Det tas også høyde for generelle kommunale rammevilkår som ledighetsprosent, andel innvandrere fra tredjeland i kommunen i andel av innbyggertallet og andel innvandrere som er omfattet av integrasjonsloven i forhold til innbyggertallet.

Winter trekker to overordnede konklusjoner. Ulike former for saksbehandling har viktige konsekvenser for deltakernes overgang til arbeid / utdanning. Men - stort sett alle sammenhengene er betinget av rammene integrasjonsinnsatsen skjer innenfor, enten det er snakk om trekk ved flyktnings- og innvandrerbefolkningen eller trekk ved arbeidsmarkedet i kommunen. I kommuner med en relativt vanskelig integreringsoppgave, definert slik blant annet på grunn av en høy andel personer omfattet av integrasjonsloven, skjer overgangen til arbeid/utdanning raskest der hvor:

- saksbehandlerne innsats er omfattende (kontrakter utarbeides innen fristen)
- det brukes mye privat jobbtrening, men bare begrenset omfang av offentlig jobbtrening,
- saksbehandlerne holder en profesjonell avstand til deltakerne fram for å involvere seg mer personlig,
- og bruker mestringsstrategier som å prioritere de deltakerne som er nærmest arbeidsmarkedet fram for klienter med en lengre vei å gå.

Den kommunale tilretteleggingen av saksbehandlerne integreringsinnsats har også målbar effekt på resultatoppnåelsen. I kommuner (med en vanskelig integreringsoppgave) som har satt i gang kompetansehevede tiltak overfor saksbehandlerne er resultatene bedre enn i kommuner der slik oppfølging ikke er prioritert (Ministeriet for flyktninge, indvandrere og integration, april 2004).

²⁸ Indikatoren er utviklet av Husted og Heinesen (2004).

At *privat jobbtrening* øker sannsynligheten for jobb finner støtte i flere undersøkelser. At omfattende innsats fra saksbehandlerne side virker positivt er også i tråd med forventningene. At avvergingsmekanismer blant saksbehandlerne – som å prioritere de mest ressurssterke klientene – gir bedre resultater enn en mer jevn fordeling av innsatsen er noe mer overraskende, men bør tolkes i lys av at undersøkelsen har et kort tidsperspektiv. På lengre sikt kan det tenkes at forholdet snur. Winter konkluderer videre med at undersøkelsen ikke gir noe belegg for å hevde at en hard linje overfor flyktninger og innvandrere med trusler og økonomiske sanksjoner gir bedre integrasjonsresultater enn i kommuner der relasjonene mellom nykommere og saksbehandlere er mindre tvangspreget.

I Danmark har arbeidsmarkedstiltakene innenfor introduksjonsordningen i all hovedsak skjedd i kommunal regi. Clausen m.fl (2006) ser spesielt på arbeidsrettede tiltak innenfor introduksjonsprogrammet og spør om noen av dem er mer effektive enn andre mht deltakernes overgang til arbeid/ordinær utdanning eller selvforsørgelse. Undersøkelsen bygger på registerdata fra Danmarks statistiske registre og DREAM-data som beskriver omfanget av offentlige overføringer på individnivå. Undersøkelsen peker på at de ulike arbeidsrettede tiltakene samlet sett ikke har en statistisk sikker effekt på deltakernes sjans for å bli selvforsørget, men at det er betydelige forskjeller mellom ulike typer tiltak. Best resultater finner de etter jobbtrening i private virksomheter (ansettelse med lønnstilskudd). Privat jobbtrening har liten fastholdelseeffekt. Med andre ord er deltakeren en omtrent like aktiv arbeidssøker mens hun er i privat jobbtrening som når hun ikke er det (det er rimelig å anta at jobbtreningen i seg selv er en slags jobbsøknad). I tillegg er privat jobbtrening det tilbudet som i sterkeste grad øker sjansene for å få ordinært arbeid etter at programperioden er avsluttet og som dermed har en målbar programeffekt. Kvalifisering av typen «spesielt aktiverende forløp» og «annen aktivering», ser derimot ut til å ha en negativ eller usikker samlet effekt på overgangen til arbeid. Begge formene for tilbud har sterke fastholdelseeffekter og relativt svake programeffekter. Kun spesielt aktiverende forløp har en statistisk sikker positiv programeffekt. Undersøkelsen påviser ingen positiv effekt av å kombinere språkundervisningen med aktiveringstiltak på sjansen for å komme i arbeid eller bli selvforsørget.

Et tilbakevendende spørsmål har vært hvorvidt *den politiske fargen på kommuneledelsen* har betydning for innsatsen og resultatene i integreringsarbeidet. Dørken (2005) finner – i motsetning til tidligere forskning – at sosialistisk ledede kommuner kan vise til bedre måloppnåelse i integreringsarbeidet selv etter kontroll for strukturelle rammebetingelser. Forfatterens forklaring på at hans funn avviker fra tidligere forskning er at han har flere observasjoner til rådighet i sine analyser, fordi han i motsetning til de tidligere studiene bygger på paneldata, ikke tverrsnitt. Han presiserer samtidig at selv om funnet har gyldighet både for Danmark og Norge, er betydningen av den politiske sammensetningen i kommunen

svært liten sammenliknet med de strukturelle rammene integreringsarbeidet skjer innenfor.

4.2 Norske evalueringer

Forskjeller i strukturelle rammer som lokalt arbeidsmarked og sammensetningen av innvandrerbefolkningen har dokumentert betydning også for resultatene i norske kommuners introduksjonsinnsats (Djuve m.fl 2001; Dørken 2005). Samtidig ser det ut til at strukturelle rammer legger sterkere føringer på danske kommuner enn på norske, og en forklaring som antydes er at det er vanskeligere å generalisere mellom norske kommuner fordi de har en betydelig større variasjon i geografiske karakteristika enn danske (Dørken 2005). Ikke minst har Norge markant flere kommuner enn Danmark, der kommunene til gjengjeld har dobbelt så mange innbyggere i gjennomsnitt (Ibid.).

Det er ikke gjennomført omfattende evalueringer av den norske introduksjonsordningen etter at den ble lovpålagt 1 september 2004²⁹. I forbindelse med utprøvingen av introduksjonsordningen i totalt 16 norske kommuner i perioden 1998–2000, ble det imidlertid gjennomført flere undersøkelser som blant annet så kommunenes implementering av ordningen opp mot deltakernes overgang til arbeid, ordinær utdanning eller etableringen av et utvidet sosialt nettverk (Djuve m.fl 2001; Lund 2003). Den første undersøkelsen (Djuve m.fl 2001) samlet inn data på tre nivåer: deltaker, prosjekt og kommune. Dataene omfatter 1) Personlige intervjuer av 147 deltakere, 2) Kvalifiseringslogger (per måned) om innholdet i kvalifiseringstilbudet for 343 deltakere over 2 år og bakgrunnsinformasjon om de samme deltakerne etter eget kartleggingsskjema. 3) Kvalitative intervjuer med prosjektledere, Aetat lokal, voksenopplæring og andre relevante samarbeidspartnere ved oppstart av prosjektet og på nytt nærmere slutten av prosjektperioden. Kommunenes iverksetting av introduksjonsprogrammets organisatoriske virkemidler og arbeidsmetoder ble kartlagt kvalitativt og deretter systematisert i et sett av indikatorer for hvert av virkemidlene/arbeidsmetodene. Indikatorene trakk også inn informasjon fra deltakerintervjuene og kvalifiseringsloggene. Indikatorene dannet sammen med deltakeropplysningene utgangspunktet for multivariate analyser av resultater på individnivå. De 10 neste prøveprosjektene ble evaluert etter en tilsvarende, men noe mindre omfattende modell (Lund 2003). Her ble søkelyset i tillegg rettet spesielt mot interkommuna-

²⁹ Fafo og Institutt for samfunnsforskning gjennomfører i 2006/2007 en kombinert implementerings og effektstudie av introduksjonsordningen i Norge på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Undersøkelsen bygger på registerdata fra Statistisk sentralbyrå kombinert med surveydata fra mellomledere og saksbehandlere i alle kommuner som bosetter personer i målgruppen for introduksjonsprogrammet. For mer informasjon, se <http://www.fafo.no/avf/avfaik.htm>

le samarbeid og betydningen av frivillige organisasjoners innsats i introduksjonen.

Det var store variasjoner i hvor godt kommunene lyktes i å iverksette introduksjonsprogrammet. Den samlede analysen tydet imidlertid på at jo flere virkemidler som var iverksatt i tråd med retningslinjene, jo bedre resultater hadde prosjektet mht andel deltakere i arbeid. Hvert av virkemidlene/arbeidsmetodene ble også analysert separat, og resultatene var i korte trekk som følger. *Ett kontaktpunkt og tett oppfølging* av deltakerne i programmet slo signifikant positivt ut på deltakernes overgang til arbeid, også etter kontroll for egenskaper ved deltakerne (kjønn, alder, sivil status, antall barn, landbakgrunn, tid i Norge, tid i programmet, utdanning, norskferdigheter ved oppstart i programmet, helse) og nivået på arbeidsledighet i kommunen. Det hadde også en positiv effekt på deltakernes utvikling av sosialt nettverk i programperioden. Saksbehandlernes oppfølging av deltakerne ble målt på flere måter, både i forhold til hvor omfattende arbeidsmengde saksbehandlerne hadde å forholde seg til (antall personer hver saksbehandler hadde oppfølgingsansvar for), om de gjennomførte regelmessige revideringer av deltakernes handlingsplaner, om de varslet før trekk i økonomiske ytelser og om deltakerne fikk individuell oppfølging mens de var i språk- og arbeidspraksis.

Kommunebesøkene med intervjuer både av saksbehandlere og deltakere illustrerte samtidig at modellen med tett oppfølging der saksbehandleren har et helhetlig ansvar for alle sider ved «sine deltakeres» introduksjon i noen situasjoner er sårbar. For det første krever den bred kompetanse hos saksbehandleren/kontaktpersonen fordi deltakerne ofte har sammensatte og ulike behov. Få av kommunene hadde organisert seg slik at saksbehandlerne spesialiserte seg på en type deltakere/kvalifiseringsløp. For det andre viste intervjuer av deltakere at oppfølgingen kan bli for tett, både gjennom at saksbehandlere tok over ansvaret for deltakernes hverdag både i og utenfor programtiden og ved at saksbehandlerne beveget seg for langt inn i deltakernes private sfære.

Evalueringen tydet ikke på at deltakere med et *heldagsstilbud* hadde raskere progresjon eller bedre resultater enn deltakere med et mindre intensivt tilbud. Funnet indikerer at det ikke er heldagsprogrammet i seg selv som er vesentlig, men innholdet. I likhet med flere andre studier viser også denne at deltakere som har deltatt i arbeidspraksis har en markert større sannsynlighet for å være i jobb enn deltakere som ikke har fått et slikt tilbud. Undersøkelsen kontrollerer imidlertid ikke for uobservert heterogenitet og seleksjonseffekter inn i dette tiltaket kan selvsagt forekomme.

I kommuner der *samarbeidsrelasjonen* mellom arbeidsmarkedsetat og flyktningkontor beskrives som god av begge parter fikk en høyere andel av deltakerne tilbud om arbeidspraksis og en høyere andel totalt var i lønnet arbeid. Det ble ikke dokumentert noen positiv sammenheng mellom en god samarbeidsrelasjon mellom voksenopplæringen og flyktning-

kontoret med tanke på deltakernes resultater på norskprøver eller overgang til arbeid. Samarbeid mellom kommunen og ulike frivillige organisasjoner ble i hovedsak nedprioritert av kommunene i evalueringssperioden, først og fremst fordi det tok mye tid å få på plass de obligatoriske elementene i programmet. I kommuner som hadde fått dette på plass og aktivt formidlet informasjon om fritidsaktiviteter eller organiserte flyktningsspesifikke tilbud som fadderordninger eller vennefamilier hadde imidlertid deltakerne målbart større sosialt nettverk enn i kommuner som ikke hadde prioritert dette arbeidet.

I en oppfølgingsstudie (Kavli 2004) ble totalt 317 av deltakerne i de første 16 forsøk med introduksjonsprogram gjenfunnet i offentlige registre og deres status på arbeidsmarkedet sammenliknet med flyktninger med tilsvarende kjennetegn bosatt i samme år, men i kommuner som ikke deltok i forsøksvirksomheten. I tillegg ble både tidligere deltakere og flyktninger i kontrollgruppen intervjuet over telefon, totalt ca. 400 personer. Registeranalysen tydet på at flyktninger som ble bosatt i 1999 i kommuner med introduksjonsprogram raskere og i større grad kom i lønnet arbeid enn flyktninger bosatt i samme år i kommuner som ikke deltok i forsøksordningen. Totalt hadde 80 prosent av deltakerne som ble bosatt i 1999 vært innom det ordinære arbeidsmarkedet i minst en måned innen utgangen av 2002, mot 64 prosent av ikke-deltakerne. Blant de tidligere deltakerne var det større stabilitet i yrkesaktivitet fra år til år enn i kontrollgruppen. De gode resultatene for tidligere deltakere var særlig markert for kvinner. Det er likevel grunn til å være varsom i fortolkningen av disse funnene. Kvinner som deltar i omfattende kvalifisering (i en periode der dette fortsatt ikke var lovpålagt) vil trolig også ha andre ting til felles som skiller dem fra kvinner som ikke deltok i forsøk med introduksjonsprogram. Selv om det i analysene kontrolleres for flyktingenes bosettingsår, alder, kjønn, antall barn og landbakgrunn, kan det også finnes systematiske variasjoner mellom deltakere og andre flyktninger som ikke fanges opp i analysen. Det kan ha forekommet en seleksjon av sterke kandidater inn i prøveprosjektene i enkelte kommuner som bare tilbød program til noen nyankomne. De fleste prøveprosjektene innlemmet imidlertid alle nyankomne flyktninger innenfor et gitt tidsrom. At en person var registrert som deltaker i et av forsøkene med introduksjonsprogram er heller ingen garanti for at vedkommende har fått et tilbud i tråd med retningslinjene for programmet, samtidig som virkemidlene og arbeidsmetodene som ble prøvet ut i forsøksvirksomheten parallelt også ble tatt i bruk av kommuner som ikke deltok i forsøkene.

4.3 Svenske evalueringer

I Sverige har Integrationsverket gjennomført en rekke kartlegginger av svenske kommuners arbeid med nyankomne flyktninger og innvandrere

(Integrationsverket 2005; 2004; 2003; 2002.) Undersøkelsene er først og fremst rettet mot å kartlegge kommunenes introduksjonsarbeid og hvilke barrierer kommunene opplever i arbeidet med å iverksette en introduksjon som er i tråd med anbefalingene fra myndighetene. Integrationsverket har selv ved gjentatte anledninger etterlyst midler til å analysere disse dataene videre, men det er først nylig blitt gjennomført studier som kobler den omfattende dokumentasjonen av implementering opp mot resultater for de bosattes overgang til arbeid eller utdanning.

Svantesson (2006) fant at innvandrere som var innenfor målgruppen til introduksjonsprogrammet hadde lavere sannsynlighet for å være i arbeid 30 måneder etter innvilget oppholdstillatelse enn innvandrere utenfor målgruppen til programmet. Undersøkelsen kontrollerer for egenskaper ved deltakerne som alder, kjønn, sivil status, regional opprinnelse, utdanning og tidligere arbeidserfaring. Det er likevel fortsatt forskjeller mellom de to gruppene som ikke kommer fram i analysen eller drøftes i artikkelen. For eksempel er oppholdsgrunnlaget gjennomgående ulikt – deltakerne i introduksjonsprogram har primært bakgrunn fra flukt, eller som familiegjenforent med en person som har fått opphold på grunn av flukt eller av humanitære årsaker. Å skaffe arbeid er ofte mer utfordrende for denne gruppen enn for personer som har arbeidsinnvandret eller som bosettes etter familiegjenforening med svenske statsborgere. Den negative effekten Svantesson finner av å ha deltatt i introduksjonsprogram kan også skyldes andre seleksjonseffekter, for eksempel at personer som greier å skaffe seg jobb på egen hånd styrer unna introduksjonsprogrammet og at programmet dermed «går glipp av» de mest ressurssterke deltakerne. Fastholdelseeffekter kan også forekomme, selv etter 30 måneder. Altså at det å delta i kvalifisering i seg selv holder deltakeren borte fra arbeidsmarkedet i den perioden kvalifiseringen pågår. Selv om 2,5 år er en betydelig periode vil ventetid før oppstart i kvalifisering og et lite intensivt tilbud holde deltakere i program lenge. Utgangspunktet for å dokumentere eventuelle samlede effekter av introduksjonsprogram vanskeligjøres også av at svenske kommuners implementering av ordningen – og følgelig både omfanget av og kvaliteten på tilbudet – varierer.

Betydningen av innholdet i introduksjonsprogrammet adresseres delvis i neste undersøkelse der Svantesson og Aranki (2006) ut fra det samme datamaterialet analyserer sammenhengene mellom innholdet og arbeidsmetodene i introduksjonsprogrammet og overgang til arbeid. Her kartlegges effekten av ulike aktiviteter i introduksjonsprogrammet på deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid 30 måneder etter at de har fått varig oppholdstillatelse. Undersøkelsen bygger på informasjon fra to spørreundersøkelser³⁰. Det ble opprinnelig trukket et utvalg på 2783 (av totalt 4561) innvandrere bosatt i svenske kommuner i perioden januar til og med april 2002. Utvalget omfattet både personer som hadde rett til introduksjon, og personer utenfor målgruppen for introduksjonsordning-

³⁰ Beskrivelsen av utvalg, svarprosent og metoder er hentet fra Integrationsverket 2005:1.

en. Deretter svarte saksbehandlere i 52 svenske kommuner på spørsmål om de enkelte individene i utvalget og innholdet i deres introduksjon. Svarprosenten i denne delen av undersøkelsen var høy, 81 prosent. Deretter ble innvandrerne i utvalget kontaktet direkte i en egen postal survey med sikte på å skaffe en mest mulig oppdatert oversikt over sysselsetting og inntektskilder. Svarprosenten er akseptabel også her – på 63 prosent. Frafallsanalysen basert på registerdata viser få skjevheter i nettoutvalget langs de variable som er målt (kjønn, alder, medborgerskap, sivilstand, inntekt og sentralitet mht bostedskommune), med delvis unntak av en viss overrepresentasjon blant personer bosatt utenfor storbyområdene. Det foreligger ikke dokumentasjon på eventuelle skjevheter med hensyn til respondentenes landbakgrunn, noe som kan skjule systematiske variasjoner mellom utvalg og univers.

Svantesson og Aranki (2006) gjennomfører multivariate analyser der de finner at arbeidspraksis og «annen type kontakt med arbeidsmarkedet»³¹ øker sannsynligheten for at deltakeren har jobb 2,5 år etter å ha fått varig oppholdstillatelse. Forfatterne bemerker samtidig at bare litt over halvparten av deltakerne i introduksjonsprogram har hatt kontakt med arbeidsmarkedet i løpet av introduksjonsperioden. Språkpraksis, som i følge Integrationsverket (2005:1) ble gitt til om lag 30 prosent av de nyankomne, har ingen statistisk sikker effekt på sjansen for å få jobb innenfor den tidsrammen som er analysert.

Forskerne har også sett nærmere på betydningen av andre aktørers rolle i introduksjonen. Kontakt med en studie- og yrkesveileder reduserer sannsynligheten for å komme i jobb på kort sikt, men øker sannsynligheten for å starte opp i et ordinært utdanningsløp. Kontakt med arbeidsformidlingen har positive, men svært usikre effekter på sannsynligheten for at deltakerne er i arbeid. Svantesson og Aranki (2006) mener en sannsynlig forklaring er at arbeidsformidlingens innsats varierer sterkt mellom kommuner, og at etaten ikke har noen klar og konsistent rolle i introduksjonen av nyankomne. Eventuelle statistiske effekter blir dermed vanskelige å måle.

4.4 Deltakernes evalueringer

Hvordan oppleves et heldags kvalifiseringsprogram for den som deltar? Som en mulighet, som en straff, som et aktivitetstilbud? Vi kan ikke slutte direkte fra deltakernes opplevelse og vurdering av kvalifiseringen til kvaliteten på tilbudet. Det er like fullt interessant å kartlegge om deltakerne opplever at den kvalifiseringen de blir tilbudt er meningsfull eller ikke, og om de blir møtt med respekt og lydhørhet. Intervjuer av personer under kvalifisering kan gi et inntrykk av hvordan de opplever og fortolker

³¹ Dette omfatter all annen type kontakt med arbeidsmarkedet enn arbeidspraksis og språkpraksis, for eksempel studieturer til arbeidsplasser.

egne og andres erfaringer. Hvis aktivitetene oppleves som meningsfylte er trolig også motivasjonen for å delta større – et kvalitetstegn i seg selv.

Det foreligger en rekke undersøkelser der flyktninger og innvandrere under kvalifisering kommer til orde gjennom kvalitative intervjuer. Enkelte av disse studiene er gjennomført innenfor konteksten av introduksjonsprogrammet, men det er også et stort antall studier av etniske minoriteters møte med det offentlige hjelpeapparatet som vil være relevante også for introduksjonsprogrammet. Brede og kvantifiserbare datainnsamlinger som tematiserer deltakelse i kvalifisering blant flyktninger og innvandrere er imidlertid dyrt, og langt mindre vanlig. I tillegg er det et metodisk spørsmål hvor godt strukturerte intervjuer egner seg som tilnærming til å innhente informasjon om opplevelser og vurderinger fra flyktninger og innvandrere med relativt kort botid i mottakerlandet. Det vil åpenbart ikke være noen egnet metode for å beskrive mangfoldet av reaksjoner og opplevelser blant ulike grupper av deltakere. På den andre siden er det viktig å etablere en forståelse av hvor utbredt ulike oppfatninger av møtet med det offentlige apparatet er i ulike grupper og i ulike situasjoner. I tillegg til at deltakernes vurderinger av det offentlige tilbudet er interessant og viktig i seg selv, gir det også en ny dimensjon til den lange rekken av implementeringsstudier. Sentrale elementer i introduksjonsprogrammene som individuell tilrettelegging og brukervedvirkning kan vanskelig vurderes uten informasjon fra deltakerne.

Sverige

Sverige har til nå stått for det mest systematiske kvantitative forsøket på å innhente vurderinger og perspektiver fra flyktninger og innvandrere under kvalifisering. Integrationsverket har siden 2000 gjennomført spørreundersøkelser blant flyktninger og innvandrere som har deltatt i kommunenes introduksjon av nyankomne.³² Spørsmålene handler særlig om hvordan deltakerne i introduksjonen opplever at de er blitt møtt av ulike offentlige etater, hvordan de vurderer ulike elementer i kvalifiseringen og i hvilken grad de føler at de er blitt hørt og tatt med på råd. Undersøkelsen ble i 2004 besvart av noe over 1100 personer. Svarprosenten er imidlertid under 30 prosent og varierer sterkt mellom ulike kommuner og regioner. Samme år ble det for første gang forsøkt kartlagt om det er systematiske skjevheter i frafallet – altså om de personene som deltar i undersøkelsen skiller seg fra de som ikke deltar. Også frafallsanalysen³³ er dessverre beheftet med store svakheter, men viser blant annet at personer over 45 år og personer med lav utdanning har høyere frafall enn andre. Det er vanskelig å legge stor vekt på resultatene fra disse spørreundersøkelsene gitt det høye frafallet. Ikke minst kan det være grunn til å tro at

³² Undersøkelsen er web-basert og bygger på Statistiska centralbyråns «Nøjd-Kund-Index».

³³ Frafallsanalysen er basert på at saksbehandlerne fyller ut et kort skjema med informasjon om en del enkle kjennetegn ved de innvandrerne og flyktningene som ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

deltakere som ikke ønsker å delta er mer misfornøyde med tilbudet de har fått enn andre, og at kommuner som ikke har prioritert å delta i eller å følge opp undersøkelse kan skille seg fra de kommunene som deltar også med hensyn til hvordan de organiserer introduksjonsarbeidet for nyankomne.

Med disse forbeholdene tyder undersøkelsene i Sverige på at deltakerne er tilfredse med de fleste sider av introduksjonen. Dette varierer lite fra år til år, men Integrationsverket (2005) rapporterer om en liten økning i andelen som er fornøyd med tilbudet siden målingene startet i 2000. Undersøkelsen føyer seg inn i det generelle mønsteret for brukerundersøkelser som i overveiende grad viser stor tilfredshet blant brukerne av de tjenester som måles. Mest fornøyd er deltakerne med hvordan de er blitt møtt av ulike offentlige instanser gjennom introduksjonen – 9 av 10 oppgir at denne siden ved introduksjonen er tilfredsstillende. Den største andelen negative oppfatninger er knyttet til kvaliteten på tilbudet i forhold til arbeidsmarked, nettverk og kontakt med svensker. Kvinner og menn vurderer i all hovedsak introduksjonen likt. Integrationsverket legges ned fra juli 2007 og spørreundersøkelsen blant nyankomne som har vært gjennom en introduksjon vil ikke videreføres.

Norge

I Norge er det ikke gjennomført forsøk på systematisk kartlegging tilsvarende Integrationsverkets brukerundersøkelser. I forbindelse med utprøvingen av introduksjonsprogrammet i perioden 1998–2002 ble imidlertid 286 deltakere intervjuet om sine erfaringer i forbindelse med evalueringen av forsøkene (Djuve et al 2001; Lund 2003). I tillegg ble 158 av deltakerne i første 16 prøveprosjektene intervjuet over telefon i forbindelse med en oppfølgingsstudie (Kavli 2004).

Et stort flertall av de deltakerne som ble intervjuet i den første studien (87 %) opplevde at de kunne gå til minst en av kontaktpersonene med spørsmål og problemer, og at de ble behandlet med respekt (Djuve et al 2001: 40–41). Med andre ord – i tråd med resultatene fra de svenske brukerundersøkelsene. Evalueringen viste også at et stort flertall (80 %) kjente regelverket for gyldig og ugyldig fravær fra programmet og at tre av fire mente koblingen mellom deltakelse og utbetaling av økonomisk støtte var rettferdig (Ibid s.104). Deltakere som var negative til koblingen mellom deltakelse i kvalifisering og utbetaling av økonomisk støtte oppga i hovedsak to årsaker til dette. Enten at kvalifiseringen de ble tilbudt var av dårlig kvalitet, eller at reglene for fravær ble praktisert ulikt og at det derfor var vanskelig å forstå og forholde seg til regelverket. utfordringene kommer mer tydelig fram i forhold til brukermedvirkning og individuelle planer. Bare 57 prosent av de intervjuede deltakerne kjente til at det skulle være utarbeidet en individuell plan for dem, og av de som kjente til planen var det om lag 1 av 4 som fortalte at de ikke hadde vært med å

utforme den. Det var gjennomgående i mange av samtalenene at intervjueren ofte brukte mye tid på å forklare hva en individuell plan er (Djuve og Kavli 2006).

I oppfølgingsstudien (Kavli 2004) hadde de fleste av informantene fått deltakelsen i introduksjonsprogrammet noe mer på avstand og ble bedt om å vurdere kvalitet og relevans på tilbudet. Også her er svarprosenten lav i enkelte grupper (64 % blant irakiske flyktninger, 41 % blant somaliske flyktninger og 32 % i andre landgrupper). Materialet er dermed lite egnet til å beskrive hvor representative flyktingenes vurderinger av sitt møte med det offentlige hjelpeapparatet er. Intervjuene innehold imidlertid en rekke åpne spørsmål og materialet er derfor godt egnet til beskrive hvilke hovedkategorier svarene grupperte seg innenfor.

Tilbud om norskopplæring opplevdes som en nødvendig og viktig del av kvalifiseringstilbudet blant de aller fleste informantene. Samtidig var det relativt vanlig med kritikk av hvordan klassene var satt sammen eller formen på undervisningen. Felles for de som kritiserte norskundervisningen var at den individuelle tilpasningen ikke ble oppfattet som god nok. Et interessant funn var at andelen som mente at kvalifiseringstilbudet de deltok i var av stor betydning for videre muligheter i Norge ble lavere jo mer intensivt tilbud de hadde hatt. Sagt på en annen måte – risikoen for å vurdere opplæringen som lite relevant økte jo mer intensiv opplæringen hadde vært. Funnet illustrerer et poeng som er nevnt også tidligere, men da med saksbehandlere i flyktingtjenesten som kilde – at det kan være en stor utfordring å sørge for høy kvalitet i et helårig fulltids kvalifiseringsprogram. Selv om et flertall av de spurte deltakerne mente kvalifiseringen hadde hatt stor betydning for videre muligheter i norsk arbeids- og utdanningsmarked, svarte halvparten også at de savnet opplæring på enkelte områder. Særlig tre elementer ble trukket fram; 1) Jobbrelevant kvalifisering i form av arbeidspraksis eller kurs, 2) mer eller bedre tilpasset norskundervisning, og 3) Veiledning og hjelp til å komme videre i det norske utdanningssystemet.

Danmark

I Danmark er vi ikke kjent med at det er gjennomført kvantitative undersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogram med det primære siktemål å undersøke hvordan de nyankomne selv opplever sin introduksjon. De undersøkelser vi har funnet fram til retter seg først og fremst mot en kartlegging av status i arbeidsmarkedet kombinert med en innhenting av den type bakgrunnsvariabler som ikke finnes i registerdata. Typiske eksempler på sistnevnte er arbeidserfaring før bosetting i Danmark, utdanningsbakgrunn og danskferdigheter.

Et unntak er Møller og Rosdahl (2006). I politiske debatter om aktivisering fremmes ofte argumentet at det må lønne seg å arbeide. Spørsmålet kan adresseres på ulike måter. Flere danske undersøkelser analyserer de

økonomiske forskjellene – i ulike situasjoner – mellom å være i arbeid og å stå utenfor arbeidsmarkedet (Schultz-Nielsen 2002; Pedersen 2002). Møller og Rosdahl (2006) nærmer seg imidlertid spørsmålet fra en annen vinkel. Gjennom intervjudata tar forfatterne sikte på å belyse «det opplevde økonomiske insitament». I en undersøkelse av sannsynligheten for å få arbeid blant langtidsmottakere av sosialhjelp eller introduksjonsstønad ble ca. 500 personer intervjuet. De ble trukket ut på bakgrunn av at de hadde vært forsørget gjennom offentlige overføringer (introduksjonsytelse eller kontanthjelp) i nesten hele året 2003, men deretter fått arbeid. Et stort flertall, 75 %, oppga at de opplevde det som en stor økonomisk fordel å ha arbeide sammenliknet på å være avhengig av offentlige overføringer (Rosdahl 2006). Åttitre prosent svarte dessuten at det var «mye bedre» å være i arbeid enn å motta overføringer (Ibid).

I samme undersøkelse svarer også informantene på spørsmål om opplevd nytte av det kvalifiseringstilbud de har deltatt i. Svarene deles inn etter om vedkommende fortsatt er avhengig av offentlige overføringer, eller er kommet i arbeid eller utdanning. Det er en noe høyere andel av de som er kommet i arbeid som mener kvalifiseringen har vært nyttig for deres kjennskap til dansk språk og videre muligheter i det danske arbeidsmarkedet enn blant de som fortsatt er avhengig av offentlige overføringer. Andelen som opplevde kvalifiseringen som relevant utgjør om lag 4 av 10 som fortsatt ikke har funnet arbeid og 5 av 10 som er i jobb. Kvinner har gjennomgående en mer positiv vurdering av tilbudet enn menn. Lavest tilfredshet finnes på spørsmålet om aktiveringen har gitt deltakeren kontakter som har økt muligheten for å finne arbeid.

4.5 Avsluttende kommentar

I dette kapitlet presenteres evalueringer av introduksjonsordningene for nyankomne flyktninger og innvandrere som er gjennomført i Danmark, Norge og Sverige. Mye av den forskning og utredning som er gjennomført er rene implementeringsstudier. Det er heller ikke vanskelig å finne undersøkelser som peker på hvilke egenskaper ved ikke-vestlige flyktninger og innvandrere som henholdsvis øker eller reduserer sjansen for at de skal være i arbeid. Vår målsetting var imidlertid å finne fram til studier som sier noe om hva som virker i introduksjonsarbeidet, spesielt med tanke på arbeidsmarkedsintegrering. Dette fordrer undersøkelser som kobler det kommunale integreringsarbeidet med resultater på individnivå, og det er mer sjelden vare. Denne type studier er selvsagt også alltid heftet med usikkerhet fordi ulike rammebetingelser forklarer en stor del av den kommunale variasjonen i resultater.

Omfanget av denne type effektevalueringer av introduksjonsprogrammet er størst i Danmark, men det foreligger også studier fra Sverige og Norge. I all hovedsak samsvarer funnene godt. Enkelte nøkkelkompo-

nenter knyttet til organiseringen, prioriteringen og utførelsen av integreringsarbeidet som ser ut til å ha betydning for resultatene. Tett oppfølging av deltakerne under introduksjonen, politisk og administrativ prioritering av arbeidet, og velfungerende samarbeid mellom de mest sentrale aktørene er tre eksempler. Også innholdet i programmet er av betydning, og tidlig arbeidsretting og bruk av arbeidspraksis spesielt i private virksomheter trekkes fram. Samtidig har de kommunale rammebetingelsene dokumentert stor betydning både i Danmark og Norge, og det er grunn til å anta at det samme er tilfelle i Sverige. I følge de danske studiene styrer de kommunale rammebetingelsene et stykke på vei også hva slags arbeidsmetoder som er best egnet for å oppnå gode resultater. Gode metoder i oppgangs- og nedgangstider er ikke nødvendigvis de samme og det som har virket overfor noen grupper av flyktninger har ikke alltid den samme effekten overfor andre. Vi vil oppsummere og drøfte disse resultatene noe mer inngående i det avsluttende kapitlet.

5. Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak.

Det er etter hvert en omfattende litteratur om effektene av arbeidsmarkedstiltak. Noen få av disse tar spesifikt for seg effektene av slike tiltak for etniske minoriteter. Når det gjelder effektene av (andre) tiltak rettet mot arbeidsgiversiden, slik som holdningskampanjer, lovgivning og arbeid med godkjenningsordninger har vi ikke funnet noen studier fra de nordiske landene. Delvis kan dette skyldes at noen av disse tiltakene er intuitivt fornuftige: uten godkjenningsordninger for utdanning fra utlandet blir det vanskelig å få brukt den kompetansen som finnes i innvandrerbefolkningen på en god måte. Delvis kan det skyldes at myndighetene har andre motiver med tiltakene utover ønsket om effekter på individnivå: Lovforbud mot etnisk basert diskriminering kan være en viktig presisering av samfunnets grunnleggende etiske verdier, like mye som et forsøk på å styre konkrete rekrutteringsprosesser. En siste viktig årsak til at slike studier er sjeldne er at de metodiske problemene knyttet til slike studier er overveldende, og enda større enn de som er knyttet til evaluering av arbeidsmarkedstiltak på individnivå.

Kunnskapen om effektene av lovgivning og holdningskampanjer i Skandinavia er altså liten. Det er dermed effekter av kvalifiseringstiltak som vil få størst oppmerksomhet i dette kapitlet.

5.1 Teorier om hvordan politikk kan påvirke rekruttering

Et rimelig utgangspunkt for diskusjonen er å anta at arbeidsgivere rekrutterer den personen de tror vil bidra mest til virksomhetens produktivitet. Dersom myndighetene ønsker å påvirke rekrutteringsprosessene kan de derfor forsøke å:

- a) påvirke produktiviteten til arbeidssøkerne
- b) påvirke arbeidsgivernes vurdering av ulike søkeres produktivitet
 - redusere informasjonskostnader
 - redusere opplevd risiko ved å rekruttere ikke-vestlige arbeidstakere
- c) forby diskriminering
- d) argumentere for at virksomhetene skal ta andre hensyn enn (individuell) produktivitet

Produktiviteten til arbeidssøkerne kan økes gjennom forskjellige former for kvalifisering. Vurderingen av den enkeltes produktivitet vil imidlertid

alltid være preget av usikkerhet. Det er rimelig å anta at nordiske arbeidsgivere synes det er spesielt vanskelig å vurdere produktiviteten til arbeidssøkere med opprinnelse i og utdanning fra ikke-vestlige land. Aktuelle tiltak her vil være oversetting og godkjenning av utdanning fra utlandet, systemer for dokumentasjon av realkompetanse, samt tiltak som gjør det mulig for arbeidsgivere å prøve ut arbeidstakere en periode uten å påta seg det fulle arbeidsgiveransvaret. Generell informasjon/holdningskampanjer kan også bidra til å redusere eventuelle vrangforestillinger arbeidsgivere måtte ha om ikke-vestlige arbeidssøkeres kompetanse og produktivitet.

For at slike tiltak skal kunne ha effekt må selvsagt arbeidsgiverne være villige til å ta inn informasjonen. Arbeidsgivere som på forhånd har bestemt seg for at ikke-vestlige innvandrere ikke har den kompetansen de etterspør, kan vanskelig nås gjennom bedret informasjon. Hvis vi antar at informerte arbeidsgivere av seg selv velger den best kvalifiserte arbeidssøkeren, er det særlig de som ikke nås gjennom informasjon som vil være målgruppe for et lovforbud mot diskriminering.

En annen målgruppe for lovforbud vil være de eksplisitt rasistiske arbeidsgiverne, som vil velge bort innvandrere selv i tilfeller de er klar over at innvandrersøkeren er den best kvalifiserte.

De siste årene har det vokst fram en omfattende debatt om virksomhetenes sosiale ansvar (Corporate Social Responsibility- CSR) Ideen er altså at virksomhetene har ansvar utover det rent bedriftsøkonomiske, på områder som for eksempel miljø, likestilling mellom kjønnene og etnisk mangfold. Diskusjonen om CSR er til dels nokså uoversiktlig, blant annet fordi det er svært uklart om CSR strategiene som etter hvert er utviklet av en rekke virksomheter representerer et reelt samfunnsansvar, eller om de snarere bør betraktes som en del av virksomhetenes PR-strategi. Dersom diskriminerende rekrutteringspraksis i virksomhetene skader virksomhetens anseelse og dermed påvirker omsetningen, vil eventuelle strategier for å bedre disse praksisene kunne rubriseres under produktivitetshensyn. Eventuelle politiske virkemidler for å overbevise virksomhetene om å ta et større ansvar for å rekruttere medarbeidere med minoritetsbakgrunn kan dermed både være et informasjonstiltak for å endre virksomhetenes vurdering av rekrutteringspraksisens konsekvenser for virksomhetens produktivitet, og et forsøk på å få virksomheten til å ta samfunnsansvar som ikke er direkte lønnsomt for virksomheten.

5.2 Hva vet vi om hva som virker?

Vi vet som nevnt innledningsvis lite om effektene av tiltakene som er rettet mot å påvirke arbeidsgiveres rekrutteringspraksis. Analyser som har vært gjennomført av mulighetene for å redusere omfanget av etnisk diskriminering gjennom lovgivning er gjennomgående lite optimistiske

(Hepple og Szyczack 1992, Rogstad 2000). Evalueringer av lovgivning mot diskriminering av funksjonshemmede på arbeidsplassen i USA peker på at lovgivningen sågar kan virke mot sin hensikt, ved at arbeidsgivere blir enda mer forsiktige med å ansette personer med funksjonshemminger. Rogstad (op.cit) fant dessuten flere eksempler på at arbeidsgivere var ukjente med bestemmelsene mot etnisk diskriminering i den norske arbeidsmiljøloven, og uttrykte overraskelse da de ble informert om disse (dette var før særloven mot etnisk diskriminering). Integrationsverkets kvantitative studie av kunnskapen om den svenske antidiskrimineringslovgivningen viste også at bare rundt halvparten av svenske arbeidsgivere mente at de hadde god kunnskap om loven om tiltak mot diskriminering i arbeidslivet (Introduksjonsverket, 2006). Kunnskapen om loven om forbud mot diskriminering hos arbeidsgivere var noe lavere. Ingen av disse studiene tar sikte på å måle effekten av lovgivningen, kunnskap om den må forutsettes å være en forutsetning for at den skal kunne virke.

Vi vet ikke hvordan arbeidsgiveres holdninger til innvandrere ville vært dersom myndighetene ikke hadde bedrevet holdningsarbeid. Det vi imidlertid vet er at fordommene mot (enkelte) innvandrergupper (fortsett) er betydelige. For eksempel viser en spørreundersøkelse blant 600 virksomheter i Norge at bare 22 prosent av dem med stor sannsynlighet ville innkalle en 35 år gammel somalier med meget gode kvalifikasjoner til intervju. 72 prosent ville med stor sannsynlighet ha innkalt en norsk søker med meget gode kvalifikasjoner (MMI Univero 2006).

I Norge og Sverige har det vært gjennomført evalueringer av effekter av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere. I Danmark har vi ikke funnet andre studier av dette enn de som er knyttet til evalueringene av introduksjonsprogrammet. I de norske og svenske evalueringene av arbeidsmarkedstiltak har suksesskriteriet i de fleste evalueringene vært å komme i arbeid etter deltakelse i tiltak. Tidsperspektivet i undersøkelsene varierer, altså hvor lang tid det har gått mellom deltakelse i tiltaket og måletidspunktet for yrkesdeltakelse, men de fleste har en relativt kort analyseperiode. Ingen av studiene har vurdert om de jobbene som deltakere (og ikke-deltakere) har fått står i et rimelig forhold til den enkeltes utdanningsbakgrunn og tidligere yrkeserfaring, men et par studier følger lønnsutviklingen til deltakerne. Det er med andre ord særlig det første trinnet i tretrinnsutfordringen nevnt i avsnitt 1.2 som undersøkes, men lønnsmobilitet er også studert.

Evaluering av aktiveringstilbud i Danmark

Innvandrere utgjør 12 prosent av de «aktiverede» i Danmark, mot 7 prosent av befolkningen. 66 prosent av de som er på aktivering er på såkalt utdanningsaktivering, som omfatter både ordinær utdanning med utdanningsstøtte, og særlig tilrettelagt kvalifisering. 33 prosent var i jobbtre-

ning. Den siste prosenten mottok etableringsstøtte, veiledning eller var i praksis i forbindelse med utdanning.

En kartlegging av overgang fra aktiveringsforløp til beskjeftigelse (Geerdsen og Geerdsen 2006) viser at overgangen til arbeid er høyest umiddelbart etter at aktiveringen er avsluttet. Den første måneden etter at aktiveringen var avsluttet var det 23 prosents sannsynlighet for at deltakerne skulle gå over i arbeid. Etter to måneder var sannsynligheten sunket til nærmere null. En tidligere evaluering av effektene av aktiveringsinnsatsen viste at privat jobbtrening og etableringsstøtte var de mest effektive tiltakene (Graversen og Weise 2001). Disse evalueringene skiller ikke mellom effekter for dansker og innvandrere. Som vi har sett i avsnitt 4 over fant imidlertid Clausen (2006) at privat jobbtrening var det mest effektive tiltaket også for innvandrere.

En kvalitativ studie av innvandreres erfaringer med aktivering (i disse tilfellene arbeidspraksis) viser eksempler på både gode og dårlige forløp. Deltakernes egne vurderinger av tiltaket er sterkt påvirket av utfallet: Flere tidligere deltakere som har fått jobb etter praksisen gir uttrykk for tilfredshet med tiltaket, til tross for at de har vært svært lenge i praksis. Andre deltakere, som ikke har fått jobb i etterkant, har fått opplevelsen av å bli utnyttet av arbeidsgivere som var mer interesserte i gratisarbeid enn å reelt prøve ut potensielle arbeidstakere (Møller og Rosdahl 2006).

Trusseleffekter

En annen type effekt av arbeidsmarkedstiltak er den såkalte trusseleffekten: Antakelsen er at når en arbeidsledig står i fare for å bli plassert i et obligatorisk arbeidsmarkedsprogram øker motivasjonen og søkeaktiviteten for å komme i ordinært arbeid. Vi har ikke funnet undersøkelser som har analysert slike effekter for innvandrere. I en fersk dansk studie konkluderes det imidlertid med at det i Danmark er en sterk trusseleffekt i populasjonen av arbeidsledige samlet sett (Geerdsen, 2006).

Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak i Sverige

I desember 2004 utgjorde utenlandsfødte nesten 23 prosent av samtlige arbeidsledige i Sverige. Andelen av dem som var registrert ledige i mars 2005 som deltok i arbeidsmarkedsprogram var totalt på 31 prosent. Andelen i program var lavest blant ikke-vestlige innvandrere, og spesielt lav blant kvinner fra ikke-vestlige land. De ikke-vestlige innvandrerne som deltar i program er overrepresenterte på arbeidsmarkedskurs. Overgangen til arbeid er klart høyest for deltakere på lønnstilskudd. Effekten av tiltak ser ut til å være noe svakere for innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land enn for svensker (Sibbmark og Åslund 2006).

I en kartlegging av svensk forskning om effekter av arbeidsmarkedspolitikk på innvandreres integrering i arbeidsmarkedet konkluderes det med at lønnstilskudd (subventionerad sysselsättning), støtte til å etablere egen næringsvirksomhet samt arbeidsformidling, har vært de mest effektive tiltakene (Sohlman, 2006). Evalueringer av opplæring- og kvalifiserings tiltak viser ifølge Sohlman varierende resultater.

Richardson og van den Berg's (2002) evaluering av effekter av opplæring i regi av arbeidsmarkedsetaten (arbetsmarknadsutbildning) viser ulike resultater avhengig av om resultatene måles fra tiltakets starttidspunkt eller sluttidspunkt. Målt fra sluttidspunktet er overgangen til arbeid større for dem som deltok i tiltak. Målt fra starttidspunktet er det ingen forskjell i overgangsrater. Dette kan tolkes som at den negative fastholdeseseffekten nulles ut av en positiv kvalifiseringseffekt. Studien finner signifikante negative effekter på overgangsraten til arbeid for ledige fra østeuropa og Afrika. Det gjøres imidlertid ikke separate analyser av effekten av tiltak for disse gruppene.

Andrén og Gustavsen (2004) undersøkte lønnseffekter av opplærings tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten i ulike alderskohorter. I denne studien er utenlandsfødte studert separat. Studien konkluderer med at de utenlandsfødte hadde en positiv lønnseffekt av deltakelse på tiltak, og at effekten var større enn for svenskfødte.

I en studie av sysselsettingseffektene av yrkesrettet kvalifisering i regi av arbeidsmarkedsetaten finner Andrén og Andrén (2005) ingen effekt på sysselsettingen for innvandrere som hadde deltatt på slike tiltak. Overgangen til arbeid blant tiltaksdeltakerne var lavest blant innvandrere fra arabiske land og fra Afrika. Blant ikke-deltakere var overgangen til arbeid lavere for deltakere fra alle landregioner unntatt Øst-Europa lavere enn for svenskfødte deltakere. Kort botid i Sverige og høy utdanning ga høyere overgang til arbeid. Studien viste dessuten at sannsynligheten for å bli valgt ut til deltakelse på tiltaket var lavere for alle landregioner unntatt Øst-Europa, mens høy lokal arbeidsledighet økte sannsynligheten for å bli valgt ut til å delta på tiltaket.

For at arbeidsmarkedstiltak skal ha effekt for innvandrere er det også interessant å undersøke om innvandrere deltar på tiltak i samme grad som svenskfødte. Ekberg og Rooth (2000) fant at innvandrere fra Østeuropa, Sør-Europa, Midtøsten og Afrika som innvandret før 1993 hadde en lavere sannsynlighet enn svenskfødte for å delta på tiltak, mens innvandrere som har innvandret senere hadde en høyere sannsynlighet for å delta på tiltak enn svenskfødte. Åslund og Runeson (2001) skiller også mellom ulike typer tiltak, og finner at innvandrere fra ikke-vestlige land er overrepresenterte på kvalifiseringstiltak, mens de er underrepresenterte på lønnstilskudd og praksisplasser.

Det finnes også svenske studier som tyder på at økt ressurstilgang til arbeidsformidlingen har positiv effekt på brukernes overgang til arbeid. Behrenz et al (2002) evaluerer effektene av et pilotprosjekt med samar-

beid mellom arbeidsformidlingen og et privat bemanningsforetak i Søder-tälje. Prosjektets arbeidsmetoder og resultater sammenliknes både med en offentlig arbeidsformidling i Malmø med økte ressurser til formidling av innvandrere, og med en offentlig arbeidsformidling i Gøteborg uten ekstra ressurser. Evalueringen konkluderer med at den private virksomheten ikke hadde bedre resultater enn de offentlige, men at ekstra ressurser til den offentlige arbeidsformidlingen ga positive resultater. En annen interessant studie er RRVs upubliserte studie av arbeidsformidlingens effektivitet med hensyn på å formidle innvandrere til ordinært arbeid. Resultatene fra den upubliserte studien er gjengitt i Sohlman (2006). Hun skriver «parvise sammenlikninger av arbeidsformidlingskontor viste at nøkkelkomponenter for suksess i arbeidet med utenlandsfødte var egne saksbehandlere med kunnskap dels om utenlandsfødte, dels om virksomhetenes behov for arbeidskraft, samt et intensivt matchingsarbeid, tett kontakt med virksomhetene, skreddersydd kvalifisering og samarbeid med kommunene. Sannsynligheten for utenlandsfødte for å få jobb var 74 prosent høyere ved et kontor med «gode arbeidsmetoder» sammenliknet med kontorer med «dårlige arbeidsmetoder».

En siste studie som kan være verdt å nevne i denne sammenheng er Anderssons og Wadensjös (2004a og b) om vikarbyråer (bemanningsforetag). Studien viser at utenlandsfødte og deres barn er overrepresenterte i bemanningsforetak. Overgangen fra bemanningsforetakene til andre bransjer er dessuten noe høyere for de utenlandsfødte. Studien indikerer med andre ord at vikarbyråer kan fungere som et springbrett over i andre bransjer for utenlandsfødte.

Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i Norge

Av nordmenn som var registrert ledige i februar 2003, var ti prosent på tiltak. Tilsvarende tall for ikke-vestlige innvandrere var i gjennomsnitt 25 prosent. I forhold til andel ledige var ikke-vestlige innvandrere overrepresentert på opplæring og praksisplasser, mens dette ikke gjelder for lønns-tilskudd i samme grad (Kvinge og Djuve 2006).

Statistisk sentralbyrå har foretatt evalueringer av arbeidsmarkedstiltak for perioden

1996–1999 ved å se på jobbsannsynligheten seks måneder etter avsluttet tiltak, se Bråthen, Landfald (1999), Bråthen, Pedersen (2000), Landfald, Bråthen (1998), Lund m.fl. (1997)³⁴. Utvalget bestod av helt ledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak per slutten av april.

³⁴ Pedersen (2002) inneholder dessuten en beskrivelse av andelen som var i jobb i november av de personene som var på tiltak og de personene som var ledige uten tiltak i april samme år for perioden 1996-2001. Hovedfunnet er som følger: «Andelen som er i jobb i november blant deltakere i ordinære arbeidsmarkedstiltak, er mye høyere enn det tilfellet er for de som var helt ledige i april. [...] I alle årene fra 1996 til 2001 er forskjellen mellom tiltaksdeltakernes og de helt arbeidslediges tilpasning på arbeidsmarkedet i november ganske stabil, og differansen i jobbandelen ligger rundt 15 prosentpoeng i de førstnevntes favør.» (Pedersen 2002:3)

Suksesskriterium var jobbtilhørighet i november samme år. Yrkeshemmede og permitterte arbeidstakere ble ikke omfattet av disse undersøkelsene. Datagrunnlaget bestod av koblede data fra ulike administrative register og utvalget ble tatt fra Arbeidsdirektoratets register over arbeidsledige og personer på tiltak. I beregning av jobbsannsynligheter ble det kontrollert for alder, kjønn, sivilstand, utdanning, om personen var ikke-vestlig innvandrer, antall år yrkeserfaring, antall måneder ledighetserfaring, tiltakserfaring, delvis sysselsatt, attføringstiltak, om personen hadde vært yrkeshemmet tidligere, sektor og bostedsfylke. Det ble ikke foretatt separate analyser for innvandrere eller forsøkt kontrollert for seleksjonsproblemer. Hovedresultatet fra disse evalueringene var at deltakere på et ordinært arbeidsmarkedstiltak i gjennomsnitt hadde høyere estimert sannsynlighet for å komme i jobb seks måneder senere enn det sammenlikningsgruppen av helt ledige hadde.

Flere prosjekter ved Institutt for samfunnsforskning og Frisch-senteret (tidligere Senter for næringslivsforskning) har også evaluert effekter av (enkelte) arbeidsmarkedstiltak, se Opdal m.fl. (1997); Raaum m.fl. (2002); Røed, Raaum (2003) og Torp, Raaum (1996), de fleste på data fra 1989 til midt på nitti-tallet. Som i SSB sine evalueringer, ble utvalget trukket fra Arbeidsdirektoratets register over arbeidsledige og personer på tiltak. De tidligste undersøkelsene (Torp, Raaum 1996 og Opdal m.fl. 1997) finner ingen effekter av arbeidsmarkedstiltak når det gjelder overgang til jobb. Bruk av ytterligere suksesskriterier (som ventetid fram til jobb, jobbvarighet) endrer ikke dette resultatet. Begge bidragene følger personene som er omfattet av undersøkelsen en lengre periode (to-tre år).

Raaum m.fl. (2002) har årlig inntekt 1992–1997 som suksesskriterium for å vurdere effekten av arbeidsmarkedstiltak ved ulike tidspunkter 1992–1993. De gjennomfører analysene for grupper med relativt like kjennetegn bortsett fra deltakelse på tiltak eller ikke. De finner positive effekter av arbeidsmarkedstiltak på lønnsutviklingen. Røed og Raaum (2003) finner tilsvarende positive sysselsettingseffekter av arbeidsmarkedstiltak, spesielt for enkelte grupper av ledige som i utgangspunktet har størst vanskeligheter med å komme i jobb på ordinær måte, som for eksempel innvandrere fra utviklingsland.

Felles for disse arbeidene er at utvalget omfatter personer som var helt ledige på et visst tidspunkt. Disse individene følges over tid. Noen av dem deltar i arbeidsmarkedstiltak, andre ikke. I følge Opdal m.fl. (1997); Røed og Raaum (2003); Torp og Raaum (1996) er sannsynligheten for å få jobb lavere enn for andre ledige så lenge arbeidssøkeren er på tiltak. Deretter bedre jobbsannsynligheten seg og den blir eventuelt høyere enn for personer som var ledige hele perioden. Deltakelse på tiltak kan medføre at personen senere melder seg som arbeidssøker (og dermed bidrar til høyere arbeidsstyrke og ledighet) i stedet for å trekke seg ut av arbeidsmarkedet (Torp og Raaum 1996).

For at en eventuell effekt av tiltak skal bli synlig er det nødvendig med tilstrekkelig lang evalueringsperiode etter at tiltaket er avsluttet. Med unntak av Røed og Raaum (2003) og Kvinge og Djuve (2006) har de norske evalueringene en relativt kort tidshorisont.

Røed og Raaum (2003) påpeker at grunnen til at ulike evalueringer gir ulike resultater kan – i tillegg til ulik metodebruk, lengde på undersøkelsesperioden, kontrollvariabler, osv – henge sammen med at effektene er bedre i oppgangstider enn i perioder med en nedgangskonjunktur. I denne undersøkelsen gjennomføres estimeringer separat for innvandrere. Schøne (1996) analyserer også spesielt effektene av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere som gruppe. Vi skal i fortsetningen se litt nærmere på disse to prosjektene, som begge omfatter så vel vestlige som ikke-vestlige innvandrere.

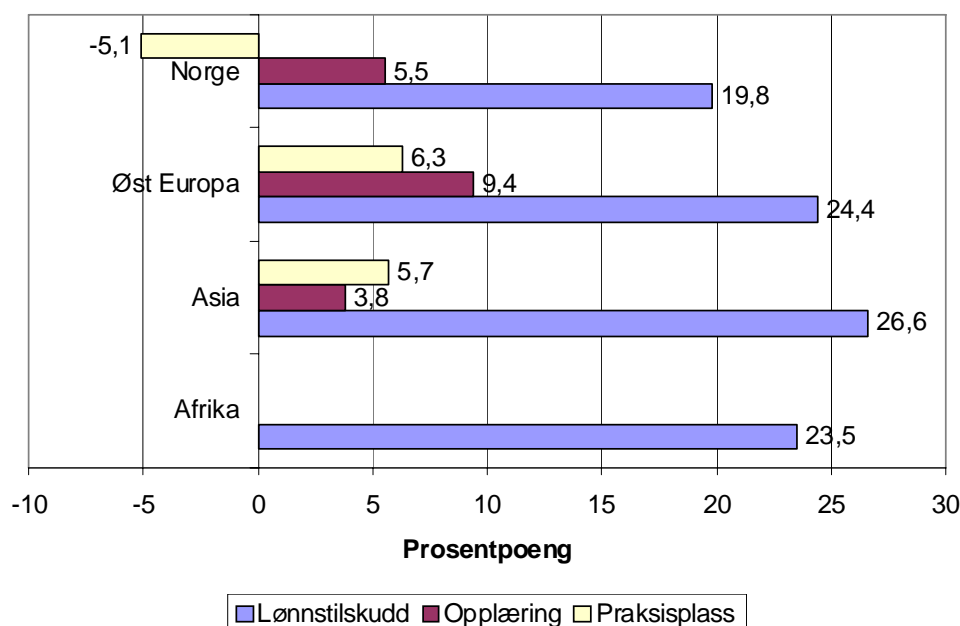
Røed og Raaum (2003) beregner hvor lang tid det tar fra registrert ledighet til jobb. Datamaterialet omfatter alle som ble ledige i perioden mars 1989 - juni 2002 (ca 1,4 millioner ledighetsregistreringer og 750 000 individer). Analyseenheter er registrert ledighet og ikke person. For å kontrollere for seleksjonseffekter, prøver forfatterne å identifisere om det forekommer uobserverbare kjennetegn ved den enkelte arbeidssøker i tillegg til de kjennetegnene som det foreligger opplysninger om i registerdata (kjønn, utdanning, osv) og som har betydning for muligheter for så vel tiltak som jobb. Dette gjøres ved å se på hva som har skjedd tidligere i «arbeidsledighetskarrieren». Dersom en person i følge registerdata-kjennetegn skulle hatt stor sannsynlighet for jobb eller tiltak, men ikke er i jobb eller på tiltak likevel, antar forfatterne at denne personen har uobserverte karakteristika som gjør overgang til arbeid eller tiltak vanskelig³⁵. En av konklusjonene er at arbeidsmarkedstiltak har hatt positive effekter for innvandrere når det gjelder å redusere ledighetsvarigheten.

Schøne (1996) gjennomfører en effektevaluering av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere som ble registrert som arbeidsledige første halvår 1991 ved hjelp av data for perioden 1989–1993. Ikke-vestlige innvandrere utgjør om lag tre fjerdedeler av utvalget, og to tredjedeler av utvalget er menn. Følgende suksesskriterier benyttes: sannsynligheten for å være i jobb henholdsvis 12 måneder og 24 måneder etter start av ledighet, overgang til utdanning samt jobbvarighet i 1993. Nesten halvparten av de arbeidsledige i dette utvalget deltok på ett eller flere arbeidsmarkedskurs i løpet av det første året etter start av ledighet. I alt er vel en fjerdedel av utvalget i ordinær jobb 12 måneder etter start av ledighet. Analysene

³⁵ «A person who, according to his/ her path of past explanatory variables, has been subject to a high probability of making a particular transition, without actually making it, will on average have unobserved characteristics that are relatively unfavourable for making that transition. The bottom line of the identification strategy is that while the past hazard rates cannot reasonably have a causal impact on today's hazard rates, they have certainly had an impact on the selection process among the unemployed. Hence, they provide the information necessary for identification of this selection process and the associated unobserved heterogeneity.» (Røed, Raaum 2003:4)

viser videre at de fleste arbeidsmarkedstiltakene har en signifikant positiv effekt på jobbvarigheten i 1993.

Kvinge og Djuve (2006) evaluerer effekter av arbeidsmarkedstiltak for alle som var registrert arbeidsledige første halvår 2003. Deltakere på tiltak og helt ledige følges i arbeidstakerregisteret (og andre registre) fram til juli 2005. Det gjennomføres separate analyser for lønnstilskudd, opplæringstiltak og praksisplass, og det skilles i analysene mellom deltakere fra ulike geografiske regioner. Dette er dermed den analysen av arbeidsmarkedstiltak som er mest relevant for vår studie, og vil gjengis i noe større detalj. Metoden som er anvendt er såkalt propensity score matching, som er en teknikk som skal kontrollere for seleksjonsproblemer. Analysene viser at hovedmønsteret av effekter er det samme for alle landgrupper: Lønnstilskudd er det tiltaket som gir den klart største overgangen til arbeid for alle grupper. Når deltakere på lønnstilskudd i februar 2003 sammenliknes med en kontrollgruppe av ikke-deltakere, finner vi at deltakerne på lønnstilskudd hadde fra 20 til 27 prosentpoeng høyere yrkesdeltakelse i juni 2005 enn ikke-deltakerne, avhengig av landbakgrunn. Effekten var noe bedre for innvandrere enn for nordmenn.



Figur 5.1 Effekter av ordinære arbeidsmarkedstilgang på overgang til arbeid for ikke-vestlige innvandrere og nordmenn. Søylen viser forskjellene i andeler som er i jobb per 30. juni 2005 mellom ledige uten tiltak og ledige med ordinære arbeidsmarkedstiltak i februar 2003, etter tiltak og fødelandsregion. Kontrollgruppen er konstruert ved hjelp av såkalt parvis matching: Kontrollgruppen er valgt slik at den likner mest mulig på deltakergruppen med hensyn på andre kjente og relevante kjennetegn.

Kilde: Kvinge og Djuve, 2006.

Det betyr ikke at overgangen til arbeid er høyere for innvandrere enn for nordmenn, siden overgangen til arbeid for nordmenn som *ikke* deltar på

tiltak er klart høyere enn blant innvandrere som ikke deltar på tiltak. For eksempel går hele 60 prosent av norske deltakere på lønnstilskudd over i arbeid. Det samme gjør 40 prosent i den norske kontrollgruppen av ikke-deltakere – som er sammensatt slik at de likner mest mulig på deltakergruppen. Forskjellen er dermed på 20 prosentpoeng. Blant afrikanske deltakere på lønnstilskudd går 50 prosent av deltakerne over i arbeid, mot 26 prosent i den afrikanske kontrollgruppen av ikke-deltakere. Forskjellen her blir dermed på 24 prosentpoeng, som også framgår av figur 1 (se også Kvinge og Djuve 2006). Totalt sett var ca 35 prosent av alle som var registrert ledige eller på tiltak i februar 2003 i arbeid i juni 2005.

Lønnstilskudd gir altså den høyeste overgangen til ordinært arbeid, men er samtidig det tiltaket som brukes minst. Lønnstilskudd brukes særlig overfor deltakere som vurderes å ha nokså kort vei til ordinær jobb. Det er dermed på ingen måte gitt at en overflytting av deltakerne på praksisplass og opplæringstiltak til lønnstilskudd ville ha gitt tilsvarende resultater som deltakere på lønnstilskudd i 2003 har hatt.

Praksisplass og opplæring har positive men ganske så moderate effekter på yrkesdeltakelsen to og et halvt år etter. I gruppen kvinner fra Asia, som har en signifikant positiv effekt av praksisplassdeltakelse, er overgangen til arbeid 33 prosent, målt nesten to og et halvt år etter tiltaksdeltakelsen. I kontrollgruppen av ikke-deltakere var overgangen til arbeid på 25 prosent. Her er altså forskjellen på deltakere og ikke-deltakere åtte prosentpoeng. Enkelte deltakere, og særlig ikke-vestlige kvinner, deltar svært lenge i disse tiltakene. Samtidig viser studien at langvarig tiltaksdeltakelse gir lavere sannsynlighet for overgang til arbeid.

Noen av deltakerne på disse tiltakene har i etterkant vært på lønnstilskudd. Disse har en høyere overgang til arbeid enn de som ikke har fått en slik kjeding av tiltak. Når overgangen til arbeid likevel er såpass beskjeden så mye som to og et halvt år etter praksisplass og opplæringstiltak, tyder dette både på moderat utbytte av kursene, og på at kjeding av tiltak som inkluderer lønnstilskudd har et begrenset omfang.

Den tilsynelatende negative effekten av praksisplass for norske deltakere som kommer fram i figur 5.1 har sannsynligvis sammenheng med at vi ikke har kunnet kontrollere godt nok i våre analyser for særlige vansker hos deltakerne. Det kan være grunn til å tro at de norske praksisplassdeltakerne er en mer negativt selektert gruppe, altså at de har et dårligere utgangspunkt for arbeid enn de andre gruppene, og at de har en type problemer som ikke er registrert i offentlige registre. Dermed vil vi ikke kunne kontrollere for disse i våre analyser. Det kan også tenkes at tiltaksdeltakelse er mer stigmatiserende for nordmenn enn for innvandrere, og at dette er en av årsakene til at overgangen til arbeid er lav for norske deltakere på praksisplass. En kvalitativ kartlegging av bruken av praksisplass støtter denne fortolkningen: en del norske arbeidsgivere uttrykker skepsis til norske praksisplasskandidater, mens de uttrykker større forstå-

else for at innvandrere kan ha behov for denne type tiltak (Djuve 2007, under publisering).

Denne kvalitative kartleggingen viser i likhet med den svenske kvalitative studien at deltakernes vurderinger er sterkt påvirket av om tiltaksdeltakelsen medfører en jobb eller ikke. Studien viser også at praksisplasstiltaket gjennomføres på så ulike måter at det strengt tatt ikke er rimelig å omtale det som ett tiltak. Gjennomføringen spriker fra svært omfattende og individuelt tilrettelagt opplæring, til nokså åpenlys utnytting av billig arbeidskraft.

5.3 Hvem rekrutterer innvandrere?

Som beskrevet i kapittel 1, er ikke-vestlige innvandrere overrepresenterte i det vi kan kalle arbeidslivets randzone, og mobiliteten innover i retning av det stabile og mer regulerte arbeidslivet er beskjeden. Hvilken kunnskap er så tilgjengelig utover dette, om hva som kjennetegner arbeidsgivere som rekrutterer innvandrere eller tilbyr dem praksis plass?

I den norske arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003 (ABU 2003) ble 2350 arbeidsgivere intervjuet om en rekke forhold knyttet til arbeidsmiljø, partsforhold, lønnsstrategier og rekruttering. Datamaterialet ble koblet til omfattende registerdata. Analyser av dette datamaterialet viste at arbeidsgivere som i stor grad ansetter innvandrere (har minst 10 prosent innvandrere i arbeidsstokken) kjennetegnes av (Djuve 2003):

- Anvender risikoreduserende virkemidler (akkordlønn, lav lønn, ikke gruppebonus, midlertidige ansettelser)
- Lavteknologisk virksomhet (liten andel m høy utdanning blant de norske arbeidstakerne, lav andel pc-brukere)
- Mange innvandrere i søkermassen
- Få eldre ansatte
- Stor overvekt av renholdsbedrifter, også klart overrepresentert i hotell og restaurant

Resultatene støtter antakelsen om at mange arbeidsgivere er usikre på produktiviteten til arbeidstakere med minoritetsbakgrunn, og at dette begrenser rekrutteringen av innvandrere. Arbeidsgivere som har tatt i bruk virkemidler som i større grad lar lønnsutgiftene reflektere den enkeltes produktivitet er mer tilbøyelige til å ansette innvandrere. Midlertidige ansettelser er også en måte å redusere risikoen for feilansettelser. Rekruttering er imidlertid også sterkt påvirket av søkermassen. Det er rimelig å anta at det er en ringvirkning her, ved at søkeaktiviteten fra ikke-vestlige arbeidssøkere er større til bedrifter der det fra før av arbeider mange innvandrere.

Betydningen av alderssammensetningen i virksomheten som rekrutterer har trolig sammenheng med at rekrutteringsvirksomheten i disse virksomhetene har vært lav de siste årene. Det kan også ha sammenheng med at skepsisen til innvandrere er større hos godt voksne, og at rekrutteringspraksisen er tilpasset holdningene hos de ansatte.

Den etniske arbeidsdelingen forklares ofte ved at innvandrere tar de jobbene nordmenn ikke vil ha. I ABU2003 ble det spurt om hvor vanskelig virksomhetene opplevde det å rekruttere til hovedyrkesgruppen i virksomheten. Det viste seg å ikke være noen sterk sammenheng mellom innvanderandel og rekrutteringsproblemer. En forklaring på dette kan selvsagt være at innvandrerne har løst rekrutteringsproblemet. I en kartlegging av trivselsforhold hos ISS, som er den klart største aktøren i renholdsbransjen i Oslo, kom det fram at ISS opplever svært høy turnover, og derfor bruker mye ressurser på rekruttering og opplæring. De opplevde ikke problemer med å skaffe nok arbeidstakere, men at det var en utfordring å finne gode og stabile arbeidstakere (Byrkjeland og Djuve 2003).

Denne erfaringen har også mange av respondentene i en kvalitativ kartlegging av 40 norske arbeidsgiveres holdninger til bruk av praksisplass (Djuve 2007, under publisering). En stor gruppe av de som var positive til å ta imot innvandrere på praksisplass ga uttrykk for at de brukte ordningen som en måte å prøve ut arbeidssøkere på. Det andre hovedmotivet var at ordningen ga tilgang på nesten gratis arbeidskraft, eller som en av dem uttrykte det: Du får jo to ekstra hender. En del arbeidsgivere ga også uttrykk for at de syntes det var hyggelig å hjelpe folk som var i en vanskelig situasjon, men kun to arbeidsgivere oppga at dette var et hovedmotiv. Begge disse var i offentlig sektor.

I en kvantitativ undersøkelse til norske virksomheter i privat sektor svarte 18 % av virksomhetene at de hadde målsettinger om å oppnå etnisk mangfold på arbeidsplassen (IMDI 2006). Av disse er det kun en tredjedel som oppgir å ha iverksatt konkrete tiltak for å oppnå målet. 84 prosent av de intervjuede arbeidsgiverne er motstandere av å kvotere en ikke-vestlig søker dersom en norsk og en ikke-vestlig søker står likt. Interessant er et også å merke seg at to av tre arbeidsgivere i privat sektor ikke er interessert i å motta rådgivning for å få økt kunnskap rundt rekruttering av ikke-vestlige innvandrere. På den annen side er det altså en av tre som ønsker slik rådgivning. Av disse ønsker det store flertall bistand med vurdering av kompetanse. I en kvalitativ studie i fire bransjer finner Rogstad (2000) at arbeidsgiverne ikke gir uttrykk for substansielle motforestillinger mot å ansette innvandrere, men at små preferanser i retning av å ansette norske søkere i sum får store konsekvenser for søkere med innvandrerbakgrunn.

I en svensk kartlegging av rekrutteringspraksis fant Neergaard (2006) at svenske rekrutteringsprosesser er preget av manglende formalisering og uklare strategier for å oppfylle eventuelle strategier om å øke andelen sysselsatte med utenlandsk bakgrunn. I de endelige beslutningene vekt-

legges betydningen av «å passe inn» – som er et nokså udefinerbart kriterium. Innvandrere faller gjerne gjennom i disse vurderingene. Men Neergaard påpeker også at det forekommer positiv diskriminering av innvandrere, men da til typisk lavstatusjobber som svenske arbeidsgivere opplever at innvandrerne passer inn i. Han mener å påvise at arbeidsgivere «rasifiserer» søkerens kvalifikasjoner, altså at søkerens etniske opprinnelse påvirker hvilke kvalifikasjoner de tilskrives.

Også fra Danmark finnes en studie av rekruttering som påpeker at arbeidsgivere i intervjusituasjonen – gjennom å styre hva det spørres om og ikke – understreker innvandrerstaturen til søkeren og bruker opp tiden på andre ting enn å snakke om kvalifikasjoner som er relevante for stillingen (Jensen 2004). I Danmark er arbeidsgiveres holdninger til rekruttering av innvandrere også i flere omganger kartlagt gjennom surveyer. Den siste av disse (IFKA 2006) viser at et stort antall danske virksomheter er positive til å ansette innvandrere på ordinære vilkår, men at de har begrenset entusiasme for innvandrere som kommer med lønnstilskudd eller annen type bistand fra det offentlige. Tilsvarende fant man i den norske surveyen (IMDI, *ibid*) at knapt noen av de private virksomhetene var interessert i rådgivning om tilskuddsordninger eller oppfølging fra kommunen. Derimot kunne 20 % tenke seg å få rådgivning om vurdering av kompetanse. Virksomhetene ønsker altså primært innvandrere som kan stå på egne bein. Funnene kan tyde på at det å delta – og å ha deltatt – i offentlige tiltak i seg selv kan virke stigmatiserende. Slike tiltak er for mange arbeidsgivere et signal om at deltakeren har lav produktivitet og vil trenge opplæring og oppfølging. Denne type bistand er kostbart for virksomheten. Kun en av fire virksomheter vil være interessert i å ansette innvandrere som kommer med lønnstilskudd på omtrent halve lønna (*op.cit*). En slik subsidiering vil med andre ord ikke være tilstrekkelig for å oppveie de merkostnadene virksomhetene ser for seg kan følge av slike ansettelser.

5.4 Avsluttende kommentarer

Omfanget av effektevalueringer av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere er nokså ulikt i Danmark, Norge og Sverige. De funnene som er gjort samsvarer godt. Lønnstilskudd, og da særlig i privat sektor, peker seg ut som det mest effektive tiltaket. Effektene av kvalifiseringstiltak og praksisplasser er svært beskjedne, så beskjedne at det kan være grunn til å gå grundig gjennom bruken av disse tiltakene. Er tiltakene for dårlige, eller bare for dårlig tilpasset den enkeltes behov, eventuelt ute av takt med behovene i arbeidslivet? Hvilken oppfølging får deltakerne etter avsluttet tiltak? Funnene fra Sverige som peker på gode resultater av forsterket arbeidsformidlingsinnsats tyder på at mer intensiv arbeidsformidling kan være en hjelp for ledige generelt. Kanskje er det også en indikator på at

mer intensiv arbeidsformidling kan forbedre overgangen til jobb etter tiltak.

6. Felles utfordringer – nesten like løsninger

Utgangspunktet for dette forprosjektet var en tanke om at de skandinaviske landene er svært like og følgelig også møter likeartede utfordringer i sin innvandrings- og integreringspolitikk. De vedvarende forskjellene i yrkesdeltakelse i ulike deler av befolkningen er viet stadig større oppmerksomhet i alle de tre landene. Selv om yrkesdeltakelsen øker med botid for alle grupper av flyktninger og innvandrere, skjer utviklingen i ulikt tempo og stopper opp på ulike nivåer – for mange grupper på et nivå som er lavere enn i befolkningen for øvrig.

Hovedlinjene i integreringsregimene i de tre landene er nokså like. Myndighetenes strategier for å øke yrkesdeltakelsen blant flyktninger og innvandrere omfatter både en intensiv kvalifiseringsinnsats for nyankomne flyktninger og innvandrere og ulike tiltak for innvandrere med lenger botid som fortsatt er avhengige av offentlige støtteordninger. Sistnevnte er tradisjonelt blitt omfattet av det samme offentlige hjelpeapparatet som befolkningen for øvrig i alle de tre landene, men dette er i noen grad endret i senere år.³⁶ Ulikhetene mellom landene kan i grove trekk beskrives som at det svenske regimet i stor grad bygger på frivillighet både for kommuner og innvandrere, mens det danske regimet er mer sentralstyrt. Norge plasserer seg et sted i midten. I Danmark er det et sterkt fokus på obligatorisk deltakelse i kvalifiseringstiltak for alle nyankomne, noe som forutsetter et kommunalt apparat til å håndtere dette. I kombinasjon med at danske kommuner ikke kan reservere seg mot å bosette flyktninger er det dermed neppe tilfeldig at danske kommuners integreringsarbeid er tyngre finansiert av staten enn tilfellet er for svenske kommuner.

At yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere er lavere enn i befolkningen for øvrig er udiskutabelt. Hvorfor det er slik har vært kilde til debatt både blant politikere, byråkrater og forskere. Vi har ikke gjennomført noen diskursanalyse av integreringsdebatten i de tre landene, men i løpet av arbeidet med rapporten (og for så vidt også tidligere) har vi opp-

³⁶ De senere årene har det imidlertid også blitt utviklet nye former for tiltak spesielt rettet mot innvandrere som ikke lenger kan betegnes som nyankomne. «Ny sjanse» i Norge er en rekke kommunale prøveprosjekter som tilbyr lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsloven til innvandrere med mer enn 2 års botid som er uten fast tilknytning til arbeidsmarkedet og har vært avhengige av sosialhjelp i lang tid. I Danmark presenterte regjeringen i 2005 en integrasjonsplan som blant annet innebærer økt kommunal innsats overfor langtids sosialhjelpsmottakere.

levd at den svenske integreringsdebatten er dominert av diskrimineringsforklaringer og strukturkritikk, både på politisk nivå, i integreringsbyråkratiet, og i forskningen. I Danmark er det vårt inntrykk at søkelyset i større grad er rettet mot individnivået; på den enkelte innvandrers kvalifiseringsbehov, arbeidsorientering og arbeidsinsentiver. Det virker sannsynlig at disse ulikhetene i diskurs og forklaringsmodeller har vært med på å styre det svenske integreringsregimet i retning av frivillighet og milde sanksjoner mot flyktninger som ikke deltar, og den danske i retning av sterke kvalifiseringsinsentiver. Det er vanskelig å se seg selv (Norge) utenfra, men igjen er vår opplevelse at Norge befinner seg i en mellomposisjon. Etter innføringen av introduksjonsloven i 2004 kan det likevel se ut som om Norge følger den europeiske trenden i retning av sterkere vekt på kvalifiseringsinsentiver som Danmark var en tidlig representant for og som Sverige foreløpig skiller seg fra.

6.1 Bevegelige rammer

Ingen integreringspolitiske tiltak slår en økonomisk høykonjunktur. Dette er en ramme den enkelte kommune i liten grad råder over, og den kan endre seg raskt. Endringene i arbeidsmarkedet er en åpenbar utfordring for kommunene, men også for evalueringsforskere. De tiltakene som er effektive i høykonjunktur er ikke nødvendigvis de samme som er effektive i lavkonjunktur. Dessuten kan høykonjunkturer som sammenfaller med endringer i integreringspolitikken forlede evaluatorene og andre til å tro at tiltakene er mer effektive enn de egentlig er.

Integreringsoppgaven endres også med hvilke innvandrere som kommer. Det er mye som tyder på at flyktningene som bosettes nå i snitt har et vanskeligere utgangspunkt enn de som ble bosatt for noen år tilbake. Etter som innvandringspolitikken for personer utenfor EU og EØS blir mer restriktiv, er det rimelig å forvente at flere av dem som faktisk får asyl eller opphold på humanitært grunnlag har vært gjennom opplevelser som vil prege dem lenge etter bosetting i et nytt land.

Vi har referert studier som illustrerer at investeringer i kommunenes kompetanse i å bygge opp et godt introduksjonsprogram øker sjansen for gode resultater i integreringsarbeidet. Å etablere slik kompetanse tar tid og koster penger. For å forsvare slike investeringer kreves en viss kontinuitet i tilstrømmingen av flyktninger og innvandrere. Dersom behovet for bosettingskommuner blir redusert grunnet mindre tilstrømming av flyktninger, vil også interessen og behovet for å vedlikeholde kompetansen svekkes. Flere studier tyder dessuten på at organisatoriske løsninger som egner seg i perioder med stor tilstrømming av flyktninger ikke er gjennomførbare eller ønskelige i perioder med mindre behov.

Svaret på spørsmålet om hva som virker i integreringsarbeidet må dermed ta høyde for hvilke rammer innsatsen skjer innenfor og hva som

var situasjonen på det tidspunkt evalueringen ble gjennomført. Konjunkturer i arbeidsmarkedet, sammensetningen av innvandrerbefolkningen, kontinuiteten i bosettingsbehovene og omfanget av kvalifiseringsinnsatsen på lokalt nivå er av dokumentert betydning.

6.2 Hva virker i integreringsarbeidet?

De danske benchmark undersøkelsene konkluderer at mellom 60 og 70 prosent av variasjonen i kommunenes integreringsresultater skyldes strukturelle rammebetingelser. En liknende undersøkelse tyder på at rammebetingelsene har noe lavere samlet forklaringskraft i Norge, og vi har ikke funnet tilsvarende studier for Sverige. Det er dermed ikke sikkert at konjunkturer og andre rammer bestemmer 60–70 prosent av forskjellene i norske og svenske kommuners resultater. At forhold kommunen ikke kan påvirke er viktige for å forstå hvorfor noen gjør det bedre enn andre er likevel hevet over tvil. Samtidig er det også tydelig at det finnes et kommunalt handlingsrom for å drive godt – eller mindre godt – integreringsarbeid. I de følgende avsnittene gjengir vi hovedfunn fra evalueringer i Danmark, Norge og Sverige om hva som ser ut til å være de mest effektive arbeidsmetodene kommunene kan ta i bruk for å legge til rette for en vellykket arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger og innvandrere – innenfor det handlingsrommet som gjenstår.

Organisering og ledelse av introduksjonsarbeidet

Vi har referert flere studier som peker på et sammenfall mellom bestemte måter å organisere introduksjonsarbeidet på og gode resultater. En spesialisering av innsatsen for flyktninger og innvandrere kombinert med et utstrakt og godt samarbeid med de mest sentrale lokale aktørene (flyktingtjeneste, voksenopplæring og Aetat) trekkes fram i flere studier. Ledelse – politisk og administrativ – utpeker seg også som viktig. At introduksjonsprogrammet har en uttalt arbeidsretting og at innsatsen er prioritert både av politisk og administrativ ledelse sammenfaller med gode resultater. Ett uttrykk for slik prioritering kan være tilbudet av faglig påfyll til saksbehandlerne. Kommuner som prioriterer kompetansehevende tiltak blant saksbehandlerne viser også statistisk sett bedre resultater enn andre, vel og merke kun i kommuner som har det forskerne definerer som en vanskelig integreringsoppgave (jmf kap 4.1).

Hva som er en god organisering og ledelse av introduksjonsarbeidet vil alltid påvirkes og endres av den konteksten den skjer innenfor. En spesialisert flyktingtjeneste kan for eksempel ha livets rett i perioder med stor tilstrømming av flyktninger, men være mindre effektiv dersom antallet deltakere i introduksjonsprogrammet blir vesentlig redusert. Hvilke politiske og administrative prioriteringer som er viktige og effek-

tive kan også tenkes å variere avhengig av innvandrergruppens sammensetning og behov. Krav til arbeidsretting sikter mot resultater mht yrkesaktivitet. Krav til en systematisk helseoppfølging i møte med en økende andel traumatiserte flyktninger i kommunens innvandrerbefolkning kan også være en effektiv strategi, men ut fra noe andre mål. Endring i hvor bredt – eller snevert – definert målgruppen for introduksjonsprogrammet er vil også påvirke betydningen av ulike organisatoriske tilpasninger og prioriteringer.

Introduksjonsprogrammets innhold

Privat jobbtrening, eller arbeidspraksis i ordinære virksomheter, ser ut til å være det kvalifiseringstiltaket som isolert sett mest øker deltakernes sjanse til å få arbeid. Fastholdelseeffekten er liten og programeffekten positiv. Tiltaksanalysenes anvendbarhet svekkes imidlertid gjennomgående av at tiltak tidlig i programkjeden måles opp mot kvalifiseringens sluttmaal – definert som lønnet arbeid. At arbeidspraksis i en ordinær virksomhet eller ansettelse med lønnstilskudd statistisk slår sterkere ut på jobbsannsynlighet enn språkopplæring og språkpraksis er ikke overraskende. Det betyr ikke at språkopplæringen ikke var viktig. Tiltaksanalyser som kun ser på sluttmaal og ikke analyserer kjeder av tiltak, risikerer å undervurdere betydningen av kvalifiseringstiltak som er ment for de tidligste fasene av programmet. Skjevhetene styrkes trolig av at de gruppene som i utgangspunktet står nærmest arbeidsmarkedet selekteres inn i denne type tiltak.

Studier som ser enten på delmål i introduksjonsarbeidet eller andre sider ved integrering enn lønnet arbeid, tyder på at også andre former for tiltak enn de mest arbeidsrettede har effekt dersom målvariabelen differensieres noe. For eksempel - kommuner som aktivt prioriterer flyktningguider og orientering om lokale aktivitetstilbud kan vise til bedre resultater enn andre med hensyn til utviklingen av deltakernes sosiale nettverk i løpet av programperioden (Djuve et al 2001; Lund 2003).

Introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder

Vi har også presentert studier av sammenfall mellom bestemte arbeidsmetoder i introduksjonsprogrammene og gode resultater for deltakerne i form av overgang til arbeid eller ordinær utdanning. *Tett oppfølging* av deltakerne/arbeidssøkerne, gjerne kombinert med rask iverksetting av språk- eller arbeidspraksis, er pekt på både i danske og norske studier som en metode som øker sannsynligheten for overgang til arbeid. *Et intensivt tilbud*, definert som full arbeidsuke og helårig kvalifisering, er også en del av de statlige føringene til kommuner som driver introduksjonsarbeid. Det er imidlertid lite som tyder på at intensiv kvalifisering i

seg selv er tilstrekkelig. En positiv effekt forutsetter at innholdet i kvalifiseringen er relevant og av god kvalitet.

Krav om å delta i et kvalifiseringsprogram som motytelse for økonomisk støtte ble oppfattet som et kontroversielt grep da det ble innført. Pedagoger reagerte på det de oppfattet som to motpoler – motivasjon for læring og obligatorisk deltakelse. Sosialarbeidere reagerte på omfattende krav om aktivitet til en gruppe klienter som hadde få alternativer utenfor det offentlige apparatet og der mange hadde psykiske og /eller fysiske skader. Deltakerne reagerte imidlertid i liten grad negativt, med mindre regler for trekk av støtte var uoversiktlig eller kvalifiseringsopplegget var dårlig. Det foreligger dermed ikke indikasjoner på at krav om deltakelse i kvalifisering i seg selv virker demotiverende, forutsatt at tilbudet er av rimelig god kvalitet.

På den andre siden har vi heller ikke sett studier som sannsynliggjør at en rigid linje med raske og omfattende sanksjoner ved mangelfull deltakelse i kvalifisering bedrer måloppnåelsen i målbar forstand. Danske studier av hvor tvangsorientert saksbehandlerne er i sin kontakt med innvandrere under kvalifisering gir i følge forfatterne ikke belegg for å hevde at en hard linje med trusler og økonomiske sanksjoner gir bedre resultater enn en mer moderat linje.

Individuell tilrettelegging og brukervedvirkning er løftet fram som sentrale virkemidler i det meste kvalifiserings- og oppfølgingsarbeid innenfor det offentlige velferdsapparatet. Begge deler har imidlertid vist seg å være vanskelige å operasjonalisere. Det er både mulig og fornuftig å følge opp kommunenes *rutiner* for brukervedvirkning og individuell tilpasning, særlig med de omfattende og intensive integreringsregimene som i dag er regelen. Gode rutiner kan i seg selv være en indikasjon på høy prioritering av kvalifiseringsarbeidet i kommunen (om enn ikke alltid). Å etablere en rutine for å skrive individuelle planer og for å revidere dem er likevel ikke tilstrekkelig – de bør også være av god kvalitet og følges opp med faktiske tiltak. Slike *kvalitetsaspekter* ved tilpasningen og medvirkningen er langt vanskeligere å få grep om ved å stille generelle spørsmål og en eventuell effekt på deltakernes overgang til arbeid og utdanning tilsvarende vanskelig å dokumentere på aggregert nivå.

Saksbehandlerne rolle

Danske studier har dokumentert en sammenheng mellom hvordan saksbehandlerne fortolker og utfører sine arbeidsoppgaver og kommunenes resultater med tanke på innvandrernes overgang til arbeid eller ordinær utdanning (se kap 4.1). Samtidig er det vanskelig å oppsummere disse funnene på en entydig måte. Hvilken type atferd hos saksbehandleren som øker sjansen for at deltakere i introduksjonsprogrammet kommer raskt i arbeid, varierer avhengig av om kommunen har en lett eller vanskelig integreringsoppgave. En viktig konklusjon er dermed at alle sam-

menhengene mellom saksbehandlerne atferd og integreringsresultater, påvirkes av de rammebetingelsene integreringsarbeidet skjer innenfor. Det som er effektivt i en kommune – under de betingelsene som gjelder der – er ikke nødvendigvis like effektivt i en annen.

Holdningsarbeid

Effektene av holdningskampanjer er svært vanskelig å måle. Det er også ofte litt uklart hva som menes med «holdninger». I praksis inneholder holdningskampanjene gjerne en eller annen form for budskap om at mangfold lønner seg. Kanskje er et av problemene med disse kampanjene at dette budskapet er vanskelig å underbygge empirisk, og dermed møtes med en viss skepsis blant arbeidsgivere. Til tross for en rekke holdningskampanjer er motforestillinger mot å ansette (visse grupper av) innvandrere nokså utbredt blant arbeidsgivere. Arbeidsgivere er dessuten ofte lite motiverte til å ta imot arbeidssøkere eller praksisplassdeltakere som kommer med en eller annen form for bistand fra det offentlige. Det er rimelig å se dette i sammenheng med det (forventede) ekstraarbeid i administrasjon og opplæring som følger med denne type tilknytninger. Her har det offentlige åpenbart store utfordringer med å utforme tiltak som framstår som attraktive for virksomhetene.

Arbeidsmarkedstiltak

Evaluering av arbeidsmarkedstiltak er svært krevende. De studiene som er referert her er i hovedsak registerdatabaserte studier. Styrken ved slike studier er at de gir sikker informasjon om et stort antall deltakere, samt omfattende bakgrunnsdata om den enkelte. De største svakhetene er knyttet til problemer med å på en fullgod måte kontrollere for seleksjon til tiltak, og til at tiltakene som evalueres er sekkeposter for en rekke nokså ulike tiltak. Dermed er det knyttet en del usikkerhet til hva det egentlig er som evalueres, og om det er rimelig å putte alle de ulike tiltakene i samme sekk.

Med disse forbeholdene er den felles kunnskapen som kan trekkes ut av evalueringene at effekten av lønnstilskudd er nokså god, spesielt i privat sektor, men at dette er et tiltak som brukes relativt lite. Effekten av praksisplasser og opplæringstiltak ser ut til å være nokså beskjedne. Det har vært gjennomført få studier av betydningen av innsatsen til arbeidsmarkedsetaten. Resultatene av de studiene som er gjennomført peker på at det kan være mye å hente ved økt ressurstilførsel og endrede arbeidsmetoder.

En kompliserende faktor ved arbeidsmarkedstiltak er at tiltak i seg selv kan ha en stigmatiserende effekt, og at offentlige tiltak oppleves som administrativt krevende fra virksomhetenes side.

6.3 Barrierer på veien fra teori til praksis

Introduksjon av nyankomne flyktninger og innvandrere har tydelig endret karakter i alle de tre skandinaviske landene de siste 5–10 årene. Litteraturgjennomgangen og intervjuer av nøkkelinformanter tyder på at enkelte arbeidsmetoder peker seg ut som mer effektive enn andre. Innledningsvis spurte vi om det er identifisert barrierer for å ta i bruk de gode arbeidsmetodene og om de i så fall er felles i de tre skandinaviske landene. Vår oppfatning er at utfordringene i kvalifiseringsinnsatsen for nyankomne flyktninger og innvandrere langt på vei er felles i Danmark, Sverige og Norge. Det er særlig tre områder som peker seg ut.

For det første å etablere et helårs, fulltids kvalifiseringsopplegg som samtidig holder god kvalitet i alle ledd. Oppgaven blir gjerne spesielt utfordrende i mindre kommuner med få programdeltakere - ofte med ulikt utgangspunkt og ulike behov. Spørsmålet om hva som kjennetegner et kvalitativt godt tilbud til flyktninger og innvandrere i kvalifisering er også kilde til utfordringer. Pedagogenes oppfatning av kvalitet sammenfaller ikke alltid med programrådgivernes, som igjen kan ha andre oppfatninger enn saksbehandlere i arbeidsmarkedsetaten eller for den saks skyld – deltakeren selv. I slike oppfatninger ligger også kimen til neste implementeringsbarriere.

Koordinerings- og samarbeidsproblemer mellom involverte offentlige etater er en tilbakevendende tematikk, spesielt i Norge og Sverige. Når ulike etater og kontorer, med til dels ulike målgrupper, ulike målsettinger og ulik arbeidskultur skal samarbeide, krever dette både tid og ressurser. Størst oppmerksomhet har det vært rundt forholdet mellom arbeidsmarkedsetaten og kommunal flyktningtjeneste. Oppsummeringsvis har Norge og Sverige nokså likeartede erfaringer på dette området og undersøkelser fra begge land påpeker at utydelige ansvarsforhold, samt manglende koordinering og samarbeid har bidratt til å vanskeliggjøre det lokale kvalifiseringsarbeidet. Danmark har valgt en annen modell der kommunene har et helhetlig ansvar for introduksjonsarbeidet – fra bosetting til arbeidsformidling. Det er likevel interessant at samarbeidet mellom kommunale saksbehandlere og kommunale jobbformidlere ser ut til å lide under tilsvarende vansker som mellom saksbehandlere i ulike etater i Norge og Sverige. Dette må imidlertid også ses i lys av at integreringsinnsatsen i danske kommuner vanligvis ikke er organisert som en enhet.

For det tredje støter kommunalt kvalifiseringsarbeid mot vansker som de deler med store deler av det øvrige velferdsapparatet. Målsettingen om individuelt tilrettelagte kvalifiseringstilbud og brukermedvirkning rapporteres som en av de største utfordringene fra undersøkelser der saksbehandlere kommer til orde. Noe av nøkkelen til å løse opp i denne utfordringen ligger trolig i å tilføre saksbehandlerne i de involverte etatene kompetanse i hvordan de kan legge til rette for brukermedvirkning.

6.3 Betraktninger om tiltak og etikk

De siste tiårene har det skjedd en vridning i sosialpolitikken både i Europa og i USA, der de tidligere universelle rettighetene til velferdsytelser i ulik grad er erstattet med systemer der ytelsene blir knyttet opp mot deltakelse i arbeidsrettede aktiviteter. Denne politikken har fått bred politisk støtte. Innenfor samfunnsforskningen har det kommet kritiske røster både til det gamle rettighetsbaserte systemet, som gir risiko for klientifisering (f.eks Bane and Elwood, 1994), og til de nye «work-fare» programmene, hvor bekymringene er at programmene låser deltakerne fast i dårlig betalte jobber med små muligheter til mobilitet (Peck, 2001) og at inndragelsen av universelle rettigheter er integritetskrenkende samt i strid med grunnleggende liberaldemokratiske prinsipper (King, 1999), og at dette særlig rammer grupper som i utgangspunktet er spesielt sårbare (Van Oorshot 2002).

Diskusjonen om hva som er integritetskrenkende, og hvor grensen går mellom legitim og illegitim (statlig) maktutøvelse er komplisert. Vi mener at sentrale argumenter i diskusjonen bør være hvor sterk tvang som utøves (hvor stor uenighet er det mellom deltaker og maktapparatet om hva som er et passende tiltak, i hvilken grad kan tiltaket tilpasses deltakerens ønsker, og hvor store konsekvenser får det å nekte å delta), over hvor lang tid tvangen utøves, og sist men ikke minst: hvor effektive er tiltakene med hensyn på å få deltakerne over i arbeid (Djuve, 2006): Bruk av tvangslignende tiltak blir svært vanskelig å forsvare dersom tiltakene ikke virker. I vurderingen av de etiske problemene knyttet til disse ordningene må man selvsagt også vurdere de etiske problemene knyttet til å *ikke* anvende tiltakene: passivitet, isolasjon og varig arbeidsledighet er heller ikke noe godt alternativ.

I en evaluering av prøveprosjektene som ble gjennomført i forkant av innføringen av introduksjonsordningen i Norge, gjennomførte vi intervjuer med deltakere i programmene. Det viste seg at det store flertallet av disse mente at ordningen var rettferdig (Djuve m fl, 2001). Respondentene fikk anledning til å begrunne sine synspunkter på ordningen, og det viste seg at mange av dem som opplevde ordningen som rettferdig var opptatt av at det faktisk skulle lønne seg å yte en innsats: Det ble opplevd som rettferdig at de som deltok skulle sitte igjen med litt mer økonomisk støtte enn dem som var passive sosialhjelpsmottakere. Blant de 20 prosentene som mente ordningen var urettferdig var mange kritiske til kvaliteten til tilbudet, eller hadde opplevd manglende likebehandling av deltakerne.

Vi har også intervjuet et mindre antall deltakere på praksisplasser finansiert av arbeidsmarkedsetaten i Norge. De deltakerne som hadde fått, eller hadde godt håp om å få, jobb gjennom tiltaket hadde ikke overraskende et gjennomgående mer positivt syn på tiltaket enn de som ikke hadde lyktes i å få jobb. Enkelte av de deltakerne som ikke hadde fått jobb ga sterke vitnesbyrd om hvor krenkende dette tiltaket kan oppleves.

Gjentatte og/eller langvarige praksisplasser i lavstatusyrker ble av disse opplevd som tvangsarbeid. Mange innvandrere er en del av dette systemet i årevis, og veksler mellom perioder som helt arbeidsledige og ulike praksisplasser – som ikke fører til jobb (Djuve og Kvinge 2006).

En overordnet utfordring må være å følge opp den enkelte deltaker på en måte som forhindrer nedverdiggende opplevelser, og å på best mulig måte legge til rette for reell kvalifisering for arbeidslivet. Dette forutsetter vedvarende kvalitetssikring og metodeutvikling, og betydelig satsing på kompetanseutvikling og kompetanseoverføring blant de ansatte i integreringsapparatet.

6.4 Forslag til videre forskning

Som vi påpeker innledningsvis i kapitlet er det fortsatt for tidlig å si om innsatsen i introduksjonsprogrammene vil gi gode resultater på sikt. Vår foreløpige konklusjon er at pilen peker i riktig retning. Samtidig illustrerer flere av undersøkelsene at det både finnes gode og mindre gode måter å iverksette introduksjonsprogrammet på. Det som er et godt tiltak eller en egnet arbeidsmetode for en gruppe av deltakere, fungerer ikke nødvendigvis like godt for en annen. Her står etter vår oppfatning fortsatt en rekke spørsmål ubesvart. De skandinaviske landenes tilgang til omfattende og detaljerte registerdata for alle innbyggere gir imidlertid unike muligheter til å utforske disse sammenhengene nærmere. Gjennom å kombinere registerdata på individnivå med den detaljerte informasjon som er samlet inn i flere undersøkelser om kommunenes implementering av programmene og etter hvert kommunenes egne rapporteringer om hva slags tiltak den enkelte deltaker er med på, vil det være mulig å hente ut enda mer presis informasjon om hvilke tiltak og arbeidsmetoder som er effektive, i hvilke sammenhenger og overfor hvilke grupper av deltakere.

Når det gjelder evalueringer av arbeidsmarkedstiltak mener vi det er behov for flere registerdatabaserte studier som spesifikt analyserer effekter for innvandrere. I tillegg er det åpenbart et behov for å gå nærmere inn i det kvalitative innholdet i de ulike tiltakene, samt vurdere tiltakenes egnethet i forhold til den enkelte deltakers behov.

Det er også en svakhet ved foreliggende forskning at den har lite differensierte resultatmål. I praksis er det slik at mens noen trenger litt bistand for å komme i full jobb, trenger andre mye bistand for å kunne jobbe litt. Andre er lite aktuelle for arbeidsmarkedet og trenger bistand av en helt annen art. Videre studier av hva som virker kan etter vår oppfatning derfor tjene på å differensiere tydeligere mellom ulike former for offentlig bistandsinnsats slik at gode arbeidsmetoder overfor de gruppene som står lengst fra arbeidsmarkedet også kan identifiseres og videreformidles.

Til sist er det etter vår oppfatning fortsatt mye å lære ved å innhente deltakernes opplevelse og vurdering av integreringsinnsatsen. Flere studier

er har omfattet intervjuer av deltakere i kvalifisering, men omfanget er vanligvis begrenset. Verken i Danmark, Norge eller Sverige finnes det derfor oppdaterte undersøkelser som belyse viktige sider ved de nye kvalifiseringsregimene knyttet til etikk og rettssikkerhet. I hvilken grad er for eksempel informasjonsplikt, klagerettigheter, muligheter for medvirkning og individuell tilrettelegging ivaretatt i møtet mellom flyktninger og innvandrere og det kommunale kvalifiseringsapparatet? Kjenner deltakerne reglene for gyldig og ugyldig fravær? Vet de hvor og hvordan de kan klage på vedtak? I hvilken grad opplever deltakerne at deres målsettinger og meninger tillegges vekt i utarbeidingen av individuelle planer? Hvordan arbeider kommuner og etater der brukerne opplever at de blir hørt? Er det sammenfall mellom kommuner der deltakere blir hørt og kommuner som kan vise til gode resultater i overgangen til videre arbeid og utdanning?

Brukermedvirkning har fått økt oppmerksomhet parallelt med innføring av strengere krav til deltakelse i kvalifiseringsprogram. Dette er ikke spesielt for kvalifisering av flyktninger og innvandrere, men en generell trend innenfor Europas stadig mer arbeidsrettede velferdsregimer. Undersøkelser blant bakkebyråkrater i førstelinjetjenesten tyder imidlertid på at nettopp brukermedvirkningen oppleves som vanskelig å få til. Studier der deltakere i kvalifisering kommer til orde kan være en viktig brikke i puslespillet.

Litteratur

- Andersen, Signe Hald, Eskil Heinesen og Leif Husted (2005a): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlendingenes beskæftigelse 1999–2002. København: AKF forlaget.
- Andersen, Signe Hald, Eskil Heinesen og Leif Husted (2005b): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlendingenes beskæftigelse 1999–2003. København: AKF forlaget.
- Bane, Mary Jo and David Ellwood (1994): *Welfare realities. From Rhetoric to Reform*. London: Harvard University Press.
- Barth, Erling, Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum (2002): Inntektsutvikling for innvandrere. Søkelys på arbeidsmarkedet 19:45–54.
- Boll Hansen, Eigil, Morten Fredriksen og Leena Eskelinen (2006): Flytninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet. Har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen? København: AKF forlaget.
- Brochmann, Grete og Anniken Hage-lund (2005): Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus.
- Carrera, Sergio (2006): A comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses. Challenge papers No.1/March 2006.
- Clausen, Jens, Hans Hummelgaard, Leif Husted, Kræn Blume Jensen, Michael Rosholm (2006): Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsrettede indsats. København: AKF forlaget.
- Dahl, Karen Margrethe og Vibeke Jacobsen (2005): Køn, etnicitet og barrierer for integration. Fokus på uddannelse, arbejde og foreningsliv. Socialforskningsinstituttet 2005:01.
- Djuve, Anne Britt (2007): «Vi får jo to ekstra hender» Fafo rapport under utgivelse.
- Djuve, Anne Britt og Torunn Kvinge (2006): Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene? Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2006): «Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktnings-tjenesten» s 210-222 i Tidsskrift for velferdsforskning nummer 4, årgang 9. Fagbokforlaget.
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2005): De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktnings-tjenesten og Aetat lokal om introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo rapport 491. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt (2005): Hvem inkluderer innvandrere? I Torp, Hege (2005): Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, Anne Britt og Kathrine Fangen (2002): Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger. Fafo notat 2002:11. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt, Hanne C. Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001): Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Fafo rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997): Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger. Fafo-rapport 234.
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt (2006): Welfare reform in multicultural welfare states: Empowerment or intrusion? Paper presentert på konferansen «New Directions in Inequality and Stratification» 6.–8. April 2006, Princeton University.
- Dørken, Rasmus (2005): Ikke-vestlige indvanderes integration på arbejdsmarkedet i Danmark og Norge. Om forskellene i niveauet af arbejdsmarkedsintegration på tværs af kommunerne. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Entzinger, Han and Renske Biezeveld (2003): Benchmarking in Immigrant In-

- tegration. ERCOMER, Faculty of Social sciences, Erasmus University, Rotterdam
- Entzinger, Han (2004): Integration and orientation courses in a European perspective. Expert report written for the Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration.
- Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006): Mot en raskere og mer stabil bosetting. Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger. Fafo rapport 544, Oslo: Fafo.
- Geerdson, Lars Pico (2006): Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI System. *The Economic Journal*, 116, 738–750. Blackwell Publishing: Oxford UK and Malden USA.
- Gørtz, Mette, Eskil Heinesen, Leif Husted og Signe Hald Andersen (2006): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999–2005. København: AKF forlaget
- Hedetoft, Ulf (2006): Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State. Aalborg University and the Academy for Migration Studies in Denmark.
- Husted, Leif og Eskil Heinesen (2004): Benchmark-analyse af kommunernes integrationsindsats og integrations-succes. København: AKF forlaget
- Jensen, Iben (2004): Jobsamtalen – arbejdsmarkedets optagelsesritual. *Tidsskrift for arbejdsliv* nr 2 /2004, 24–39. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jonsson, A og M-Wallete (2001): Är utländska medborgare segmenterade mot atypiska arbete? *Arbetsmarknad och arbetsliv*, 7(3).
- King, Desmond (1999): In the name of liberalism: Illiberal social policy in the United States and Britain. Oxford University Press.
- Lindgren, Christofer og Per Kongshøj Madsen (2003): Arbejde till alla. En nordisk profil för en öppen arbetsmarknad. *NORD* 2003:13. København: Nordisk Ministerråd.
- Kavli, Hanne Cecilie (2004): Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom intervjuer og registerdata. Fafo notat 2004:24. Oslo: Fafo.
- Kavli, Hanne Cecilie (2005): «Familiepolitiske dilemmaer i det fleretniske samfunnet», ss 290–322 i Ellingsæther og Leira (red): *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006): Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- Møller, Simon Skovgård, og Anders Rosdahl (2006): Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Socialforskningsinstituttet 06/07: København.
- Muenz, Rainer (2006) *Europe: Population and Migration in 2005*. Hamburg Institute of International Economics and Erste Bank. Migration Policy Institute: Migration information source.
- Lund, Monica (2003): Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Fafo rapport 414. Oslo: Fafo.
- Møller, Simon S. og Anders Rosdahl (2006): Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blant ikke-væstlige indvandrere og efterkommere. Rapport 2006:07. København: Socialforskningsinstituttet
- Nielsen, Chantal Poul og Cræn Blume Jensen (2006): Integrationslovens betydning for flygtninges bosetting. København: AKF forlaget
- Oorschot, Wim van (2002): Miracle or nightmare? A critical review of dutch activation policies and their outcomes. *Journal of Social Policy* 31, 3, 399–420. Cambridge University Press.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare States*. Guilford Press.
- Rogstad, Jon (2000): Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Doktorgradsavhandling. Rapport 2000:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, Jon og Oddbjørn Raaum (1997): Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med minoritetsbakgrunn. SNF-rapport 74/97. Oslo: SNF.
- Rooth, Dan Olof (2006): Yrkesrørlighet för utrikes födda akademiker 1990–2001. Integrationsverket: Norrköping.
- Rosdahl, Anders (2004): Aspekter ved integrationsindsatsen i seks kommuner –

- en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ undersøgelse. Arbejdsrapport 3:2004. Socialforskningsinstituttet, København.
- Rosdahl, Anders (2006): Integration på arbejdsmarkedet af ikke-vestlige indvandrere og efterkommer. Arbejdsrapport 14:2006. København: Socialforskningsinstituttet.
- Schmidt G. og V. Jacobsen (2000): 20 år i Danmark. En undersøgelse av nydanskernes liv og erfaringer. Socialforskningsinstituttet 00:11.
- Schierenbeck, Isabel (2004): «En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter» s. 121–147 i Karin Borevi og Per Strömblad (red.): Engagement, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. SOU 2004:49. Stockholm.
- Sibbmark, Kristina och Olof Åslund (2006): Vad för hvem och hur gick det sen? En kartläggning av arbetsförmedlingens insatser för utrikes födda under 2005. Rapport 2006:11. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Sibbmark, Kristina (2006): Arbetsmarknadspolitisk översikt 2005, IFAU rapport 2006:13.
- Sohlman, Åsa (2006): Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration – slutrapport. Norrköping: Integrationsverket.
- Svantesson, E. (2006) Determinants of immigrants' early labor market integration, Working paper series no 2 2006, Örebro universitet, Sverige.
- Svantesson, E och Aranki T. (2006): Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work? Working paper series no 3, 2006. Örebro Universitet, Sverige
- Winter, Søren C. (2005): Effekter af sagsbehandling: Relationen mellem implementering og effekter i dansk integreringspolitik. Paper til Nordisk statsvitenskapsforbunds XIV forskningskonferanse i Reykjavik 11–13 august 2005.
- Zenou, Yves, Olof Åslund och John Östh (2006): Hur viktig är närheten till job för chanserna på arbetsmarknaden? Rapport 2006:1. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Offentlige dokumenter og utredninger

Danmark

- IFKA (2006): Rapport om nydanskere, lærlingepraktik og mentorordninger. København: IFKA.
- LG Insight (2005): Interesser og holdninger til arbejde. Fokus på indvandrerkvinder og beskæftigelsesindsatsen. <http://www.lg-insight.dk/filarkiv/-billeder/1392005104151.pdf>
- LOV nr 243 af 27/03/2006: Lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven. www.retsinfo.dk
- LOV nr 104 af 07/02/2007. Lov om ændring af integrationsloven og lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (Reform af integrationslovens finansieringssystem og omlægning af finansieringen af danskuddannelse til udlændinge, der ikke er omfattet af integrationsloven, m.v.) www.retsinfo.dk
- Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), jf. Lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. november 2003. www.retsinfo.dk
- Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration (2005) Årbog om udlændinge i Danmark 2005. Status og udvikling
- Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. (2004a). Introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven .
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2004b): Ydelser efter integrationsloven. Vejledning.
- Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration (2004c): Årbog om udlændinge i Danmark 2004.
- Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration (april 2004): Den første effektmåling af kommunernes integrationsindsats.
- Rambøll Management (2005): Integration i udvikling. Evaluering af kommunernes implementering af introduktionsloven. Utgiver: Ministeriet for Flygtninge, **Indvandrere og Integration.**
- Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration (Marts 2006): Integrationskontrakten og erklæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund. Informationsmateriale til kommunerne.
- SOPEMI (2006): International migration and Denmark. SOPEMI report to OECD 2006. Utgiver: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Norge

- Rundskriv H-20/05, Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om introduktionsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduktionsloven).
- IMDi (2006): Arbeidsgiverundersøkelse mai 2006. Bedriftslederes holdninger til virkemidler for økt sysselsetting blant innvandrerbefolkningn. Oslo: IMDi.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2006): Rundskriv:06/03: Integreringstilskudd for år 1 og for år 2–6 i 2006.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2006:6): To år med introduktionsordning. IMDi rapport 2006:6. <http://imdi.no/upload/Intro2år.pdf>
- Utlendingsdirektoratet (2005): Introduktionsordning i utvikling. Statusrapport om kommuners arbeid med nyankomne innvandrere per 1 september 2005. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Utlendingsdirektoratet (2005): Kommuners iverksetting av introduktionsordning for nyankomne. Statusrapport per 31.12.2004. Rapport, Integreringsavdelingen februar 2005.
- Utlendingsdirektoratet (2003): Introduktionsordning for nyankomne innvandrere – hvor langt har kommunene kommet? En kvantitativ kartlegging av status, omfang av ulike programelementer og anbefalte metoder i 231 bopsettingskommuner. Februar 2003.
- Rambøll Management (2006): Introduktionsprogrammet er for mainstreamflyktninger. Undersøkelse av introduk-

sjonsprogrammet overfor målgrupper med særskilte behov. <http://imdi.no/upload/Forskningsnotat.pdf>

SSB (2006a): Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 1. kvartal 2007 <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>

Sverige

Integrationsverket (2007:05): Ett förlorat år. En studie och analys av innsatser och resultat under introduktionens första 12 månader. Integrationsverkets stencilserie 2007:05.

Integrationsverket (2006:03): «Den aktive deltagaren»- Intervjuundersökning kring introduktionen av nyanlända invandrare.

Integrationsverket (2006a): Mål för nyanländas introduktion. Reviderad april 2006.

Integrationsverket (2006b): Organisering av integrationspolitiken. Översikt av politiken og de viktigaste aktörerna i några olika länder. 2006-08-16.

Integrationsverket (2006c): Arbetsgivarundersökningen 2005. Integrationsverkets rapportserie 2006:04.

Integrationsverket (2006d): Fickfakta. Statistik om integration.

Integrationsverket (2005): Nyanlända kommenterar introduktionen. Resultat av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat introduktionen 2004. Stencilserien 2005:1.

Integrationsverkets rapportserie (2004:1): Integration – var god dröj. Utvärdering

SSB (2006b): Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2005. <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/>

Ssb (2006c): Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, 2005. <http://www.ssb.no/introinnv/>

av kommunernas introduktionsverksamhet.

Integrationsverkets rapportserie (2003:02): Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002.

Integrationsverkets rapportserie (2002:04) Hur togs de imot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999.

Integrationsverket (2002): Rapport Integration 2002.

Integrationsverket (2001), Nöjd-Kund-Index – en brukarorienterad undersökning, Integrationsverkets rapportserie 2001:08.

Rambøll Management (2005): Utvärdering av den centrala överenskomsten. http://www.integrationsverket.se/upload/Publikationer/C%c3%96K_-_slutrapport.pdf

Sveriges offentliga utredningar (SOU) 2003:75: Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle. Betänkande av Utredningen om flyktingmottagande och introduktion. Stockholm.